

GRUPO II – CLASSE II – Plenário

TC 009.213/2011-2

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsáveis: Humberto Ivar Araujo Coutinho, ex-prefeito; Antonio Reis, ex-coordenador de Obras e Paisagismo; Vinicius Leitão Machado, ex-Secretário Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano; Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Jovan Balby Cunha, Neuzelina Compasso da Silva, Othon Luiz Machado Maranhão e Renê Ribeiro da Cruz, membros da comissão de licitação; Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda.; Convap - Construtora Vale do Itapecuru Ltda.; F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda.; F.F. Serviços e Construções Ltda.; F.G. Construções e Empreendimentos Ltda.; Pilotis Construções, Avaliações e Projetos Ltda.; Procarde Construções Ltda.; e V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda.

Unidade: Prefeitura Municipal de Caxias/MA

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CRIADA DE APARTADO DE PROCESSO DE SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL POR DETERMINAÇÃO DO ACÓRDÃO 2.678/2010 – PLENÁRIO. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB/FUNDEF PELA PREFEITURA DE CAXIAS/MA. INDÍCIOS DE CONLUÍO ENTRE PARTICIPANTES DA LICITAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, PROJETO BÁSICO INSUFICIENTE E INEXECUÇÃO DE SERVIÇOS. AUDIÊNCIA. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO DE PARTE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. FRAGILIDADE DOS ELEMENTOS QUE COMPROVARIAM A FRAUDE NAS LICITAÇÕES. OFENSA À EXIGÊNCIA LEGAL DE NUMERAÇÃO DAS FOLHAS DO PROCESSO LICITATÓRIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DE IMPESSOALIDADE E ISONOMIA DA LICITAÇÃO. SUFICIÊNCIA DOS PROJETOS BÁSICOS CONSIDERANDO OS ELEMENTOS DE CARACTERIZAÇÃO DOS OBJETOS NOS CERTAMES E A BAIXA COMPLEXIDADE DOS SERVIÇOS. INEXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE REFORMA EM UMA DAS ESCOLAS. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA COM RELAÇÃO A OUTRA ESCOLA, CONSIDERANDO A FRAGILIDADE DOS ELEMENTOS QUE SUSTENTARIAM A IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. CIÊNCIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em decorrência de supostas irregularidades na aplicação de recursos do Fundef/Fundeb transferidos ao município de Caxias/MA.

Inicialmente, transcrevo instrução elaborada no âmbito da Secex/MA, à peça 216, que analisou as respostas às audiências e citações de parte dos responsáveis:

### **“INTRODUÇÃO**

*Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento aos itens 9.2 e 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário (peça 24), o qual foi prolatado no âmbito do TC 013.939/2009-5 que tratou de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para fiscalização de supostas irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos ao município de Caxias/MA.*

### **HISTÓRICO**

2. Na referida deliberação, consta determinação de audiências e citação nos seguintes termos (item 9.2.1):

*‘a) audiências dos membros da comissão de licitação condutora do Convite 113/2005, René Ribeiro da Cruz, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva, do prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho e das licitantes Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda., F.G. Construções e Empreendimentos Ltda. e Procarde Construções Ltda., quanto aos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do processo licitatório, indicando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada, conforme relatado no item 1.1. do relatório de fls. 151/259 [peça 208];*

*b) audiências dos membros da comissão de licitação condutora do Convite 138/2006, Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva, e do prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho, relativas ao lançamento de licitação sem projeto básico (item 2.2. do relatório de fls. 151/259) [peça 208], e desses mesmos responsáveis em conjunto com as licitantes F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda. e Barros Construções e Empreendimentos Ltda., quanto aos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do processo licitatório, indicando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada (item 2.1 do relatório de fls. 151/259) [peça 208];*

*c) audiências dos membros da comissão de licitação condutora do Convite 184/2006, Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva, e do prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho, relativas ao lançamento de licitação sem projeto básico (item 3.2. do relatório de fls. 151/259) [peça 208], e desses mesmos responsáveis em conjunto com as licitantes F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda. e F.F. Serviços e Construções Ltda., quanto aos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do processo licitatório, indicando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada (item 3.1 do relatório de fls. 151/259) [peça 208];*

*d) audiências dos membros da comissão de licitação condutora do Convite 056/2007, René Ribeiro da Cruz, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Jovan Balby Cunha, do prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho, e das licitantes Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda., F.F. Serviços e Construções Ltda., V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda. e F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., quanto aos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do processo licitatório, indicando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada, conforme relatado no item 4.1. do relatório de fls. 151/259 [peça 208];*

*e) audiências dos membros da comissão de licitação condutora do Convite 033/2009, Othon Luiz Machado Maranhão, Alexandre Henrique Pereira da Silva e Jovan Balby Cunha, do prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho, e das licitantes V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda., Pilotis Construções, Avaliações e Projetos Ltda. e F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., quanto aos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do processo licitatório, indicando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada, conforme relatado no item 5.1. do relatório de fls. 151/259 [peça 208];*

f) citação do prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho e do coordenador de obras e paisagismo Antonio dos Reis, sem prejuízo da inclusão de outros responsáveis solidários a serem identificados após as diligências necessárias, se for o caso, pelo valor do débito indicado, para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da citação, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão de pagamento de serviços que não foram executados pela contratada, na forma relatada no item 5.2 relatório de fls. 151/259 [peça 208]:

- Valor do débito: R\$ 118.342,50

- Data da ocorrência: 30/6/2009'

3. Em cumprimento à referida determinação, foram expedidas as comunicações processuais pertinentes, cujos dados, bem como das respectivas respostas, inclusive análise de tempestividade, estão sintetizados no anexo único da presente instrução.

3.1. Ressalta-se que a audiência da Procarde Construções Ltda. foi efetivada por edital (peças 201-202), após regular autorização (peça 200), nos termos do art. 179, inciso III, do Regimento Interno/TCU, depois de diversas tentativas infrutíferas de notificá-la por meio de comunicações processuais destinadas aos endereços da empresa e dos respectivos representantes legais constantes no sistema CPF/CNPJ da Receita Federal, e ante a não identificação de outros possíveis endereços do responsável/representante (v. peças 160, 161, 168, 178, 196-199, relativas às pesquisas de endereço, e anexo 1, item 8, desta instrução, referente aos ofícios expedidos). A audiência por edital também está justificada na instrução primeira destes autos (peça 172, itens 4-7) e no despacho à peça 200.

3.2. Convém ainda destacar que a audiência de Jovan Balby Cunha (v. item 14 do anexo 1 desta instrução) também foi realizada mediante edital (peças 150 e 209), após correspondência emitida para tal mister ter sido devolvida pelos Correios (peça 149). Porém, antes da notificação por edital o responsável já havia constituído procurador e apresentado, por meio dele, suas razões de justificativa (peças 67 e 133). Dessa forma, seu comparecimento foi espontâneo aos autos, nos termos do § 4º do art. 179 do Regimento Interno/TCU.

3.3. Um último ponto a sublinhar é que a análise de tempestividade das manifestações dos responsáveis representados por advogados do escritório AJ & Jacoby Fernandes Advogados Associados, além de Jovan Balby Cunha, resta prejudicada, pois não se localizou no processo comprovação de recebimento da comunicação que concedeu a última prorrogação de prazo inserta nos autos para esses outorgantes (peça 114), a qual estabelecia a contagem de prazo a partir da data do seu recebimento. São eles: Alexandre Henrique Pereira da Silva, Antônio Reis, Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva, Humberto Ivar Araújo Coutinho, Othon Luiz Machado Maranhão e René Ribeiro da Cruz (itens 1-5, 9 e 18 do anexo 1 desta instrução).

### **EXAME TÉCNICO**

4. Antes dos exames, cabe informar que os procuradores foram devidamente habilitados e cadastrados nos autos (v. procuração e registro obtido em consulta ao sítio da OAB - <http://cna.oab.org.br>, peças 64-71, 83, 84, 87, 88, 91, 99, 154, 205 e 210).

5. Isso posto, passa-se ao resumo das razões de justificativa e alegações de defesa apresentadas, acompanhado da respectiva análise e precedido da descrição dos indícios de irregularidades atribuídos aos responsáveis.

#### **I. Audiências determinadas na alínea 'a' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário**

6. A alínea 'a' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário trata dos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do Convite 113/2005 (peças 1-3), indicando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada, conforme relatado no item 1.1 do relatório de fiscalização. A descrição da ocorrência é a seguinte (pp. 6-8, peça 208):

'A licitante vencedora do certame, Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda., tem como sócio administrador Antonio Augusto Araújo Coutinho Filho, sobrinho do Prefeito Municipal, Humberto Ivar Araújo Coutinho (fl. 90 [peça 3, p. 20]). Esse sócio, juntamente com seu genitor,

Antonio Augusto de Araújo Coutinho, e seu tio, Eugênio de Sá Coutinho Filho, irmãos do prefeito, integravam, à época, o rol de responsáveis técnicos da empreiteira (fls. 58 e 91/93 [peças 2, p. 3, e 3, pp. 21-23]). Assim, foram inobservados os princípios da moralidade, isonomia e impessoalidade que deveriam reger a licitação, a teor do art. 3º da Lei 8.666/1993.

Ainda, foram constatadas as seguintes ocorrências que evidenciam o achado em epígrafe:

‘a) a proposta da Amorim Coutinho (fls. 70/72 [peças 2, p. 15, e 3, pp. 1-2]) apresenta quantitativos e itens totalmente divergentes daqueles constantes na planilha orçamentária anexa do edital (fls. 42/43 [peça 1, pp. 43-44]), conforme exemplos abaixo. Mesmo assim, não foi desclassificada, bem como não há notícias de recursos das demais participantes em relação a esse ponto.’

<b>Planilha orçamentária do edital</b>	<b>Proposta</b>
Item 1.3, locação de obra	Não cotado
Item 4.2, laje pré-moldada	Não cotado
Quantitativo do item 1.2 (limpeza do terreno) = 1.200 m <sup>2</sup>	Quantitativo: 1.800 m <sup>2</sup> (item 2.1)
Concreto armado – Fundações: não existente (v. item 3.0)	Concreto armado – Fundações (item 4.3) – 3,70m <sup>2</sup>
Item 13 – Diversos: mictório, quadro acrílico, mureta, pedra de mármore, estrutura para caixa d’água, banco de alvenaria e cimento e limpeza geral da obra	Item 16 – Diversos: apoio tubular no WC deficiente, puxador tubular, estrutura para sustentação da caixa, corrente para sustentação de luminárias e ventilador de teto

b) nas planilhas de preço das outras licitantes, F.G. Construções e Empreendimentos Ltda. (fls. 74/76 [peça 3, pp. 4-6]) e Procarde Construções Ltda. (fls. 78/80 [peça 3, pp. 8-10]), conquanto haja adequações para que pareçam diferentes, há coincidência de padrões gráficos, conforme exemplos insertos no quadro demonstrativo abaixo:

<b>Item da Planilha</b>	<b>Pontos Coincidentes</b>
6.2 e 6.3	‘ceramica’
7.1 a 7.4	‘mad. Almofo’ (inicial maiúscula)
8.2	‘arg. Cim.’ (inicial maiúscula)
9.3	‘ceramico’
9.4	‘Passeio de Proteção’ (uso de maiúscula)
9.5	‘cim. Do’ (inicial maiúscula)
10.1	‘acrilica’
11.13 e 11.14	‘Lampada’
11.15	‘lamapda’
12.2 e 12.3	‘soldavel’
13.2	‘acrilico’
13.4	‘marmore’

### **I.1. Razões de justificativa de Humberto Ivar Araújo Coutinho, Renê Ribeiro da Cruz, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva.**

7. Apresentados os indícios de irregularidades relativos ao Convite 113/2005, sintetizam-se, agora, os argumentos trazidos por Humberto Ivar Araújo Coutinho (peças 124-125), então prefeito de Caxias/MA, e por Renê Ribeiro da Cruz (peças 129-132) e Arnaldo Benvindo Macedo Lima (peças 127-128) e Neuzelina Compasso da Silva (peça 140), então respectivamente presidente e membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da aludida municipalidade (peça 1, pp. 12-14).

7.1. Esta apreciação será em conjunta porque todos eles expuseram as mesmas justificativas em relação aos indícios de irregularidades que lhe foram atribuídos, por meio de procuradores comuns, regularmente constituídos conforme atestam os documentos que integram as peças 64-66 e 71 c/c peça 210, pp. 1-2.

7.2. Ressalta-se que a mesma peça defensiva de cada um desses responsáveis englobou todas as audiências determinadas no item 9.2.1 do acórdão em comento, sendo que as páginas relativas ao Convite 113/2005 estão identificadas abaixo. Esclarece-se que as referências de páginas/peças utilizadas na sintetização dos argumentos se referem ao defendente Renê Ribeiro da Cruz.

<b>Responsável</b>	<b>Razões de Justificativa relativas ao Convênio 113/2005</b>
<i>Humberto Ivar Araújo Coutinho</i>	<i>Peça 125, pp. 5-15</i>
<i>Renê Ribeiro da Cruz</i>	<i>Peça 131, pp. 5-15</i>
<i>Arnaldo Benvindo Macedo Lima</i>	<i>Peça 128, pp. 5-15</i>
<i>Neuzelina Compasso da Silva</i>	<i>Peça 140, pp. 5-15</i>

### **Argumentos**

8. A defesa, inicialmente, no seu item 3 intitulado 'da conversão em tomada de contas especial' (pp. 5-7, peça 131), ponderou que o relatório de fiscalização se baseou quase que exclusivamente em documentos requisitados e que não teriam sido feitas pesquisas de campo para averiguação dos fatos descritos.

8.1. Em seguida, alegou que não se justificaria a conversão dos autos em TCE, por não estarem configuradas as hipóteses de cabimento para tal procedimento. Frisa que a TCE é uma medida de excepcionalidade e visa apurar responsabilidade por dano causado ao erário, conforme ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Assim, de acordo com o art. 197 do Regimento Interno/TCU, só deve ser ordenada a conversão do processo em tomada de contas especial se configurada a ocorrência de dano.

8.2. As licitações teriam ocorrido 'em total conformidade aos recursos disponíveis', sendo que não houve a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

8.3. Também aduz, ainda no contexto do mencionado item (pp. 5-7, peça 131), que seria necessário que preliminarmente o TCU levasse em consideração as preliminares da defesa em exame para, somente após, e se houver dano, converter os autos em TCE. Funda seus argumentos em decisão do Supremo Tribunal Federal, em caso supostamente análogo, no âmbito do Mandado de Segurança 26.308/DF, no sentido de conceder liminar para determinar a anulação do Acórdão 1.407/2006 – Plenário, o qual determinou a conversão dos autos em TCE antes de ouvir os responsáveis arrolados na representação (TC 020.336/2004-0).

9. Na sequência (item 4, p. 8, peça 131), tece comentários genéricos sobre o caráter orientador do controle, passando, em seguida, a abordar os apontamentos feitos em relação a cada certame.

10. Nesse desiderato, no item 5 (pp. 8-15, peça 131), passa a tratar das ocorrências concernentes ao Convite 113/2005. Inicialmente, aborda que cada passo previsto na Lei 8.666/1993 atinente à fase interna do certame, da publicação do aviso de licitação e da sessão de abertura foi realizado, concluindo que 'o menor valor foi devidamente adjudicado e homologado, nos termos da lei', e 'a execução contratual da obra foi plenamente atendida e todas as obrigações contratuais cumpridas corroborando a boa-fé da empresa e da eficácia da contratação'.

11. No subitem 5.1 (pp. 9-12, peça 131), 'do atendimento à moralidade administrativa', são feitas considerações iniciais acerca do art. 9º da Lei 8.666/1993 que trata dos que são impedidos de participar, diretamente ou indiretamente, da licitação/execução, e conclui que não ocorreu, no convite em foco, 'relação ímproba impedida pela lei dos que conduziram o certame e dos que elaboraram o projeto básico e executivo'; 'a única relação existente é do sócio minoritário com o agente público que homologa o certame'.

11.1. A relação de parentesco existente não macularia a isonomia, pois o agente público envolvido apenas atuou 'como mero homologador, ato posterior à decisão de adjudicação da empresa vencedora'.

11.2. Prossegue, asseverando que o direcionamento se configuraria nas hipóteses de o projeto básico/executivo elaborado conduzir ou direcionar 'tecnicamente para o êxito da licitação', bem como a existência, no momento do certame, de 'eventuais desclassificações das outras concorrentes em franco favorecimento à empresa que se quer contratar', situações essas não observadas na licitação em comento, sendo que 'o preço é compatível com o mercado, houve publicidade dos atos e a participação isonômica de outras empresas que ofertaram maiores preços'.

11.3. Assim, 'a condição de um dos sócios da empresa vencedora ser sobrinho do prefeito não lhe concedeu privilégios, muito menos a capacidade técnica ou o menor preço para ganhar a licitação, condições essas de natureza objetiva'.

11.4. Em seguida, discorre sobre a reputação da Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda., considerada ilibada e com capacidade técnica necessária, listando seus clientes, sua certificação e prêmio de qualidade e as principais obras executadas e, ao fim, ressalta que é 'difícil crer que o único motivo da contratação feita é o suposto apadrinhamento de um dos sócios da empresa com o agente público do executivo e não a sua capacidade técnica aliada ao menor preço ofertado' e que não foram questionados o preço ofertado, que estaria de acordo com o de mercado, e irregularidades na execução da obra.

12. No subitem 5.2 (pp. 12-13, peça 131), assevera que as divergências de itens não interferiram no preço final cotado e que 'meros erros na formação das planilhas de custos não podem ensejar a desclassificação dos licitantes', fundamentando-se no art. 29-A da Instrução Normativa 2, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que trata de Serviços de Prestação Continuada, e no Acórdão 2.060/2009 – Plenário.

12.1. Por fim, diz que houve omissão de itens essenciais na planilha que subsidiou a licitação, porém mesmo assim a contratada optou por executá-los, de modo que 'foi realizado mais do que solicitado e pago efetivamente'. O objeto do certame teria sido entregue conforme provaria documentos anexados.

13. No subitem 5.3 (pp. 13-15, peça 131), é dito que as similaridades detectadas nas planilhas de preço das licitantes F.G Construções e Empreendimentos Ltda. e Procarde Construções Ltda., as quais não tiveram êxito na licitação, decorreria da disponibilização, pela equipe de licitação, de uma matriz padronizada aos concorrentes por meio de arquivo eletrônico, de modo que as propostas são bem diferentes, havendo coincidências 'quando se trata de itens inseridos na planilha de custos, sendo certo a inferir que existem muito mais diferenças do que semelhanças' e estas últimas não seriam 'suficientes para induzir a existência de conluio'.

13.1. Ao concluir, cita o TCU que, apreciando tema semelhante por meio do Acórdão 2.668/2009-Plenário, teria decidido 'que não cabe aos membros da Comissão de Licitação a verificação de similaridade entre as propostas apresentadas, por ausência de previsão legal específica'.

#### **Análise**

14. Preliminarmente, convém ressaltar que as alegações sintetizadas nos itens 8 e 9 retro, e seus subitens, foram reproduzidas em todas as defesas que tiveram por procuradores os advogados do escritório AJ & Jacoby Fernandes Advogados Associados, em relação a todas audiências e citação determinadas pelo item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário (peça 24), objeto desta TCE, sem que fosse feito qualquer tipo de individualização em relação às licitações envolvidas, de modo que as análises que se seguirão também se aplicam às demais razões de justificativa e alegações de defesa que serão examinadas nesta instrução envolvendo os representados por esse escritório quanto aos referidos argumentos.

15. Dito isso, no tocante ao exposto especificamente no item 8 retro, a defesa não mostrou como o alegado poderia sanear ou justificar objetivamente as irregularidades que foram imputadas ao responsável. Ademais, o relatório de fiscalização aponta que foram feitas verificações **in loco** na sede e na zona rural do município, acompanhadas por prepostos indicados pela prefeitura, de acordo com amostra de ocorrências relevantes obtida por análise de relatórios contábeis concernentes a

reformas, ampliações e construção de escolas, conforme se depreende do item II.4 do referido documento (p. 5, peça 208). Assim, tal assertiva não encontra guarida nos elementos dos autos e não tem o condão de elidir os indícios de irregularidades em foco.

16. No que tange aos pontos enfocados nos subitens 8.1 a 8.3, sobre possível impropriedade na conversão dos autos em TCE, tem-se a considerar que o Tribunal acabou por enfrentar o tema diretamente no voto do eminente Relator nos autos do processo que originou a presente TCE. Na ocasião, o assunto veio à baila no contexto de que as diretrizes estabelecidas no art. 6º, incisos III e IV, da Resolução - TCU 215/2008 vedariam a conversão de processo de Solicitação do Congresso Nacional em outro tipo de processo.

16.1. Nesse Voto consta:

*'Do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, que confere ao Relator prerrogativas para propor a extensão dos atributos da SCN 'aos processos autuados em decorrência do atendimento da Solicitação', infere-se a possibilidade de constituição de processos originados de solicitações. Também não há impedimentos a que os processos constituídos, no caso, sob a forma de representação, sejam convertidos em tomadas de contas especial, conforme já decidido pelo Tribunal no recente Acórdão 1.122/2010-Plenário. (grifou-se).*

*Lembro ainda que o envio do resultado da inspeção ao Congresso Nacional caracteriza o atendimento integral da sua solicitação, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008. Nesse sentido, a constituição dos novos processos configura mero desdobramento das ações do Tribunal, indispensável à responsabilização dos envolvidos com as irregularidades identificadas, não significando o desmembramento do processo, que, por sinal, pode ser arquivado, depois de efetivadas as providências para o atendimento deste acórdão.' (grifou-se).*

16.2. Em consonância com esse atendimento, o item 9.2 do acórdão em tela determinou a constituição de processos específicos, com natureza de representação, e autorizou, desde logo, a conversão dos novos processos em tomada de contas especial quando necessárias a realização de citações.

16.3. Dessa forma, considerando: a) as evidências da ocorrência de dano ao erário; b) a referida interpretação dada ao art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008; c) o disposto no art. 47 da Lei 8.443/1992 ('Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial...'), associado ao fato de que a constituição deste novo processo se configura 'mero desdobramento das ações do Tribunal, indispensável à responsabilização dos envolvidos com as irregularidades identificadas', conclui-se que o ato em questão está em plena conformidade com os ditames legais e regulamentares, bem como atende aos princípios da economia processual e da racionalidade administrativa, ao não gerar outros processos apenas para tratar as audiências, bem como possibilita avaliar de forma conjunta a gestão que fora objeto de fiscalização pelo TCU, maximizando, assim, uma adequada dosimetria por parte desta Corte, o que justifica o não acatamento dessas alegações preliminares da defesa.

17. Relativamente ao contido no item 9 supra, sobre o papel orientador do controle, não há considerações objetivas quanto às ocorrências tratadas na audiência/citação, de forma que não são aptas a desconfigurar as irregularidades objetivas tratadas neste processo. Acrescenta-se, ainda, que a instituição desta TCE e os desdobramentos subsequentes estão em conformidade com as disposições legais e regulamentares, como visto, e são ações paralelas ou integradas ao papel pedagógico das ações de controle.

18. Respeitante ao sintetizado no item 10 desta instrução, observa-se que possível regularidade do procedimento licitatório em determinados aspectos, como os citados na defesa, não invalidam os apontamentos do relatório de fiscalização em relação às evidências claras de irregularidades nos pontos específicos ora tratados.

18.1. Mesmo assim, no que concerne particularmente ao argumento sobre a execução contratual da obra, convém abordar que tal assertiva não pode ser chancelada uma vez que também

*se está a tratar justamente de divergências entre especificações do objeto extraídas de anexo do edital (planilha orçamentária) e da proposta de preços, o que implica incertezas quanto à definição integral do objeto contratado e, por conseguinte, sua execução (v. também item 20.2, e subitens, infra). Ainda, devido a ocorrências que indicam favorecimento da empresa declarada vencedora do certame, como se verá adiante, também não se pode garantir que foi escolhida a proposta mais vantajosa para a Administração, inclusive quanto ao preço ofertado.*

19. *Quanto ao resumido no item 11 acima, e respectivos subitens, verifica-se que a defesa procurou demonstrar basicamente que não teria havido infringência ao art. 9º da Lei 8.666/1993. Porém, por óbvio, não se pode considerar que a aplicação do princípio da moralidade, bem como da impessoalidade e da isonomia, mencionados no art. 3º do referido diploma legal, esteja abarcado em sua inteireza nesse dispositivo citado nas razões de justificativa, porém o que sobressai nele, entende-se, é a intenção do legislador em vedar a prática de conflito de interesses nas licitações.*

19.1. *A esse propósito, no âmbito do Recurso Especial 615.432-MG, que trata de licitação em que foi observado relacionamento afetivo entre sócia da empresa contratada e o prefeito do Município, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça firmou o seguinte entendimento, transcrito da Ementa:*

*‘3. O princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influam na escolha dos candidatos exercentes da prestação de serviços públicos, e assume grande relevância no processo licitatório, consoante o disposto no art. 37, XXI, da CF.*

*4. A ratio legis indicia que: ‘A lei configura uma espécie de impedimento, em acepção similar à do direito processual, à participação de determinadas pessoas na licitação. Considera um risco a existência de relações pessoais entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará. [...] O vínculo do autor do projeto pode, inclusive, configurar-se de modo ‘indireto’, tal como previsto no § 3º. A regra legal é ampla e deve reputar-se como meramente exemplificativa. O texto chega a ser repetitivo, demonstrando a intenção de abarcar todas as hipóteses possíveis. Deve-se nortear a interpretação do dispositivo por um princípio fundamental; existindo vínculos entre o autor do projeto e uma empresa, que reduzam a independência daquele ou permitam uma situação privilegiada para essa, verifica-se o impedimento. Por isso, a vedação se aplicará mesmo quando se configurar outra hipótese não expressamente prevista.’ (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo, Dialética, 2004, p. 124/126).*

*5. Consectariamente, a comprovação na instância ordinária do relacionamento afetivo público e notório entre a principal sócia da empresa contratada e o prefeito do município licitante, ao menos em tese, indica quebra da impessoalidade, ocasionando também a violação dos princípios da isonomia e da moralidade administrativa, e ao disposto nos arts. 3º e 9º da Lei de Licitações. Deveras, no campo da probidade administrativa no trato da coisa pública, o princípio norteador é o do **in dubio pro populo**.’*

19.2. *Acrescenta-se que, no voto do Relator do aludido julgado, há o complemento do raciocínio de Marçal Justen Filho anteriormente exposto, nos seguintes termos:*

*‘Em suma, sempre que houver possibilidade de influência sobre a conduta futura de licitante, estará presente uma espécie de ‘suspeição’, provocando a incidência da vedação contida no dispositivo. A questão será enfrentada segundo o princípio da moralidade. É desnecessário um elemento exaustivo por parte da Lei. O risco de comprometimento da moralidade será suficiente para aplicação da regra.’*

19.3. *Dessa forma, verifica-se que a Primeira Turma do STJ, considerando as lições do citado doutrinador no sentido de que ‘a regra legal é ampla e deve reputar-se como meramente exemplificativa’, entendeu que a referida relação entre licitante e o prefeito municipal, no contexto citado, feriu até mesmo o art. 9º da Lei 8.666/1993, além do seu art. 3º.*

19.4. *Também é interessante mencionar o Acórdão 5.847/2012 – 2ª Câmara, relativo a processo que trata de possível favorecimento, em contrato de fornecimento de bens/serviços, de*

parente por parte de gestor de órgão federal, em que o Relator assim se pronunciou em sua proposta de deliberação:

*‘Nesse sentido, destaco o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1.632/2006 – Plenário, prolatado nos autos do TC 015.709/2004-3, que cuidou de representação com vista a apurar, dentre outras irregularidades, o fato de o órgão (Hospital Naval Marcílio Dias) ter contratado com empresa cujo proprietário era pai de um dos membros da Comissão Permanente de Licitação:*

*‘14. Hely Lopes Meirelles, discorrendo sobre a moralidade dos atos administrativos, cita Henri Welter, asseverando que: ‘a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e Mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa.’, in Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editora, 22ª Ed., 1997, págs. 83/84.*

*15. Já Celso Antônio Bandeira de Mello, in Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editora, 17ª Ed., 2004, pág. 842 assevera que: ‘violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.’*

*[...]*

*28. Ainda naquela oportunidade, asseverei que, mesmo a Lei 8.666/1993 não possuindo dispositivo vedando expressamente a participação de empresas em que há relação de parentesco entre os seus proprietários e/ou administradores com poderes de gerência, como é o caso dos presentes autos, e servidores ou funcionários da entidade com que contratara, foi cristalina a intenção do legislador, com as disposições do art. 9º da indigitada lei, em vedar a prática de conflito de interesses nos certames da Administração: [...] (grifou-se).*

*29. Diante de tal quadro, considero que a conduta de [...], Superintendente Administrativa, foi de encontro aos princípios da moralidade e da impessoalidade, ensejando reprimenda por parte deste Tribunal.’ (grifou-se).*

*19.5. Assim, diante do que foi exposto, a situação descrita no relatório de fiscalização, objeto da audiência, fere os princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993. Nesse aspecto, o Tribunal tem tratado a matéria em vários acórdãos e reprimido práticas semelhantes à ora analisada, a exemplo dos Acórdãos 138/2003 – 1ª Câmara, 3.581/2009 – 1ª Câmara, 6.330/2012 – 2ª Câmara, 31/1997 – Plenário, 110/2000 – Plenário, 1.292/2011 – Plenário, 1.839/2011 – Plenário, além do anteriormente citado.*

*19.6. Ainda, a defesa elencou determinadas situações irregulares hipotéticas, as quais, na sua visão, caso tivessem ocorrido, aí sim, associadas ao achado em comento, maculariam o procedimento licitatório, bem como listou outras que favoreceriam uma interpretação favorável ao defendente, a exemplo da suposta contratação de preços compatível com mercado e a execução da obra.*

*19.6.1. Porém, ainda que não tenham sido verificadas as ocorrências específicas que mencionou, outras existiram, ou seja, a descrição do achado foi acompanhada de outros apontamentos concernentes ao convite em foco que evidenciaram o favorecimento da construtora em tela na licitação, além de indícios de conluio entre as outras duas supostas concorrentes (v. item 6 retro), situações essas que serão analisadas adiante. 19.6.2. Quanto à questão de preço e execução da obra, cabem as ponderações insertas nos itens 18 e 18.1 desta instrução.*

*19.7. Em relação à capacidade técnica da contratada e sua reputação no mercado, esses elementos não são aptos a elidir as irregularidades específicas ora em apreciação envolvendo essa construtora.*

*19.8. Por fim, cabem considerações sobre a assertiva de que a isonomia não foi maculada, pois o então prefeito teria agido como ‘mero homologador’ do certame, ato posterior à adjudicação da empresa vencedora.*

19.8.1. Na realidade, ao homologar o procedimento (p. 15, peça 3), o prefeito expressou sua inteira aprovação por todos os atos nele praticados, tornando-se corresponsável por eles. Nesse sentido, convém trazer à baila o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 113/1999 – Plenário:

*‘Não é a homologação ato meramente formal, por meio do qual a autoridade competente apenas lança sua assinatura, como mera ciência do resultado do certame. Ao contrário, é ato administrativo dos mais importantes. Por meio dele, a autoridade administrativa exerce controle sobre a legalidade do procedimento licitatório. Novamente, valho-me da lição do eminente professor paulista, para quem: ‘quando exerce o poder homologatório do resultado do certame, a autoridade, ademais de examinar a regularidade do processado, decide quanto à conveniência de contratar.’ (in ob. cit., p. 169). Dessa forma, evidenciada alguma irregularidade no transcorrer da licitação, cumpre à autoridade competente recusar a homologação.’*

19.8.2. Desse modo, não há como excluir ou minimizar a participação direta do então prefeito nos atos administrativos ligados ao convite em apreço, de forma que se pudesse aventar que a relação de parentesco verificada não fosse relevante para a contratação da Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda.

20. Concernente ao exposto no item 12 retro, e seu subitem, a defesa baseia seus argumentos na Instrução Normativa 2, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – norma essa também mencionada no Acórdão 2.060/2009 – Plenário citado pela defesa –, porém ela foi editada em 2008, portanto bem posterior aos fatos ora apreciados que se referem à convite lançado em 2005.

20.1. Ademais, esse regramento se refere à planilha de custos e formação de preços, que ele mesmo define, no item VII do seu Anexo 1, como ‘documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, [...], podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados’, assim não se confunde com o orçamento completo e detalhado contendo os preços unitários e totais por item, bem como o valor total da proposta, integrante da proposta da licitante balizadora para julgamento da CPL (item 8.3, alínea ‘b’, da carta-convite, p. 37, peça 1).

20.2. Também não se pode considerar a ocorrência como ‘meros erros’ que não justificariam a desclassificação da licitante, assim como acatar como ato regular o fato de que a construtora tenha suprido omissões existentes na planilha orçamentária que subsidiou a cotação de preços, como consta na defesa.

20.2.1. Com efeito, a carta-convite estabeleceu em seu item 9.6 que as propostas que não atendessem as condições estabelecidas na licitação seriam desclassificadas, assim como elencou como parte integrante do Convite a planilha de custos unitários que compunha o seu Anexo III (item 1) e definiu que o seu objeto estava em conformidade com a referida planilha (item 2) (p. 35 e 37, peça 1).

20.2.2. Portanto, ao não cotar ou alterar determinados itens insertos na aludida planilha e incluir outros não previstos, conforme descrito no relatório de fiscalização, restou desconfigurado o objeto da licitação. Sendo assim, a proposta deveria ser desclassificada, em consonância com as próprias regras do certame e com o estabelecido nos arts. 41, 44 e 45 da Lei 8.666/1993.

21. No tocante ao contido no item 13 desta instrução, e seu subitem, nada há nos autos e nem na defesa apresentada que comprove a alegada distribuição de arquivo digital aos licitantes contendo caracterizado nos autos da licitação, a teor do princípio da formalidade, ao qual, por força do art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, se subordinam os procedimentos licitatórios em qualquer esfera da Administração Pública

21.1. Também caso houvesse essa distribuição, era de se esperar que os arquivos reproduzissem integralmente o conteúdo da carta-convite, porém as coincidências relatadas não guardam semelhança com os itens correspondentes na planilha anexa ao instrumento convocatório (v. pp. 4-6 e 8-10, peça 3, c/c pp. 43-44, peça 1).

21.2. Também não corresponde à realidade a afirmação de que existem muito mais diferenças do que semelhanças entre as planilhas dessas duas licitantes em tela. Na verdade, há

*muitas mais semelhanças do que diferenças, entretanto a maioria dessas semelhanças guarda correlação com a planilha editalícia, de forma que se vê que a equipe de fiscalização apontou apenas aquelas divergentes do edital e que mesmo assim eram comuns entre as aludidas concorrentes.*

*21.3. No que tange à menção ao Acórdão 2.668/2009 – Plenário, está claro que a defesa extrapolou o alcance dessa deliberação ao usá-la para fundamentar a afirmação de ‘que não cabe aos membros da Comissão de Licitação a verificação de similaridade entre as propostas apresentadas, por ausência de previsão legal específica’.*

*21.3.1. Com efeito, nesse aresto apenas foi considerado escusável os membros da CPL não terem notado a similaridade na formatação das propostas, à vista do caso concreto. Porém, em muitas outras situações, o Tribunal tem aplicado multa aos integrantes de comissão de licitação em face da existência das irregularidades semelhantes a estas em apreciação, a exemplo dos Acórdãos 858/2009 – Plenário e 1.292/2011 – Plenário.*

*22. Dessa forma, diante do que foi expandido, deixa-se de acatar as razões de justificativa em apreciação.*

## **I.2. Razões de justificativa de Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda.**

*23. Resumem-se, agora, os argumentos aduzidos pela construtora Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda. (peça 110), licitante declarada vencedora do Convite 113/2005 (p. 13, peça 3).*

### **Argumentos**

*24. A defesa, trazida por meio de procurador regularmente constituído (peça 84 c/c peça 210, p. 4), aborda que não haveria no art. 9º, §§ 3º e 4º, da Lei de Licitações, que lista os casos de ‘impossibilidade de participação de pessoas físicas ou jurídicas que possuam vínculos com os membros da comissão de licitação’, ‘vedação expressa à participação de parentes do Chefe do Executivo, vez que este não possui participação direta no processo licitatório, limitando-se a homologar as decisões do Presidente da Comissão de Licitação’. Assim, ‘a restrição imposta, por seu caráter público, não poderia receber interpretação extensiva’, entendimento esse que encontraria respaldo nas lições de Carlos Maximiliano e Toshio Mukai (p. 3, peça 110).*

*25. Também é citada a Decisão 603/1997 – Plenário que trata de representação formulada por licitante contra edital de licitação que ampliava o rol de pessoas impedidas de participar do certame, em infringência ao art. 9º da Lei 8.666/1993, e que foi julgada procedente pelo Tribunal (pp. 3-5, peça 110) (cópia integral da referida deliberação foi juntada às pp. 8-11, peça 110).*

*26. A contratação da empresa teria atingido plenamente o objetivo do certame, a contratada apresentou a proposta mais vantajosa, sem resquício de dano ou sobrepreço, e o objeto teria sido executado de forma satisfatória e dentro das especificações exigidas no edital, sendo as obras ‘devidamente fiscalizadas pela administração municipal e consideradas conforme, sendo devidamente atestadas’. Por essas razões, ‘eventuais divergências entre alguns itens da proposta e a planilha orçamentária não maculam a contratação de nulidade’, devendo ser consideradas como erro formal (pp. 5-6, peça 110).*

### **Análise**

*27. Quanto à interpretação a ser dada ao art. 9º da Lei 8.666/1993, itens 24 e 25 retro, a despeito da doutrina apresentada, o assunto foi tratado em profundidade no item 19 e seus subitens 19.1-19.5 desta instrução, inclusive com posicionamento mais recente deste Tribunal acerca da matéria, de modo que cabem as mesmas análises e conclusões ali esposadas.*

*27.1. Igualmente, no aspecto específico de que o então prefeito ‘não possui participação direta no processo licitatório, limitando-se a homologar as decisões do Presidente da Comissão de Licitação’, remete-se às considerações e conclusões expostas no item 19.8, e seus subitens, desta instrução.*

*28. No que concerne ao contido no item 26 supra, observa-se que não é possível associar integralmente a execução da obra com as especificações do edital, uma vez que foi aprovada proposta*

que apresentou divergências de itens em relação à planilha inserta na carta-convite, sem olvidar que como essa ocorrência aponta para o favorecimento da Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda. no certame também não se pode assegurar que foi escolhida a proposta mais vantajosa para a Administração.

28.1. Também não se pode considerar como erros meramente formais as divergências verificadas entre a proposta da referida construtora e as condições da carta-convite pelas razões expostas no item precedente 20.2 e respectivos subitens.

29. Diante de tudo que foi exposto, resta a não acatar as presentes razões de justificativa.

### **I.3. Razões de justificativa de F.G. Construções e Empreendimentos Ltda.**

30. Resumem-se, agora, os argumentos aduzidos pela construtora F.G. Construções e Empreendimentos Ltda. (peça 101), uma das participantes do Convite 113/2005 (p. 11, peça 3).

#### **Argumentos**

31. A defesa, trazida por meio de procurador regularmente constituído (peça 88 c/c peça 210, p. 4), assevera que seria praxe, quando da aquisição dos editais, os pretensos licitantes solicitarem uma via em formato digital, 'especialmente quando o termo de referência é composto por vários e numerosos itens', para facilitar a formulação das propostas e permitir a perfeita adequação delas aos requisitos do edital (p. 2, peça 101). Assim, nessa ocasião, a empresa em foco e a Procarde Construções Ltda. teriam recebido o edital em arquivo digitalizado (p. 6).

32. É citado o Acórdão 568/2010 – Plenário em que teria sido firmado 'o entendimento de que, diante da comprovação de que as coincidências gráficas existentes em propostas são oriundas de arquivos digitalizados fornecidos pela Comissão de Licitação, não subsiste a alegação de indícios de conluio ou montagem de processos licitatórios' (pp. 2-6) (cópia integral da referida deliberação foi juntada às pp. 8-15).

33. A coincidência de erros tipográficos e padrões ortográficos, de forma isolada, não seria capaz de comprovar a prática de conluio, conforme já decidido por ocasião da Decisão 318/1999 – 2ª Câmara (p. 6).

34. Por fim, assevera que 'todas as coincidências encontradas pela equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos da Carta-Convite 133/2005, não havendo, portanto, que se falar em conluio praticado pela Empresa Requerida'.

#### **Análise**

35. Reafirma-se que nada há nos autos e nem na defesa apresentada que comprove a alegada requisição e recebimento de arquivo digital, por parte dos licitantes, contendo os modelos de planilhas orçamentárias, atos esses que deveriam, caso efetivados, repisa-se, estar devidamente caracterizados nos autos da licitação, a teor do princípio da formalidade, ao qual, por força do art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, se subordinam os procedimentos licitatórios em qualquer esfera da Administração Pública.

35.1. Ainda na hipótese da prática desses atos, era de se esperar que os arquivos reproduzissem integralmente o conteúdo da carta-convite, porém as coincidências relatadas não guardam semelhança com os itens correspondentes na planilha anexa ao instrumento convocatório (v. pp. 4-6 e 8-10, peça 3, c/c pp. 43-44, peça 1). Desse modo, não está confirmada nos autos a afirmação retro de que 'todas as coincidências encontradas pela equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos da Carta-Convite 133/2005'.

35.2. Assim, não há, neste caso concreto, como aplicar o referido entendimento expresso no Acórdão 568/2010 – Plenário, pois além de não haver a devida comprovação de que foi repassado o edital e seus anexos aos licitantes por meio eletrônico, as coincidências verificadas não estão reproduzidas na planilha anexa à carta-convite que deveria integrar o suposto arquivo digitalizado.

35.3. Por fim, observa-se que a Decisão 318/1999 – 2ª Câmara, citada pela defesa, trata de caso distinto do da presente TCE, ou seja, sobre indícios de que erros tipográficos comuns proviessem de uma mesma máquina de escrever, porém o eminente Ministro-Relator não considerou haver evidências suficientes a sustentar essa conclusão. Dessa forma, e em face das considerações

anteriores, não há como aproveitar o entendimento esposado nessa deliberação na situação em apreço.

36. Conclui-se então pela rejeição das razões de justificativa em análise.

#### **I.4. Audiência da Procarde Construções Ltda.**

37. A Procarde Construções Ltda., notificada por via editalícia, na forma definida no art. 179, inciso III, do Regimento Interno/TCU, não atendeu a audiência e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da audiência por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável, conforme exposto no item 3.1 desta instrução.

38. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

#### **II. Audiências determinadas na alínea 'b' do item 9.2.1 do Acórdão 2678/2010 – Plenário**

39. A alínea 'b' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário trata dos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do Convite 138/2006 (peças 4-6), indicando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada, conforme relatado no item 2.1 do relatório de fiscalização, bem como de lançamento de licitação sem projeto básico, abordado no item 2.2. A descrição dessas ocorrências é a seguinte (pp. 8-10, peça 208):

##### **Item 2.1:**

A licitante vencedora do certame, F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., tem como sócio Henrique Valois Martins Guimarães, o qual tinha o mesmo endereço residencial de Thais Garcia Coutinho Guimarães (fls. 238/239) – em vista de igual endereço e sobrenome comum, infere-se uma possível relação matrimonial entre eles à época dos fatos –, sendo que a referida senhora é vereadora na localidade e sobrinha do atual prefeito (fls. 240/244). Assim, resta comprometido o princípio da moralidade que deveria reger a licitação, a teor do art. 3º, da Lei 8.666/1993.

Ainda, como evidências do achado em epígrafe, documentos apresentados pelas participantes, conquanto haja adequações para que pareçam diferentes, apresentam coincidência de erros gramaticais, de padrões gráficos e de excertos de orações, entre outros, conforme exemplos inseridos no quadro demonstrativo abaixo:

<b>Documento</b>	<b>Empreiteiras</b>	<b>Pontos Coincidentes</b>
Resumo da Proposta de Preço (fls. 212, 215 e 218, licitantes, e 126, modelo anexo ao edital)	Convap; Barros Construções e F. Martins	- 'erros ou omissões que venham a ser verificado' - 'declaramos ainda, que temos...' - mesmo padrão de local/data: cidade-estado, mês com inicial maiúscula e ausência de ponto final - inclusão do item 'Objeto', não previsto no modelo anexo ao edital (fl. 126), ainda mais em igual ordem (2º item) - mesmo fecho ('atenciosamente', sem vírgula ao final)
Declaração de inexistência de fato impeditivo da habilitação (fls. 193 e 208, licitantes, e 123, modelo anexo ao edital)	Convap e Barros Construções	- 'Art. 32' (inicial maiúscula) - mesmo padrão de local/ data (mês em maiúscula, sem ponto final; cidade-estado). Este modelo também se observa em relação à F. Martins (fl. 181) - mesmo título do documento

<i>Declaração de visita ao local da obra (fls. 179, 194 e 209, licitantes, e 127, modelo anexo ao edital)</i>	<i>Convap; Barros Construções e F. Martins</i>	<i>- dois pontos após ‘empresa’ - mesmo padrão de data (mês em maiúscula, sem ponto final)</i>
	<i>Convap e Barros Construções</i>	<i>- texto idêntico a partir de ‘declara’</i>
<i>Declaração sobre emprego de menor [de 18 anos de idade] – art. 7º, XXXIII, CF (fls. 195 e 210, licitantes, e 124, modelo anexo ao edital)</i>	<i>Convap e Barros Construções</i>	<i>- mesmo padrão de data (mês em maiúscula, sem ponto final); - ‘Art. 27’ (inicial maiúscula) – também observado em relação à F. Martins (fl. 180)</i>
		<i>-igualdade a partir de ‘para os devidos’</i>
<i>Planilha de preços (fls. 213/214, 216/217 e 219/220, licitantes, e 100/101, planilha orçamentária)</i>	<i>Convap; Barros Construções e F. Martins</i>	<i>Item 3.0: Discriminação com a mesma abreviação ‘ALV.’ Item 4.1: ‘Mad. C/’ (uso de maiúsculas) Item 5.1: inclusão nas especificações de ‘amof.’ Item 5.2: inclusão nas especificações de ‘lisa’ Item 7.2: ‘deposito’ Item 10.4: ‘1 teclas’ Item 10.5: ‘2 tecla’ Item 10.9: ‘harte’, bem como ao invés de ‘.’ (ponto) é usado ‘;’ (vírgula) para separação das casas decimais (10,9) Item 13.5: ‘cubas inox’ (planilha orçamentária: ‘cubas de inox’), além de dois itens com a mesma numeração ‘13.5’</i>

**Item 2.2:**

Foi constatada a ausência de projeto básico referente ao empreendimento licitado. Ademais, não há especificação e quantitativo do objeto da licitação no edital do certame, elementos esses que deveriam compor o anexo IV do instrumento convocatório (fl. 152).

**II.1. Razões de justificativa de Humberto Ivar Araújo Coutinho, Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva.**

40. Apresentados os indícios de irregularidades relativos ao Convite 138/2006, sintetizam-se, nesta oportunidade, os argumentos trazidos por Humberto Ivar Araújo Coutinho (peças 124-125), então prefeito de Caxias/MA, e por Alexandre Henrique Pereira da Silva (peças 136-137) e Arnaldo Benvindo Macedo Lima (peças 127-128) e Neuzelina Compasso da Silva (peça 140), então presidente e membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da aludida municipalidade (peça 5, pp. 11-13), respectivamente.

40.1. Esta apreciação será em conjunta porque todos eles expuseram, em essência, as mesmas justificativas em relação aos indícios de irregularidades que lhe foram atribuídos, por meio de procuradores comuns, regularmente constituídos conforme atestam os documentos que integram as peças 64-66 e 69 c/c peça 210, pp. 1-2.

40.2. Ressalta-se que a mesma peça defensiva de cada um desses responsáveis englobou todas as audiências determinadas no item 9.2.1 do acórdão em comento, sendo que as páginas relativas ao Convite 138/2006 estão identificadas abaixo. Esclarece-se que as referências de páginas/peças utilizadas na sintetização dos argumentos se referem ao defendente Alexandre Henrique Pereira da Silva.

<b>Responsável</b>	<b>Razões de Justificativa relativas ao Convênio 138/2006</b>
<i>Humberto Ivar Araújo Coutinho</i>	<i>Peça 125, pp. 15-22</i>
<i>Alexandre Henrique Pereira da Silva</i>	<i>Peça 136, pp. 5-15</i>
<i>Arnaldo Benvindo Macedo Lima</i>	<i>Peça 128, pp. 15-22</i>
<i>Neuzelina Compasso da Silva</i>	<i>Peça 140, pp. 15-22</i>

### **Argumentos e análise de questões preliminares**

41. Comparando-se a lista de responsáveis entre o Convite anterior (113/2005) e este em foco, observa-se que Alexandre Henrique Pereira da Silva foi incluído no rol (e Renê Ribeiro da Cruz excluído), de modo que em suas razões de justificativa se reproduz a mesma preliminar dos demais, quanto aos temas de conversão do processo em TCE e do papel orientador do controle, nos mesmos termos do exposto nos itens 8 e 9, e respectivos subitens, desta instrução. Essas matérias estão localizadas nas pp. 5-8 da peça 136, itens 3 e 4.

42. Assim, reporta-se à observação contida no item 14 e às análises expressas nos itens 15-17 da presente instrução que levaram à rejeição dessas alegações preliminares.

### **Outros argumentos**

43. No item 5 (pp. 8-15, peça 136), a defesa aborda que o Convite 138/2006 ocorreu com êxito, haja vista que todos os procedimentos cabíveis atinentes à sua fase interna, previstos na Lei 8.666/1993, foram realizados.

44. No subitem 5.1 (pp. 9-12, peça 136), 'do atendimento à moralidade administrativa', confirma que Henrique Valois Martins Guimarães, à época do certame, era casado com Thais Garcia Coutinho, porém ela ainda não era vereadora nesse tempo, sendo eleita apenas em 2008, para a legislatura 2009-2012.

44.1. Afirma que o referido senhor pertence ao quadro societário da F. Martins Construção Empreendimento Imobiliários Ltda., porém 'não está à frente dos negócios da construtora, não é representante comercial muito menos sócio-administrador' (p. 9, peça 136).

44.2. Em seguida, discorre sobre a reputação da empresa, considerada excelente, com grande prestígio e experiência no mercado, cuja atuação iniciou bem antes do mandato do 'atual prefeito, colacionando experiência e atestados de capacidade técnica ao longo de mais de 15 (quinze) anos, conforme comprova a documentação em anexo' (p. 10; anexo, pp. 62-104, todas da peça 136).

44.3. O vínculo afetivo entre um dos sócios da empresa vencedora e a sobrinha do prefeito não teriam sido determinantes para construtora ganhar o certame, mas sim a comprovação, no âmbito da licitação, de que possui a habilitação jurídica, fiscal e técnica e ainda pelo menor preço ofertado. Essa relação não integraria as vedações impostas no art. 9º da Lei 8.666/1993 que 'refletem a preocupação pelos princípios da moralidade pública e isonomia' no âmbito das licitações (pp. 10-11, peça 136).

44.4. Cita, em apoio à tese, julgado do TRF da 1ª Região (AC 33000274300/BA. Processo 2000.33.00.02743-0. DJ 30 jun.2003) que trata sobre possível aplicação do art. 9º da Lei 8.666/1993 nos procedimentos de alienação e/ou compras de bem (p. 11, peça 136).

44.5. Acrescenta que 'a restrição de direitos é excepcional em nosso ordenamento e deve ser literalmente prevista na legislação'. Limitar 'a ampla competição entre os licitantes é ferir um dos princípios basilares dos procedimentos licitatórios'. Refere-se, então, à Decisão 603/1997 – Plenário que trata de representação formulada por licitante contra edital de licitação que ampliava o rol de pessoas impedidas de participar do certame, em infringência ao art. 9º da Lei 8.666/1993, e que foi julgada procedente pelo Tribunal (p. 11, peça 136).

44.6. Conclui, então, que, por esse motivo, a comissão de licitação não teria embasamento jurídico para desclassificar a empresa vencedora do certame (pp. 11-12, peça 136).

45. No subitem 5.2 (pp. 12-14, peça 136), a defesa assevera que foi dada publicidade adequada à licitação, sendo que 'o Aviso de licitação foi fixado em local público e publicado em jornal de grande circulação dando aos interessados a possibilidade de participar dos certames'. As

*semelhanças verificadas nas planilhas de preços e determinados anexos do edital adviriam do uso de matriz disponibilizada aos licitantes em meio eletrônico, pela equipe de licitação. As coincidências seriam todas relativas aos itens já previamente preenchidos pela referida matriz, sendo que as propostas são bem diferentes, havendo coincidências ‘quando se trata de itens inseridos na planilha de custos, sendo certo a inferir que existem muito mais diferenças do que semelhanças’ e estas últimas não seriam ‘suficientes para induzir a existência de conluio’.*

*45.1. Aponta julgado do TCU, materializado por meio do Acórdão 2.668/2009 – Plenário, que, em tema semelhante, teria decidido ‘que não cabe aos membros da Comissão de Licitação a verificação de similaridade entre as propostas apresentadas, por ausência de previsão legal específica’ (p. 13).*

*46. Em prosseguimento, item 5.3 (pp. 14-15, peça 136), expende que todas as descrições do objeto a ser realizado (reforma em duas salas de aulas da escola) estavam inseridas nas planilhas orçamentárias, e teriam sido enviadas aos licitantes, porém, por erro de autuação, não foram reproduzidas na via do convite anexa aos autos da licitação, ‘mas integra os autos na fase interna’.*

*46.1. Apesar de a Lei 8.666/1993 estabelecer a necessidade de elaboração do projeto básico nos padrões por ela definidos (art. 6º, IX, e art. 7º), ‘o conceito determinado pela Lei, no entanto, gera incertezas quanto ao tratamento desta etapa de projeto’, e ‘na prática, sabe-se que não é essa a realidade. O projeto básico deve servir-se, sobretudo, para apropriação do que será realizado, permitindo ao gestor licitar com a ideia ‘adequada’ dos custos do empreendimento, suas características e prazo e isso foi feito’.*

*46.2. Por se tratar de uma reforma de baixa complexidade, ‘apesar do não detalhamento da execução’, os documentos apresentados, em especial o edital, seriam suficientes e forneceriam, em conjunto com a vistoria prévia do local, os principais dados para subsidiar a cotação de preços e execução da obra (materiais a serem utilizados, prazo de execução e método) (p. 15, peça 136).*

#### **Análise**

*47. No que tange ao sintetizado no item 43 desta instrução, observa-se, nos mesmos termos expostos em relação a argumento semelhante usado anteriormente, que possível regularidade do procedimento licitatório em determinados aspectos, como os citados na defesa, não invalidam os apontamentos do relatório de fiscalização em relação às evidências claras de irregularidades nos pontos específicos ora tratados.*

*48. Relativamente ao exposto no item 44 retro, e subitens, verifica-se que a inferência inicial relatada pela equipe de fiscalização foi confirmada pela defesa, ou seja, à época da licitação, um dos sócios da empresa F. Martins Construção Empreendimento Imobiliários Ltda., era casado com a sobrinha do então prefeito, a qual posteriormente (2008) foi eleita vereadora, cujo mandato transcorria por ocasião da fiscalização do TCU em comento.*

*48.1. Essa situação, para que fique bem caracterizado o comprometimento do princípio da moralidade, deve ser associada à ocorrência descrita no relatório de inspeção sobre a apresentação de documentos pelos licitantes com coincidência de erros gramaticais, de padrões gráficos e de excertos de orações, indicativos de fraude do certame que veio a beneficiar a referida construtora como vencedora da carta-convite.*

*48.2. Nesse contexto, anota-se que apesar de Henrique Valois Martins Guimarães não ser sócio-administrador da construtora, detém 50% do capital social, sem esquecer o evidente grau de parentesco com o sócio-administrador (Felix Martins Guimarães Júnior), conforme sobrenome comum e endereço residencial igual nos anos iniciais da existência da empresa (p. 18-26, peça 6), de forma que a gravidade da situação descrita no relatório não pode ser amenizada por essa alegação da defesa quanto à aludida realidade societária.*

*48.2.1. Ademais, reforçando essa conclusão, Henrique V. M. Guimarães participou diretamente da licitação em comento subscrevendo as declarações de pp. 34-36, vol. 6, até identificando-se nessas ocasiões como ‘sócio-diretor’, conforme carimbo da empresa apostado nesses documentos, sem olvidar que essas assinaturas são bem semelhantes àquelas assentadas no*

comprovante de recebimento do edital (p. 16, peça 6), na ata à pp. 20-21, peça 211, e no contrato firmado (p. 25-29, peça 211), e bem distintas das do sócio-administrador legal estampadas no contrato social e suas alterações (v. pp. 20, 21, 23 e 26, peça 6).

48.3. Em relação à larga experiência operacional e à boa reputação que a F. Martins Construção Empreendimento Imobiliários Ltda. tem no mercado, esses elementos não são aptos a elidir as irregularidades específicas ora em apreciação envolvendo essa empreiteira.

48.4. Ainda, o fato de a construtora declarada vencedora ter comprovado as qualificações e habilitações prevista no edital também não descaracterizam os indícios de irregularidades em foco, assim como o conjunto de evidências acerca de conluio, expressos no relatório da fiscalização, não permite asseverar que foi escolhida a proposta mais vantajosa para a Administração, inclusive quanto ao preço ofertado.

48.5. Quanto às alegações envolvendo a interpretação do art. 9º da Lei 8.666/1993, o assunto foi tratado em profundidade no item 19 e seus subitens 19.1-19.5 desta instrução, inclusive com posicionamento mais recente deste Tribunal acerca da matéria, de modo que cabem as mesmas análises e conclusões ali esposadas, acrescentando-se, tão somente, que o julgado do TRF da 1ª Região (item 44.4 retro) não trata de matéria semelhante à da presente TCE, mas sim sobre a possível aplicação do referido dispositivo nos procedimentos de alienação e/ou compras de bem.

49. Concernente ao tratado no item 45 e seu subitem retro, na mesma linha de análise desse mesmo tema relativo ao convite anterior, nada há nos autos e nem na defesa apresentada que comprove a alegada distribuição de arquivo digital aos licitantes contendo os modelos dos anexos da Carta-Convite, entrega essa que deveria, caso efetivada, estar devidamente caracterizada nos autos da licitação, a teor do princípio da formalidade, ao qual, por força do art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, se subordinam os procedimentos licitatórios em qualquer esfera da Administração Pública.

49.1. Igualmente, não se localizou no processo comprovação de que o Aviso de Licitação (p. 15, peça 6) foi publicado em jornal de grande circulação, como afirma a defesa, na realidade não há nem certificação de que cópia do instrumento convocatório foi afixado em local apropriado, para atendimento ao disposto no art. 22, § 3º, da citada lei.

49.2. Antes de se avançar nas análises, convém abordar que não se localizou nestes autos a documentação completa do Convite 138/2006 que deveria estar enfeixada nas peças 4-6 deste processo (ausentes as folhas 204-245 do processo original TC 013.939/2009-5). Reputa-se que tal lacuna não interferiu na ampla defesa e no contraditório dos responsáveis, pois cópia do referido TC foi encaminhada junto ao ofício de audiência de cada um deles, como se depreende do que consta nos respectivos textos (v. localização desses expedientes nestes autos no anexo único desta instrução), sendo que o relatório de fiscalização indica claramente a localização das evidências no citado processo.

49.2.1. Ademais, em nenhuma das razões de justificativa aduzidas consta alusão à restrição de defesa por falta desses elementos, os quais, para facilitar a visualização das evidências que serão mencionadas durante a análise, foram agora juntados a estes autos e constituem a sua peça 211.

49.3. Isso posto, retoma-se o argumento relativo à disponibilização de 'matriz comum' aos licitantes. Alegação semelhante foi usada em relação ao convite anterior, de forma que cabem também aqui as análises anteriormente expressas sobre o tema, ou seja, caso tivesse ocorrido a aludida disponibilização, era de se esperar que reproduzissem integralmente o conteúdo dos anexos da carta-convite, porém as coincidências relatadas não guardam semelhança com os itens correspondentes nos documentos que compõem o instrumento convocatório, à exceção dos erros apontados nos itens 7.2, 10.4 e parte do 10.9 das planilhas de preços que se repetem nas planilhas anexas à carta-convite. Seguem abaixo as indicações dessas evidências nos autos:

<b>Documento</b>	<b>Anexo da carta-convite</b>	<b>Apresentado pelos licitantes</b>
Resumo da Proposta de Preço	p. 32, peça 4	pp. 9, 13 e 16, peça 211

<i>Declaração de inexistência de fato impeditivo da habilitação</i>	<i>p. 29, peça 4</i>	<i>p. 48, peça 6, e p. 5, peça 211</i>
<i>Declaração de visita ao local da obra</i>	<i>p. 33, peça 4</i>	<i>pp. 34 e 49, peça 6, e p. 6, peça 211</i>
<i>Declaração sobre empregado menor de 18 anos de idade</i>	<i>p. 30, peça 4</i>	<i>p. 50, peça 6, e p. 7, peça 211</i>
<i>Planilha orçamentária / preços</i>	<i>pp. 6-7, peça 4</i>	<i>pp. 10-11, 14-15 e 17-18, peça 211</i>

49.4. Também não corresponde à realidade a afirmação de que existem muito mais diferenças do que semelhanças entre as planilhas dos licitantes. Na verdade, constata-se que nas descrições dos itens há muitas mais semelhanças do que diferenças, entretanto a maioria dessas semelhanças guarda correlação com as planilhas editalícias, de forma que se vê que a equipe de fiscalização priorizou apontar aquelas divergentes do edital e que mesmo assim eram comuns entre as aludidas concorrentes (v. as exceções indicadas no subitem anterior), bem como consignou que havia adequações entre as planilhas para que parecessem diferentes.

50. Respeitante ao resumo no item 46 retro, que se refere ao item 2.2 do relatório de fiscalização, há evidências suficientes que demonstram a ausência de projeto básico, dado que os documentos que compõem a fase interna da licitação até o lançamento e entrega da carta-convite, entre outros, estão devidamente coligidos no processo (peça 5 e peça 6, pp. 1-16).

50.1. A despeito de tratar-se de obra de baixa complexidade (reforma e ampliação em duas salas de aulas), mas que consumiu recursos na ordem de R\$ 147.033,64, considerando o valor do objeto adjudicado (v. p. 24, peça 211), resta claro que uma simples planilha orçamentária é elemento insuficiente para caracterizar a obra, sendo que não se observa no processo administrativo (peça 5 e peça 6, pp. 1-16) informações elementares como, por exemplo, a identificação das salas a serem reformadas e as suas dimensões atuais e as dimensões futuras.

50.2. A defesa admite que não há detalhamento de execução, contudo afirma que os principais dados poderiam ser colhidos no edital (materiais a serem utilizados, prazo de execução e método) e complementados com a visita prévia ao local da obra. Para o método, por exemplo, indica o item 14.2 do edital e a cláusula décima primeira da minuta do contrato (p. 15, peça 136), porém da leitura desses dispositivos não é possível pinçar os métodos construtivos, pois o primeiro ponto (p. 51, peça 5) identifica apenas a escola e a quantidade de salas a serem reformadas/ampliadas e o segundo (p. 11-12, peça 6) se refere, em relação à contratada, a cláusulas relativas à apresentação de fatura/medição, a encargos legais e a obrigações atinentes a fiscalizações e pleitos da contratada.

50.3. Também, pondera-se que a visita ao local da obra tem por objetivo conhecer as condições do local para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, como se depreende do art. 30, inciso III, da Lei 8.666/1993, e não para colher informações que deveriam estar inseridas no projeto básico, caso contrário o certame perderia seu caráter isonômico e impossibilitaria o julgamento objetivo estabelecido no art. 45 do referido diploma legal.

50.4. Na realidade, nem mesmo está demonstrado que a planilha de especificação e quantitativo do objeto foi distribuída aos licitantes, pois ela não seguiu junto à carta-convite (p. 7, peça 6), como anotado no relatório da fiscalização, e não há comprovação de entrega em um outro momento, nada obstante afirmação da defesa de que isso teria ocorrido, porém desacompanhada dos devidos elementos comprobatórios.

51. Assim, diante do que foi exposto, rejeitam-se as razões de justificava em análise.

## **II.2. Razões de justificativa de F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda.**

52. Resumem-se, agora, os argumentos aduzidos pela construtora F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda. (peça 103), licitante declarada vencedora do Convite 138/2006 (p. 22, peça 211). Esclarece-se que o mesmo documento defensivo trata de todas audiências determinadas no item 9.2.1 do acórdão em comento, envolvendo esse responsável, sendo que as justificativas atinentes à citada licitação foram apresentadas em conjunto com as do Convite 184/2006 e se circunscrevem às pp. 3-10 da peça 103.

**Argumentos**

53. A defesa, trazida por meio de procurador regularmente constituído (peça 91 c/c peça 210, p. 4), afirma que seria praxe, quando da aquisição dos editais, os pretendos licitantes solicitarem uma via em formato digital, 'especialmente quando o termo de referência é composto por vários e numerosos itens', para facilitar a formulação das propostas e permitir a perfeita adequação delas aos requisitos do edital (p. 3, peça 103). Assim, nessa ocasião, a empresa em foco, a Convap - Construtora Vale do Itapecuru Ltda. e a Barros Construções e Empreendimentos Ltda. (também Convap - Construtora Vale do Itapecuru Ltda., F.F. Serviços e Construções Ltda. e V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda., do Convite 184/2006) teriam recebido o edital em arquivo digitalizado (p. 7).

54. Cita o Acórdão 568/2010 – Plenário em que teria sido firmado 'o entendimento de que, diante da comprovação de que as coincidências gráficas existentes em propostas são oriundas de arquivos digitalizados fornecidos pela Comissão de Licitação, não subsiste a alegação de indícios de conluio ou montagem de processos licitatórios' (pp. 2-6) (teor integral da referida deliberação foi transcrito às pp. 4-7).

55. A coincidência de erros tipográficos e padrões ortográficos, de forma isolada, não seria capaz de comprovar a prática de conluio, conforme já decidido por ocasião da Decisão 318/1999 – 2ª Câmara (p. 7)

56. Assevera que 'todas as coincidências encontradas pela equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos das Cartas Convites 138/2006 e 184/2006, não havendo, portanto, que se falar em conluio praticado pela empresa requerida' (p. 8).

57. Alega que Thaís Garcia Coutinho Guimarães, à época dos fatos (2006) esposa de Henrique Valois Martins Guimarães, foi eleita vereadora apenas em 2008, para a legislatura 2009-2012. A relação existente à época não causaria qualquer impedimento à participação da empresa em tela em quaisquer procedimentos licitatórios (p. 8). (Também foi juntada comprovação do resultado das eleições às pp. 26-27).

58. Não haveria no art. 9º, §§ 3º e 4º, da Lei de Licitações, que lista os casos de 'impossibilidade de participação de pessoas físicas ou jurídicas que possuam vínculos com os membros da comissão de licitação', 'vedação expressa à participação de parentes do Chefe do Executivo', haja vista que este não possui participação direta no processo licitatório, limitando-se a homologar as decisões do Presidente da Comissão de Licitação. Assim, 'a restrição imposta, por seu caráter público, não poderia receber interpretação extensiva', entendimento esse que encontraria respaldo nas lições de Carlos Maximiliano e Toshio Mukai (p. 8-9).

59. Também é citada a Decisão 603/1997 – Plenário que trata de representação formulada por licitante contra edital de licitação que ampliava o rol de pessoas impedidas de participar do certame, em infringência ao art. 9º da Lei 8.666/1993, e que foi julgada procedente pelo Tribunal (p. 9- 10) (cópia integral da referida deliberação foi juntada às pp. 22-25).

60. A contratação da empresa teria atingido plenamente o objetivo do certame, a contratada apresentou a proposta mais vantajosa, sem resquício de dano ou sobrepreço, e o objeto teria sido executado de forma satisfatória e dentro das especificações exigidas no edital (p. 10).

**Análise**

61. Concernente ao exposto nos itens 53-56, verifica-se que são argumentos quase idênticos ao aduzidos em relação ao Convite 113/2005, sintetizados nos itens 31-34 retro, de maneira que são aplicáveis as mesmas análises e conclusões expressas nos itens 35 e seus subitens, apenas adequando-se o conteúdo do parágrafo 35.1 a este caso concreto, nos seguintes termos: Ainda na hipótese da prática desses atos, era de se esperar que os arquivos reproduzissem integralmente o conteúdo dos anexos da carta-convite, porém as coincidências relatadas não guardam semelhança com os itens correspondentes nos documentos que compõem o instrumento convocatório (à exceção dos erros apontados nos itens 7.2, 10.4 e parte do 10.9 das planilhas de preços que se repetem na planilha anexa à carta-convite) (v. quadro demonstrativo associado ao item 49.3 retro). Desse modo, não está confirmada nos autos a afirmação acima de que 'todas as coincidências encontradas pela

equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos das Cartas Convites 138/2006 e 184/2006’.

62. Concernente ao exposto no item 57 retro, verifica-se que a inferência inicial relatada pela equipe de fiscalização foi confirmada pela defesa, ou seja, à época da licitação, um dos sócios da empresa F. Martins Construção Empreendimento Imobiliários Ltda., era casado com a sobrinha do então prefeito, a qual posteriormente (2008) foi eleita vereadora, cujo mandato transcorria por ocasião da fiscalização do TCU em comento.

62.1. Essa situação, para que fique bem caracterizado o comprometimento do princípio da moralidade, deve ser associada à ocorrência descrita no relatório de inspeção sobre a apresentação de documentos pelos licitantes com coincidência de erros gramaticais, de padrões gráficos e de excertos de orações, indicativos de fraude do certame que veio a beneficiar a construtora em foco como vencedora da carta-convite.

63. No que tange ao resumido nos itens 58 e 59 supra, sobre a interpretação a ser dada ao art. 9º da Lei 8.666/1993 e à atuação do prefeito como homologador do procedimento, o assunto foi tratado em profundidade no item 19 e seus subitens 19.1-19.5, 19.8, 19.8.1 e 19.8.2 desta instrução, inclusive com posicionamento mais recente deste Tribunal acerca da matéria, de modo que cabem as mesmas análises e conclusões ali esposadas.

64. Quanto ao tratado no item 60, o conjunto de evidências acerca de conluio, expressos no relatório da fiscalização, não permite assegurar que foi escolhida a proposta mais vantajosa para a Administração, sem esquecer que com a ausência de projeto básico (item 2.2 do relatório de fiscalização, reproduzido no item 39 desta instrução) não é possível acatar a afirmação de que o objeto foi executado dentro das especificações contidas no edital e de forma satisfatória.

65. Diante do que foi exposto, rejeitam-se as razões de justificativa ora em apreciação, restando acrescentar tão somente a título de esclarecimento que, ao contrário do que afirmou a defesa no item 53 acima, não consta dos autos que a V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. tenha participado do Convite 184/2006 (v. pp. 32-33, peça 9).

### **II.3. Razões de justificativa da Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda.**

66. As razões de justificativa da Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda. constituem a peça 106 destes autos e foram trazidas por meio de procurador regularmente constituído (peça 83 c/c peça 210, p. 4). Esclarece-se que o mesmo documento defensivo trata de todas audiências determinadas no item 9.2.1 do acórdão em comento, envolvendo esse responsável.

66.1. Seus argumentos atinentes ao Convite 138/2006 (pp. 2-7, peça 106) são basicamente os mesmos reproduzidos sinteticamente nos itens 53 e 54 retro, de sorte que são pertinentes as mesmas considerações e conclusões expressas no parágrafo 61 desta instrução sobre os aspectos específicos abordados pela defesa.

### **II.4. Razões de justificativa da Barros Construções e Empreendimentos Ltda.**

67. Apesar de a construtora Barros Construções e Empreendimentos Ltda., na pessoa do seu representante legal, ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento que compõe a peça 143, não atendeu a audiência e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

68. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

69. Ressalta-se que se constatou que o ofício de audiência foi encaminhado para o endereço da representante legal da empresa (p. 52, peça 6, c/c p. 1, peça 212), em face da dificuldade de localização do endereço da empresa, situação essa que foi observada em outros processos que contemplavam esse mesmo responsável no rol, a exemplo dos TCs 009.212/2011-6 e 009.212/2011-6.

### **III. Audiências determinadas na alínea ‘c’ do item 9.2.1 do Acórdão 2678/2010 – Plenário**

70. A alínea ‘c’ do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário trata dos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do Convite 184/2006 (peças 7-9), indicando possível

ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada, conforme relatado no item 3.1 do relatório de fiscalização, bem como de lançamento de licitação sem projeto básico, abordado no item 3.2. A descrição dessas ocorrências é a seguinte (pp. 10-12, peça 208):

**Item 3.1**

A licitante vencedora do certame, F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., tem como sócio Henrique Valois Martins Guimarães, o qual tinha o mesmo endereço residencial de Thais Garcia Coutinho Guimarães (fls. 238/239, Anexo 1, vol. 1) – em vista de igual endereço e sobrenome comum, infere-se uma possível relação matrimonial entre eles à época dos fatos -, sendo que a referida senhora é vereadora na localidade e sobrinha do atual prefeito (fls. 240/244, Anexo 1, vol. 1). Assim, resta comprometido o princípio da moralidade que deveria reger a licitação, a teor do art. 3º, da Lei 8.666/1993. Ainda, como evidências do achado em epígrafe, documentos apresentados pelas participantes, conquanto haja adequações para que pareçam diferentes, apresentam coincidência de erros gramaticais, de padrões gráficos e de excertos de orações, entre outros, conforme exemplos inseridos no quadro demonstrativo abaixo:

<b>Documento</b>	<b>Empreiteira</b>	<b>Pontos Coincidentes</b>
Resumo da Proposta de Preço (fls. 376, 379 e 382, licitantes, e 306, modelo anexo ao edital)	F. Martins; Convap e F.F. Serviços.	- 'erros ou omissões que venham a ser verificado' - 'em que desenvolverão' (omissão do 'se') - 'declaramos ainda, que temos...' (uso da vírgula em comum, porém de forma distinta do modelo anexo ao edital) - inclusão do item 'Objeto', não previsto no modelo anexo ao edital (fl. 306), ainda mais em igual ordem (2º item) - mesmo fecho ('atenciosamente', sem vírgula ao final)
	F. Martins e Convap.	- mesmo padrão de local/data: cidade-estado, mês com inicial maiúscula e ausência de ponto final
Declaração de inexistência de fato impeditivo da habilitação (fls. 332, 352 e 372, licitantes, e 302, modelo anexo ao edital)	F. Martins; Convap e F.F. Serviços.	mesmo padrão de local/data (mês em maiúscula, sem ponto final; cidade-estado)
Declaração de visita ao local da obra (fls. 334, 350 e 374, licitantes, e 307, modelo anexo ao edital)	F. Martins; Convap e F.F. Serviços.	- dois pontos após 'empresa'; - mesmo padrão de data (mês em maiúscula, sem ponto final); - mesmo padrão de indicação do destinatário (Ilmo. Sr, etc.), porém, em forma distinta do modelo anexo ao edital.
Planilha de preços (fls. 377/378, 380/381 e 383/384, licitantes, e 304/305, planilha 84rçamentária)	F. Martins; Convap e F.F. Serviços.	Item 3.0: Discriminação com a mesma abreviação 'ALV.' Item 4.1: 'Estrut. Mad. C/' Item 5.1: inclusão nas especificações de 'amof.' Item 5.2: inclusão nas

		especificações de 'lisa' Item 7.2: 'deposito' Item 9.4: 'logotippo' Item 10.4: '1 teclas' Item 10.5: '2 tecla' Item 13.2: 'Muro de Alv.'
--	--	---

**Item 3.2**

*Foi constatada a ausência de projeto básico referente ao empreendimento licitado.*

**III.1. Razões de justificativa de Humberto Ivar Araújo Coutinho, Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva.**

71. Apresentados os indícios de irregularidades relativos ao Convite 184/2006, sintetizam-se, nesta oportunidade, os argumentos trazidos por Humberto Ivar Araújo Coutinho (peças 124-125), então prefeito de Caxias/MA, e por Alexandre Henrique Pereira da Silva (peças 136-137) e Arnaldo Benvindo Macedo Lima (peças 127-128) e Neuzelina Compasso da Silva (peça 140), então presidente e membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da aludida municipalidade (peça 7, pp. 11-13), respectivamente.

71.1. Esta apreciação será em conjunta porque todos eles expuseram, em essência, as mesmas justificativas em relação aos indícios de irregularidades que lhe foram atribuídos, por meio de procuradores comuns, regularmente constituídos conforme atestam os documentos que integram as peças 64-66 e 69 c/c peça 210, pp. 1-2.

71.2. Ressalta-se que a mesma peça defensiva de cada um desses responsáveis englobou todas as audiências determinadas no item 9.2.1 do acórdão em comento, sendo que as páginas relativas ao Convite 184/2006 estão identificadas abaixo. Esclarece-se que as referências de páginas/peças utilizadas na sintetização dos argumentos se referem ao defendente Alexandre Henrique Pereira da Silva.

<b>Responsável</b>	<b>Razões de Justificativa relativas ao Convênio 184/2006</b>
Humberto Ivar Araújo Coutinho	Peça 125, pp. 22-27
Alexandre Henrique Pereira da Silva	Peça 136, pp. 15-20
Arnaldo Benvindo Macedo Lima	Peça 128, pp. 22-27
Neuzelina Compasso da Silva	Peça 140, pp. 22-27

**Argumentos**

72. Quanto às preliminares de mérito, expressas nas pp. 5-8 da peça 136, itens 3 e 4, remete-se ao explanado no item 14 e às análises expressas nos itens 15-17 da presente instrução que levaram à rejeição dos respectivos argumentos (v. também item 41 retro).

73. Isso posto, no item 6 da razões de justificativa (pp. 15-20, peça 136), a defesa passa a tratar das ocorrências concernentes ao Convite 184/2006. Inicialmente, aborda que cada passo previsto na Lei 8.666/1993 atinentes à fase interna do certame, da publicação do aviso de licitação e da sessão de abertura foi realizado, concluindo que 'o menor valor foi devidamente adjudicado e homologado, nos termos da lei', e 'a execução contratual da reforma foi plenamente atendida e todas as obrigações contratuais cumpridas corroborando a boa-fé da empresa e da eficácia da contratação'.

74. No item 6.1 (p. 16, peça 136), sobre a relação existente entre um sócio da empresa e a sobrinha do prefeito, aponta que são cabíveis as mesmas argumentações abordadas no Convite 138/2006 sobre o mesmo tema.

75. No subitem 6.2 (pp. 16-18, peça 136), a defesa assevera que foi dada publicidade adequada à licitação, sendo que 'o aviso de licitação foi fixado em local público e publicado em jornal de grande circulação dando aos interessados a possibilidade de participar dos certames'. As semelhanças verificadas nas planilhas de preços e determinados anexos do edital adviriam do uso de matriz disponibilizada pela equipe de licitação aos participantes em meio eletrônico. As coincidências

*seriam todas relativas aos itens já previamente preenchidos pela referida matriz, sendo que as propostas são bem diferentes, havendo coincidências ‘quando se trata de itens inseridos na planilha de custos, sendo certo a inferir que existem muito mais diferenças do que semelhanças’ e estas últimas não seriam ‘suficientes para induzir a existência de conluio’.*

*75.1. Aponta julgado do TCU, materializado por meio do Acórdão 2.668/2009 – Plenário, que, em tema semelhante, teria decidido ‘que não cabe aos membros da Comissão de Licitação a verificação de similaridade entre as propostas apresentadas, por ausência de previsão legal específica’ (p. 18, peça 136).*

*76. Em prosseguimento, item 6.3 (pp. 18-20, peça 136), expende que todas as descrições do objeto a ser realizado (reforma de salas de aulas, banheiros e muro da escola) estavam inseridas nas planilhas orçamentárias, e teriam sido enviadas aos licitantes, porém, por erro de autuação, não foram reproduzidas na via do convite anexa aos autos da licitação, ‘mas integra os autos na fase interna’.*

*76.1. Apesar de a Lei 8.666/1993 estabelecer a necessidade de elaboração do projeto básico nos padrões por ela definidos (art. 6º, IX, e art. 7º), ‘o conceito determinado pela Lei, no entanto, gera incertezas quanto ao tratamento desta etapa de projeto’, e ‘na prática, sabe-se que não é essa a realidade. O projeto básico deve servir-se, sobretudo, para apropriação do que será realizado, permitindo ao gestor licitar com a ideia ‘adequada’ dos custos do empreendimento, suas características e prazo e isso foi feito’.*

*76.2. Por se tratar de uma reforma de baixa complexidade, ‘apesar do não detalhamento da execução’, os documentos apresentados, em especial o edital, seriam suficientes e forneceriam, em conjunto com a vistoria prévia do local, os principais dados para subsidiar a cotação de preços e execução da obra (materiais a serem utilizados, prazo de execução e método) (p. 19-20).*

#### **Análise**

*77. Verifica-se que grande parte dos argumentos se repete em relação àqueles aduzidos atinentes aos Convites 113/2005 e 138/2006, de maneira que são pertinentes as análises correspondentes expressas anteriormente, conforme indicadas abaixo.*

*78. Em relação ao contido no item 73, cabem as análises/conclusões expressas no item 47 retro, com o acréscimo de que não pode ser atestada a afirmação acerca da execução contratual do objeto, uma vez que elemento essencial para essa aferição não integrava o processo administrativo da licitação/contratação, ou seja, o projeto básico da obra, segundo anotações inseridas no item 3.2 do Relatório de Fiscalização (reproduzidas no item 70 retro) e cujas respectivas justificativas dos responsáveis em foco serão tratadas adiante.*

*79. Quanto o tratado no item 74 retro, remete-se às análises/conclusões registradas no item 48 e seus subitens desta instrução.*

*80. Relativamente ao exposto no item 75, cabe também aqui o que foi exposto nos parágrafos precedentes 49 e 49.1, alterando-se tão somente a referência da localização nos autos do aviso de licitação, neste caso p. 16, peça 8.*

*80.1. Também, caso houvesse a alegada distribuição de arquivos digitais, era de se esperar que reproduzissem integralmente o conteúdo dos anexos da carta-convite, porém as coincidências relatadas não guardam semelhança com os itens correspondentes nos documentos que compõem o instrumento convocatório, à exceção dos erros apontados nos itens 7.2 e 10.4 das planilhas de preços que se repetem na planilha anexa à carta-convite. Seguem abaixo as indicações das evidências nos autos:*

<b>Documento</b>	<b>Anexo da carta-convite</b>	<b>Apresentado pelos licitantes</b>
<i>Resumo da Proposta de Preço</i>	<i>p. 9, peça 8</i>	<i>pp. 23, 26 e 29, peça 9</i>
<i>Declaração de inexistência de fato impeditivo da habilitação</i>	<i>p. 5, peça 8</i>	<i>pp. 35 e 55, peça 8, e p. 19, peça 9</i>

<i>Declaração de visita ao local da obra</i>	<i>p. 10, peça 8</i>	<i>pp. 37, 53, peça 8, e p. 21, peça 9</i>
<i>Planilha orçamentária / preços</i>	<i>pp. 7-8, peça 8</i>	<i>pp. 24-25, 27-28 e 30-31, peça 9</i>

80.2. Também não corresponde à realidade a afirmação de que existem muito mais diferenças do que semelhanças entre as planilhas dos licitantes. Na verdade, constata-se que nas descrições dos itens há muitas mais semelhanças do que diferenças, entretanto a maioria dessas semelhanças guarda correlação com a planilha editalícia, de forma que se vê que a equipe de fiscalização priorizou apontar aquelas divergentes do edital e que mesmo assim eram comuns entre as aludidas concorrentes (v. as exceções indicadas no subitem anterior), bem como consignou que havia adequações entre as planilhas para que parecessem diferentes.

81. Respeitante ao exposto no subitem 75.1 supra, cabem as análises/conclusões expostas nos subitens 21.3 e 21.4 desta instrução.

82. No que concerne ao resumido nos itens 76 retro, e seus subitens, preliminarmente registra-se que, diferentemente do relatado em relação ao Convite 138/2006, não há apontamento no relatório de fiscalização sobre ausência de planilha de especificação de itens e quantitativos na licitação em apreço, de forma que não se aplica a este caso a justificativa da defesa sobre possível erro de autuação.

82.1. Concernentes às demais alegações, na verdade, não se pode nem fazer ilações sobre o grau de complexidade da obra (reforma e ampliação de um centro de ensino), ante a inexistência do projeto básico, sem olvidar que o suposto valor despendido no empreendimento (recursos na ordem de R\$ 148.422,20, considerando a proposta da licitante declarada vencedora do certame - v. p. 35, peça 9) não se presta a tal inferência por ser uma avaliação, nesse aspecto e neste caso, de caráter subjetivo, pois pode ser considerado materialmente relevante ou não, a depender da ótica da análise.

82.2. Também resta claro que uma simples planilha orçamentária é elemento insuficiente para caracterizar a obra, sendo que não se observa no processo administrativo (peça 5 e peça 6, pp. 1-16) informações elementares como, por exemplo, quais dependências seriam reformadas ou ampliadas, se se trata de salas extras a serem construídas, e semelhantes.

82.3. A defesa admite que não há detalhamento de execução, contudo afirma que os principais dados poderiam ser colhidos no edital (materiais a serem utilizados, prazo de execução e método) e complementados com a visita prévia ao local da obra. Para o método, por exemplo, indica (p. 20, peça 136) o item 14.2 do edital e a cláusula décima do contrato, porém, da leitura desses dispositivos não é possível pinçar os métodos construtivos, pois o primeiro ponto (p. 52, peça 7) informa apenas genericamente que os serviços contemplados são 'Ampliação e reforma do Centro de Ensino Integrado Municipal de Necessidades Especiais Maria Luiza Pereira, Zona Urbana deste Município', e o segundo (pp. 44-45, peça 9) se refere, em relação à contratada, a cláusulas relativas à apresentação de fatura/medição, a encargos legais, e a obrigações atinentes a fiscalizações e pleitos da contratada.

82.4. Também, pondera-se que a visita ao local da obra tem por objetivo conhecer as condições do local para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, como se depreende do art. 30, inciso III, da Lei 8.666/1993, e não para colher informações que deveriam estar inseridas no projeto básico, caso contrário o certame perderia seu caráter isonômico e impossibilitaria o julgamento objetivo estabelecido no art. 45 do referido diploma legal.

83. Diante do que foi consignado, rejeitam-se as razões de justificativa em exame.

### **III.2. Razões de justificativa de F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda.**

84. Como mencionado no item 52 retro, as razões de justificativa atinentes à licitação em tela foram apresentadas em conjunto com o Convite 138/2006 e estão resumidas nos itens 53-60 desta instrução.

85. Assim, são pertinentes as mesmas considerações e conclusões expressas nos itens 61-65, alterando-se tão somente os pontos indicados abaixo para adequá-los ao convite em tela:

<i>Item da Análise</i>	<i>Alteração</i>
61	<i>Onde se lê: (à exceção dos erros apontados nos itens 7.2, 10.4 e parte do 10.9 das planilhas de preços que se repetem na planilha anexa à carta-convite) (v. quadro demonstrativo associado ao item 49.3 retro), leia-se: (à exceção dos erros apontados nos itens 7.2 e 10.4 das planilhas de preços que se repetem na planilha anexa à carta-convite) (v. quadro demonstrativo associado ao item 80.1 retro)</i>
<i>Item da Análise</i>	<i>Alteração</i>
64	<i>Cabe tão somente atualizar a referência indicada em relação ao relatório de fiscalização, que no presente caso é o item 3.2, reproduzido no parágrafo 70 acima</i>

86. Diante de todo o exposto, rejeitam-se as razões de justificativa em apreciação.

### **III.3. Razões de justificativa da Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda.**

87. As razões de justificativa da Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda. em relação ao Convite 184/2006 estão às pp. 7-8 da peça 106 destes autos (v. item 66 retro).

#### **Argumentos**

88. Inicialmente, a defesa assevera que a coincidência de erros tipográficos e padrões ortográficos, de forma isolada, não seria capaz de comprovar a prática de conluio, conforme já decidido por ocasião da Decisão 318/1999 – 2ª Câmara (p. 7).

89. Prossegue afirmando que 'É praxe nas licitações, especialmente nos tempos atuais, que os editais sejam fornecidos em meio digital, de forma a possibilitar que os licitantes atendam o padrão exigido nos editais, bem como de forma a facilitar a análise das propostas apresentadas' (p. 7).

90. Por fim (p. 8), diz que 'todas as coincidências encontradas pela equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos da Carta-Convite 184/2006, não havendo, portanto, que se falar em conluio praticado pela empresa requerida'.

#### **Análise**

91. Vê-se que seus argumentos são basicamente os mesmos reproduzidos sinteticamente nos itens 53, 55 e 56 retro, relativos às razões de justificativa de F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., as quais foram apresentadas em conjunto com a do Convite 184/2006, conforme comentado anteriormente, e exame consubstanciado nos itens 84 e 85 supra, de modo que cabem as análises efetuadas e que serão repetidas a seguir, com as alterações redacionais consideradas pertinentes.

91.1. Nesse sentido, observa-se que a Decisão 318/1999 – 2ª Câmara, citada pela defesa, trata de caso distinto do da presente TCE, ou seja, sobre indícios de que erros tipográficos comuns proviessem de uma mesma máquina de escrever, porém o eminente Ministro-Relator não considerou haver evidências suficientes a sustentar essa conclusão. Dessa forma, não há como aproveitar o entendimento esposado nessa deliberação na situação em apreço.

91.2. Reafirma-se que nada há nos autos e nem na defesa apresentada que comprove o alegado fornecimento pela comissão de licitação de arquivo digital, contendo o edital e/ou seus anexos, ato essa que deveria, caso efetivado, estar devidamente caracterizado nos autos da licitação, a teor do princípio da formalidade, ao qual, por força do art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, se subordinam os procedimentos licitatórios em qualquer esfera da Administração Pública.

91.3. Também caso houvesse essa distribuição, era de se esperar que os arquivos reproduzissem integralmente o conteúdo da carta-convite, porém as coincidências relatadas não guardam semelhança com as partes correspondentes nos documentos anteriormente especificados anexos ao instrumento convocatório (à exceção dos erros apontados nos itens 7.2 e 10.4 das planilhas

de preços que se repetem na planilha anexa à carta-convite) (v. quadro demonstrativo relativo ao item 80.1 retro). Desse modo, não está confirmada nos autos a afirmação retro de que ‘todas as coincidências encontradas pela equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos da Carta-Convite 184/2006’ (p. 8, peça 106).

92. Diante de todo o exposto, rejeitam-se as razões de justificativa ora em exame.

#### **III.4. Razões de justificativa da F.F. Serviços e Construções Ltda.**

93. Apesar de a construtora F.F. Serviços e Construções Ltda., na pessoa do seu representante legal, ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, destinado ao endereço constante na base de dados da Receita Federal (p. 2, peça 212), conforme atesta o aviso de recebimento que compõe a peça 61, não atendeu a audiência e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

93.1. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

#### **IV. Audiências determinadas na alínea ‘d’ do item 9.2.1 do Acórdão 2678/2010 – Plenário**

94. A alínea ‘d’ do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário trata dos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do Convite 56/2007 (peças 10-12), indicando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada, conforme relatado no item 4.1 do relatório de fiscalização. A descrição da ocorrência é a seguinte (pp. 12-14, peça 208):

São as seguintes ocorrências que evidenciam o achado em epígrafe:

a) No resumo da proposta de preços da licitante F.F. Serviços e Construções Ltda. (fl. 526), no item ‘proponente’, consta o nome, e respectivo endereço, da sociedade empresarial Barros Construções e Empreendimentos Ltda., que não participou desse certame;

b) Documentos apresentados pelas participantes, conquanto haja adequações para que pareçam diferentes, apresentam coincidência de erros gramaticais, de padrões gráficos e de excertos de orações, entre outros, conforme exemplos insertos no quadro demonstrativo abaixo:

<b>Documento</b>	<b>Empreiteira</b>	<b>Pontos Coincidentes</b>
Resumo da Proposta de Preço (fls. 526, 528 e 530, licitantes, e 440, modelo anexo ao edital)*	Convap, F.F. Serviços e V.E de Sousa	- ‘erros ou omissões que venham a ser verificado’ - mesmo padrão de local/data: cidade-estado, mês com inicial maiúscula e ausência de ponto final - inclusão do item ‘Objeto’, não previsto no modelo anexo ao edital (fl. 440), ainda mais em igual ordem (2º item)
‘declaração de inexistência de fato impeditivo da habilitação’, declaração sobre emprego de menor – art. 7º, XXXIII, CF e ‘declaração de visita ao local das obras’ (fls. 467/469, 488/490, 503/505 e 522/524, licitantes, e 419/420, modelos anexos ao edital–não foi anexado ao edital o modelo de declaração de visita ao local das obras)	Convap, F.F. Serviços e V.E de Sousa e F.Martins*	Formato gráfico da data: mês com inicial maiúscula e ausência de ponto final
Planilha de preços (fls. 527, 529 e 531, licitantes, e 424, planilha	Convap e F.F. Serviços	- item 4.2: ‘porteção’ - item 7.1: ‘fosssa’

orçamentária)*	Convap, F.F. Serviços e V.E de Sousa	- item 2.2: unidade de 'encalçamento': m <sup>2</sup> - item 8.2: 'canela' -coluna 'quantidade' com mesma formatação de células quanto às casas decimais
----------------	--------------------------------------	--

\*Proposta da F. Martins não foi aberta (inabilitada). Na declaração dessa empresa sobre emprego de menor há ponto final na datação.

c) o documento 'projeto básico' (fls. 422/439), anexo ao edital, não define com precisão as reformas que seriam realizadas em cada unidade escolar. Há apenas a apresentação de uma planilha orçamentária geral, englobando as três unidades de ensino em conjunto, acompanhadas de um **kit** de representações gráficas (planta baixa, fachada principal, corte AA e cobertura, fls. 428/439), rigorosamente igual em relação a cada uma das escolas. Dessa forma, fica evidenciado que não haveria condições técnicas de formulação de propostas de preços consistentes e adequadas ao real empreendimento.

#### **IV.1. Razões de justificativa de Humberto Ivar Araújo Coutinho, Renê Ribeiro da Cruz, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Jovan Balby Cunha.**

95. Apresentados os indícios de irregularidades relativos ao Convite 56/2007, sintetizam-se, agora, os argumentos trazidos por Humberto Ivar Araújo Coutinho (peças 124-125), então prefeito de Caxias/MA, e por Renê Ribeiro da Cruz (peças 129-132), Arnaldo Benvindo Macedo Lima (peças 127-128) e Jovan Balby Cunha (peça 133), então presidente e membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da aludida municipalidade (peça 12, pp. 22-23), respectivamente.

95.1. Esta apreciação será em conjunta porque todos eles expuseram as mesmas justificativas em relação aos indícios de irregularidades que lhe foram atribuídos, por meio de procuradores comuns, regularmente constituídos conforme atestam os documentos que integram as peças 64, 65, 67 e 71 c/c peça 210, pp. 1-2.

95.2. Ressalta-se que a mesma peça defensiva de cada um desses responsáveis englobou todas as audiências determinadas no item 9.2.1 do acórdão em comento, sendo que as páginas relativas ao Convite 56/2007 estão identificadas abaixo. Esclarece-se que as referências de páginas/peças utilizadas na sintetização dos argumentos se referem ao defendente Renê Ribeiro da Cruz.

<b>Responsável</b>	<b>Razões de Justificativa relativas ao Convênio 56/2007</b>
Humberto Ivar Araújo Coutinho	Peça 125, pp. 27-32
Renê Ribeiro da Cruz	Peça 131, pp. 15-20
Arnaldo Benvindo Macedo Lima	Peça 128, pp. 27-32
Jovan Balby Cunha	Peça 133, pp. 5-14

#### **Argumentos**

96. Quanto às preliminares de mérito, expressas nas pp. 5-8 da peça 131, itens 3 e 4, remete-se ao explanado no item 14 e às análises expressas nos itens 15-17 da presente instrução que levaram à rejeição dos respectivos argumentos (v. também item 41 retro). A propósito, nesta licitação consta um responsável que ainda não havia constado em róis anteriores, Jovan Balby Cunha, sendo que as aludidas preliminares que levantou podem ser localizadas nas pp. 5-8, peça 133.

97. Dito isso, no item 6 (p. 15-20, peça 131), a defesa passa a tratar das ocorrências concernentes ao Convite 56/2007, utilizando em sua introdução argumentos semelhantes aos anteriores, alegando regularidade do procedimento em suas fases interna e externa, inclusive com adjudicação/homologação do menor valor e execução da obra conforme os termos do contrato.

98. Na sequência, item 6.1 (pp. 16-17, peça 131), em relação à menção do nome e endereço da empresa Barros Construções na proposta da F.F.Serviços e Construções Ltda., assevera que é um erro formal devido ao uso da última de modelo usado pela primeira. Como a primeira não

*participou do certame, não poderia haver conluio ou direcionamento de licitação entre essas duas empresas, e não há elementos que demonstre possível acerto entre as empresas mencionadas para a primeira não participar do certame em prol do êxito da segunda.*

*98.1. Também não estaria demonstrada a existência de licitação montada, haja vista a participação de inúmeros agentes públicos, privados e políticos, a divulgação do certame em jornal de grande circulação e a correta execução do objeto. Esses elementos seriam mais contundentes do que aqueles que levaram à inferência de conluio, o que demonstraria a necessidade de 'adequações e treinamento' dos agentes públicos responsáveis por licitação na Prefeitura de Caxias.*

*99. Após, item 6.2 (pp. 7-18, peça 131), é dito que as similaridades detectadas decorreriam da disponibilização, pela equipe de licitação, de uma matriz padronizada aos concorrentes por meio eletrônico, e o respectivo uso dela pelos licitantes, sendo que as propostas são bem diferentes e as coincidências ocorreram quando se trata de itens inseridos na planilha de custos, bem como existiriam muito mais diferenças do que semelhanças.*

*99.1. Cita o TCU, que apreciando tema semelhante por meio do Acórdão 2.668/2009 – Plenário, teria decidido 'que não cabe aos membros da comissão de licitação a verificação de similaridade entre as propostas apresentadas, por ausência de previsão legal específica'.*

*100. Em prosseguimento, item 6.3 (pp. 18-20, peça 131), expende que o objeto da licitação não é complexo (reforma das instalações de uma escola), de modo que a partir das planilhas, das plantas baixas e da vistoria técnica das empresas ocorrida antes da elaboração das propostas seria 'possível fazer a cotação dos preços precisa, por conter os quantitativos necessários, os materiais a serem utilizados e os custos estimados de cada item'.*

*100.1. Apesar de a Lei 8.666/1993 estabelecer a necessidade de elaboração do projeto básico nos padrões por ela definidos (art. 6º, IX, e art. 7º), 'o conceito determinado pela lei, no entanto, gera incertezas quanto ao tratamento desta etapa de projeto', e 'na prática, sabe-se que não é essa a realidade. O projeto básico deve servir-se, sobretudo, para apropriação do que será realizado, permitindo ao gestor licitar com a ideia 'adequada' dos custos do empreendimento, suas características e prazo e isso foi feito'.*

*100.2. Assim, os documentos apresentados seriam suficientes e forneceriam, em conjunto com a vistoria prévia do local, os principais dados para subsidiar a cotação de preços (materiais a serem utilizados, reformas a serem feitas, kit de representação gráfica, especificações técnicas, prazo de execução, cronograma físico-financeiro e método).*

### **Análise**

*101. Verifica-se que grande parte dos argumentos se repete em relação àqueles aduzidos atinentes aos Convites 113/2005, 138/2006 e 184/2006, de maneira que são pertinentes em vários prismas as análises correspondentes expressas anteriormente, como se verá adiante.*

*102. No que tange ao sintetizado no parágrafo 97 acima, observa-se, nos mesmos termos expostos em relação a argumentos semelhantes usados anteriormente, que possível regularidade do procedimento licitatório em determinados aspectos, como os citados na defesa, não invalidam os apontamentos do relatório de fiscalização em relação às evidências claras de irregularidades nos pontos específicos ora tratados.*

*102.1. Ainda, devido a ocorrências que indicam fraude no procedimento licitatório em questão também não se pode garantir que foi escolhida a proposta mais vantajosa para a Administração, inclusive quanto ao preço ofertado, bem como não pode ser atestada a afirmação acerca da execução contratual do objeto, uma vez o projeto básico, elemento essencial para essa aferição, não definia com precisão as reformas que seriam realizadas em cada unidade escolar (v. anotações inseridas no item 4.1. do Relatório de Fiscalização, reproduzidas no item 94 retro, e cujas respectivas justificativas dos responsáveis em foco estão sendo tratadas neste tópico).*

*103. Quanto ao exposto no item 98 acima, já havia sido mencionado no relatório da fiscalização que a sociedade empresarial Barros Construções e Empreendimentos Ltda. não participara do certame em comento (v. item 94 supra), de modo que a anotação mostra o vínculo entre*

essas empresas – o que de certa forma foi admitida pela defesa ao afirmar que usavam modelo comum de proposta – e, por conseguinte, demonstra, em reforço aos indícios de montagem e/ou direcionamento da licitação visando ao favorecimento da licitante declarada vencedora, a falta de credibilidade do procedimento licitatório corroborada pela inação, no mínimo, da comissão de licitação em não verificar tão substancial indício, ou, verificando, não ter tomado as medidas necessárias para assegurar a lisura do processo.

104. Especificamente em relação ao tratado no subitem 98.1, afora o que já foi mencionado sobre a execução do objeto e a omissão da comissão de licitação (cujos membros estariam inseridos no grupo dos 'inúmeros agentes públicos', depreende-se), tem-se a comentar que na realidade não há elementos nos autos que comprovem a alegada divulgação do certame em jornal de grande circulação, ao contrário, no relatório da comissão de licitação de p. 25, peça 12, consta que a publicidade se restringiu à afixação do aviso de licitação em quadro mural localizado em prédio da Prefeitura Municipal, procedimento em relação ao qual também não há qualquer certificação no processo.

104.1. Quanto à presença de 'inúmeras empresas privadas', resta registrado que teriam comparecido à licitação quatro interessados (v. pp. 46-49, peça 10 e 22-23, peça 12), porém não é possível definir, a partir dos elementos existentes, quais foram os convidados e quais compareceram espontaneamente; certo é que foram detectados indícios de conluio entre todos esses supostos participantes, conforme relatado no relatório de fiscalização (v. item 94 retro).

104.2. Relativamente à presença de 'inúmeros agentes políticos', a defesa não explicitou quais teriam sido eles, e nem há elementos que possibilitem conjecturar a respeito, de modo que não se pode analisar objetivamente a alegação.

105. Respeitante ao exposto no item 99, nada há nos autos e nem na defesa apresentada que comprove a alegada distribuição de arquivo digital aos licitantes reproduzindo documentos anexos da carta-convite, entrega essa que deveria, caso efetivada, estar devidamente caracterizada nos autos da licitação, a teor do princípio da formalidade, ao qual, por força do art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, se subordinam os procedimentos licitatórios em qualquer esfera da Administração Pública.

105.1. Também caso houvesse essa distribuição, era de se esperar que os arquivos reproduzissem integralmente o conteúdo dos anexos da carta-convite, porém as coincidências relatadas não guardam semelhança com os itens correspondentes nos documentos que compõem o instrumento convocatório, rememorando que neste não consta modelo de 'declaração de visita ao local da obra', elemento esse em relação ao qual também foram descritas semelhanças. Seguem abaixo as indicações das evidências nos autos:

<b>Documento</b>	<b>Anexo da carta-convite</b>	<b>Apresentado pelos licitantes</b>
Resumo da Proposta de Preço	p. 39, peça 10	pp. 16, 18 e 20, peça 12
Declaração de inexistência de fato impeditivo da habilitação	p. 18, peça 10	pp. 10, 31 e 46, peça 11, p. 14, peça 12
Declaração de visita ao local da obra	(não foi anexado modelo)	pp. 12, 33 e 47, peça 11, p. 13, peça 12
Declaração sobre emprego de menor de 18 anos de idade	p. 19, peça 10	pp. 11, 32 e 48, peça 11, p. 12, peça 12
Planilha orçamentária / preços	p. 23, peça 10	pp. 17, 19 e 21, peça 12

105.2. Também não corresponde à realidade a afirmação de que existem muito mais diferenças do que semelhanças entre as planilhas dos licitantes. Na verdade, constata-se que, nas descrições dos itens, há muitas mais semelhanças do que diferenças. Entretanto, a maioria dessas semelhanças guarda correlação com a planilha editalícia, de forma que se vê que a equipe de fiscalização priorizou apontar aquelas divergentes do edital e que mesmo assim eram comuns entre as aludidas concorrentes, bem como consignou que havia adequações entre as planilhas para que parecessem diferentes.

106. No tocante ao exposto no subitem 99.1 supra, cabem as análises/conclusões expostas nos subitens 21.3 e 21.4 desta instrução.

107. No que concerne ao resumo no item 100 retro, e seus subitens, tem-se a considerar que, apesar de a obra parecer de baixa complexidade, tendo como parâmetro o valor do objeto adjudicado (R\$ 47.190,70, p. 27, peça 12), foram englobadas em uma única planilha orçamentária serviços a serem executadas em três escolas do município (e não uma como se referiu a defesa). Portanto, não há como identificar quais obras seriam realizadas em cada unidade escolar, mesmo recorrendo-se ao **kit** de representações gráficas existente no processo (planta baixa, fachada principal, corte AA e cobertura, fls. 27-38, peça 10), pois é rigorosamente igual em relação a cada uma das escolas.

107.1. Desse modo, resta claro que esses elementos, denominados de 'projeto básico' na carta-convite (p. 20-38, peça 10), são insuficientes para caracterizar a obra em cada unidade escolar, em desconformidade com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, além de evidenciar a inexistência de condições técnicas de formulação de propostas de preços consistentes e adequadas ao real empreendimento, como assinalado no relatório da fiscalização (reproduzido no item 94, alínea 'c', retro).

107.2. A defesa afirma que os principais dados da execução do objeto poderiam ser colhidos no edital e seus anexos (materiais a serem utilizados, reformas a serem feitas, kit de representação gráfica, especificações técnicas, prazo de execução, cronograma físico-financeiro e método) e complementados com a visita prévia ao local da obra. Em relação aos elementos que podem ser colhidos da planilha orçamentária e kit de representação gráfica, já se apresentaram as considerações retro sobre as deficiências existentes que impossibilitam a identificação com precisão e clareza dos serviços a serem executados em cada escola.

107.2.1. Quanto ao método, foi indicado que ele estaria definido no item 14.2 do edital e na cláusula décima da minuta do contrato (p. 20, peça 131), porém da leitura desses dispositivos não é possível pinçar os métodos construtivos, pois o primeiro ponto (p. 13, peça 10 – na realidade item 14.1, pois não existe o 14.2) identifica apenas as escolas a serem reformadas e o segundo (pp. 41-42, peça 10) se refere, em relação à contratada, a cláusulas relativas à apresentação de fatura, a encargos legais e a obrigações atinentes a fiscalizações e pleitos da contratada.

107.3. Também, pondera-se que a visita ao local da obra tem por objetivo conhecer as condições do local para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, como se depreende do art. 30, inciso III, da Lei 8.666/1993, e não para colher informações que deveriam estar inseridas no projeto básico, caso contrário o certame perderia seu caráter isonômico e impossibilitaria o julgamento objetivo estabelecido no art. 45 do referido diploma legal.

108. Diante de tudo que foi exposto, rejeitam-se as razões de justificativa analisadas.

#### **IV.2. Razões de justificativa da Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda.**

109. As razões de justificativa da Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda. em relação ao Convite 56/2007 estão às pp. 8-10 da peça 106 destes autos (v. item 66 retro).

#### **Argumentos**

110. Inicialmente, a defesa expõe que, como já demonstrado anteriormente em relação às outras licitações, as semelhanças e coincidências existentes entre as propostas apresentadas seriam decorrentes de 'matriz comum, que é o termo de referência e demais anexos do edital do certame licitatório' (p. 8, peça 106).

111. No que tange à 'superficialidade do projeto básico', este está instruído com a planilha orçamentária, que 'descreve com riqueza de detalhes todos os serviços exigidos para o cumprimento do objeto', cronograma físico-financeiro e plantas baixas (p. 9, peça 106).

112. O serviço contratado foi de mera reforma, tendo como item principal a demolição da estrutura de cobertura existente para substituí-la por uma mais moderna e adequada; portanto, seria desnecessário um projeto básico com maior riqueza de detalhes, sendo que o existente 'possibilitou perfeitamente a formulação das propostas apresentadas' (p. 9, peça 106).

113. Após citar a definição de projeto básico dado pela Lei de Licitações, no art. 6º, inciso IX, bem como a posição deste TCU sobre a necessidade de elaboração de orçamento de custos estimativos como medida prévia à realização de certames licitatórios (Acórdão 3.008/2006 – 2ª Câmara), conclui que não houve as irregularidades atribuídas à empresa, bem como que o projeto básico que instruiu o convite atendeu os requisitos do aludido dispositivo legal (pp. 9-10, peça 106).

#### **Análise**

114. Quanto ao tratado no parágrafo 109, efetivamente a defesa reafirma argumentos expressos em relação aos convites anteriormente examinados, de sorte que também se reafirma abordagem anterior no rumo de que nada há nos autos e nem na defesa apresentada que comprove o alegado fornecimento pela comissão de licitação de arquivo digital, contendo o edital e/ou seus anexos, os quais formariam a alegada ‘matriz comum’, sem esquecer que essa entrega deveria, caso tivesse efetivamente ocorrido, estar devidamente caracterizada nos autos da licitação, a teor do princípio da formalidade, ao qual, por força do art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, se subordinam os procedimentos licitatórios em qualquer esfera da Administração Pública.

114.1. Também caso houvesse essa distribuição, era de se esperar que os arquivos reproduzissem integralmente o conteúdo da carta-convite, porém as coincidências apontadas entre os documentos que compõem as propostas dos licitantes não guardam semelhança com os anexos correspondentes do instrumento convocatório, rememorando que entre estes não consta modelo de ‘declaração de visita ao local da obra’, elemento esse em relação ao qual também foram descritas semelhanças. (v. quadro demonstrativo associado ao item 105.1 retro).

115. Concernente aos demais argumentos da defesa, já foi demonstrado anteriormente que o projeto básico das obras não atendeu ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993. Com efeito, foram englobadas em uma única planilha orçamentária serviços a serem executadas em três escolas do município, sem a identificação das obras que seriam realizadas em cada unidade escolar. Também o kit de representações gráficas existente no processo (planta baixa, fachada principal, corte AA e cobertura, fls. 27-38, peça 10) não permite tal identificação, pois é rigorosamente igual em relação a cada uma das escolas. Desse modo, verifica-se ausência de condições técnicas de formulação de propostas de preços consistentes e adequadas ao real empreendimento, como assinalado no relatório da fiscalização (reproduzido no item 94, alínea ‘c’, retro).

115.1. É alegado que o principal item da reforma, seria a substituição da cobertura por uma ‘mais moderna e adequada’. No entanto, por exemplo, atendo-se ao exposto pela defesa, nas ‘especificações técnicas do projeto’ (pp. 25-26, peça 10), na parte de cobertura, é dito que devem ser observadas a inclinações e medidas do projeto, porém não se localizou tais informações nos elementos identificados como ‘projeto básico’ (pp. 20-38, peça 10).

115.1.1. Também quando descreve o retelhamento, nesse mesmo item, são feitas afirmações genéricas como ‘substituição de peças de madeira ou telhas que estejam danificadas’, portanto não se veem definições precisas dos serviços a serem executadas, inclusive para que se possa concluir que a cobertura seria substituída integralmente por uma ‘mais moderna e adequada’.

116. Por fim, assinala-se que não ficou bem claro de que forma o aludido entendimento expresso no Acórdão 3.008/2006 – 2ª Câmara socorresse o responsável em relação a algum ponto das irregularidades que lhe foram imputadas, impossibilitando uma análise objetiva desse argumento.

117. Assim, diante do presente exame, rejeitam-se as razões de justificativa em apreciação.

#### **IV.3. Razões de justificativa de V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda.**

118. Resumem-se, agora, as razões de justificativa da construtora V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. (peça 104), as quais foram apresentadas, esclarece-se, em conjunto com as do Convite 33/2009.

#### **Argumentos**

119. A defesa, trazida por meio de procurador regularmente constituído (peça 87 c/c peça 210, p. 4), reproduz argumentos anteriores de outros responsáveis, conforme a seguir.

120. Seria praxe, quando da aquisição dos editais, os pretensos licitantes solicitarem uma via em formato digital, 'especialmente quando o termo de referência é composto por vários e numerosos itens', para facilitar a formulação das propostas e permitir a perfeita adequação delas aos requisitos do edital (p. 2-3). Assim, nessa ocasião, a empresa em foco, a F. Martins Construções e Empreendimentos Ltda. e a Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda. (também F. Martins Construções e Empreendimentos Ltda. e Pilotis Construções, Avaliações e Projetos Ltda., em relação ao Convite 33/2009) teriam recebido o edital em arquivo digitalizado (pp. 6-7, peça 104).

121. É citado o Acórdão 568/2010 – Plenário em que teria sido firmado 'o entendimento de que, diante da comprovação de que as coincidências gráficas existentes em propostas são oriundas de arquivos digitalizados fornecidos pela comissão de licitação, não subsiste a alegação de indícios de conluio ou montagem de processos licitatórios' (pp. 3-6) (cópia integral da referida deliberação foi juntada às pp. 10-17).

122. A coincidência de erros tipográficos e padrões ortográficos, de forma isolada, não seria capaz de comprovar a prática de conluio, conforme já decidido por ocasião da Decisão 318/1999 – 2ª Câmara (p. 7).

123. Assevera que 'todas as coincidências encontradas pela equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos das Cartas Convites 056/2007 e 033/2009, não havendo, portanto, que se falar em conluio praticado pela empresa requerida' (p. 7).

124. No que tange à 'superficialidade do projeto básico', este está instruído com a planilha orçamentária, que 'descreve com riqueza de detalhes todos os serviços exigidos para o cumprimento do objeto', cronograma físico-financeiro e plantas baixas (pp. 7-8).

125. O serviço contratado foi de mera reforma, tendo como item principal a demolição da estrutura de cobertura existente para substituí-la por uma mais moderna e adequada; portanto, seria desnecessário um projeto básico com maior riqueza de detalhes, sendo que o existente 'possibilitou perfeitamente a formulação das propostas apresentadas' (p. 8).

126. Após citar a definição de projeto básico dado pela Lei de Licitações, no art. 6º, inciso IX, bem como a posição deste TCU sobre a necessidade de elaboração de orçamento de custos estimativos como medida prévia à realização de certames licitatórios (Acórdão 3.008/2006 – 2ª Câmara), conclui que não houve as irregularidades atribuídas à empresa, bem como que o projeto básico que instruiu o convite atendeu os requisitos do aludido dispositivo legal (pp. 8-9).

#### **Análise**

127. Como mencionado, há repetições de argumentos anteriormente utilizados, de maneira que cabem as mesmas análises já expressas, na forma adiante apontada.

128. Em relação ao sintetizado nos itens 120-123, remete-se às análises e conclusões explanadas no item 114 retro e seu subitem, de forma que não está confirmada nos autos a afirmação da defesa de que 'todas as coincidências encontradas pela equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos das Cartas-Convites 056/2007 e 033/2009'. Em complemento, reporta-se também às mesmas análises e conclusões contidas nos parágrafos 35.2 e 35.3 desta instrução.

129. No que tange ao condensado nos itens 124-126 acima, cabem as análises e conclusões consignadas nos itens 115 e 116 retro, e seus respectivos subitens.

130. Dessa forma, conclui-se pelas rejeições das razões de justificativa ora em exame.

#### **IV.4. Razões de justificativa de F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda.**

131. Como referido no item 52 desta instrução, o mesmo documento defensivo da F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda. (peça 103) trata de todas audiências determinadas no item 9.2.1 do acórdão em comento, envolvendo esse responsável, sendo que as justificativas atinentes à licitação em comento foram apresentadas em conjunto com as do Convite 33/2009 e se circunscrevem às pp. 11-13 da peça 103.

#### **Argumentos**

132. A defesa, trazida por meio de procurador regularmente constituído (peça 91 c/c peça 210, p. 4), retoma argumentos anteriores, nos seguintes termos.

133. A coincidência de erros tipográficos e padrões ortográficos, de forma isolada, não seria capaz de comprovar a prática de conluio, conforme já decidido por ocasião da Decisão 318/1999 – 2ª Câmara (p. 11, peça 103).

134. 'É praxe nas licitações, especialmente nos tempos atuais, que os editais sejam fornecidos em meio digital, de forma a possibilitar que os licitantes atendam o padrão exigido nos editais, bem como de forma a facilitar a análise das propostas apresentadas' (p. 11).

135. Assevera que 'todas as coincidências encontradas pela equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos das Cartas-Convites 056/2007 e 033/2009, não havendo, portanto, que se falar em conluio praticado pela empresa requerida' (p. 11).

136. No que tange à 'superficialidade do projeto básico', este está instruído com a planilha orçamentária, que 'descreve com riqueza de detalhes todos os serviços exigidos para o cumprimento do objeto', cronograma físico-financeiro e plantas baixas (p. 12).

137. Os serviços contratados foram de mera reforma, tendo como item principal a demolição da estrutura de cobertura existente para substituí-la por uma mais moderna e adequada; portanto, seria desnecessário um projeto básico com maior riqueza de detalhes, sendo que o existente 'possibilitou perfeitamente a formulação das propostas apresentadas' (p. 12).

138. Após citar a definição de projeto básico dado pela Lei de Licitações, no art. 6º, inciso IX, bem como a posição deste TCU sobre a necessidade de elaboração de orçamento de custos estimativos como medida prévia à realização de certames licitatórios (Acórdão 3.008/2006 – 2ª Câmara), conclui que não houve as irregularidades atribuídas à empresa, bem como que o projeto básico que instruiu o convite atendeu os requisitos do aludido dispositivo legal (p. 13).

#### **Análise**

139. Como dito, há repetições de argumentos anteriormente utilizados, de maneira que cabem as mesmas análises já expressas, na forma adiante apontada.

140. Em relação ao sintetizado nos itens 133-135, remete-se às análises e conclusões explanadas no item 114 retro e seu subitem, de forma que não está confirmada nos autos a afirmação da defesa de que 'todas as coincidências encontradas pela equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos das Cartas-Convites 056/2007 e 033/2009'. Em complemento, reporta-se também às mesmas análises e conclusões contidas nos parágrafos 35.2 e 35.3 desta instrução.

141. No que tange ao condensado nos itens 136-138 acima, cabem as análises e conclusões consignadas nos itens 115 e 116 retro, e seus respectivos subitens.

142. Dessa forma, rejeitam-se as razões de justificativa em apreciação.

#### **IV.5. Razões de justificativa da F.F. Serviços e Construções Ltda.**

143. Apesar de a construtora F.F. Serviços e Construções Ltda., na pessoa do seu representante legal, ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, destinado ao endereço constante na base de dados da Receita Federal (p. 2, peça 212), conforme atesta o aviso de recebimento que compõe a peça 61, não atendeu a audiência e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

143.1. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

#### **V. Audiências determinadas na alínea 'e' do item 9.2.1 do Acórdão 2678/2010 – Plenário**

144. A alínea 'e' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário trata dos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do Convite 33/2009 (peças 13-16), indicando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada, conforme relatado no item 5.1 do relatório de fiscalização. A descrição da ocorrência é a seguinte (pp. 14-16, peça 208):

São as seguintes ocorrências que evidenciam o achado em epígrafe:

a) ausência de numeração das folhas que integram o processo administrativo, em desacordo com o art. 38, **caput**, da Lei 8.666/1993 (fls. 547/733).

b) Documentos apresentados pelas participantes, conquanto haja adequações para que pareçam diferentes, apresentam coincidência de erros gramaticais, de padrões gráficos e de excertos de orações, entre outros, conforme exemplos inseridos no quadro demonstrativo abaixo:

<b>Documento</b>	<b>Empreiteira</b>	<b>Pontos Coincidentes</b>
Resumo da Proposta de Preço (fls. 710, 714 e 718, licitantes, e 637, modelo anexo ao edital)	Pilotis, F. Martins e V.E de Sousa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘erros ou omissões que venham a ser verificado’</li> <li>- item prazo de execução: ‘(Sessenta)’</li> <li>- mesmo padrão da data: mês com inicial maiúscula e ausência de ponto final</li> <li>- inclusão do item ‘Objeto’, não previsto no modelo anexo ao edital (fl. 637), ainda mais em igual ordem (2º item)</li> <li>- indicação do número do convite, na parte superior, com a inclusão da sigla ‘CPL’</li> </ul>
‘declaração de inexistência de fato impeditivo da habilitação’ e ‘declaração de visita ao local das obras’ (fls. 669/670, 688/689 e 708/709, licitantes, e 622 e 638, modelos anexos ao edital)	Pilotis, F. Martins e V.E de Sousa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formato gráfico da data: mês com inicial maiúscula e ausência de ponto final</li> <li>- indicação do número do convite, na parte superior, com a inclusão da sigla ‘CPL’</li> </ul>
Declaração sobre emprego de menor – art. 7º, XXXIII, CF (fls. 690 e 707, licitantes, e 623, modelos anexos ao edital)	Pilotis e V.E de Sousa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formato gráfico de local/data: cidade-estado, mês com inicial maiúscula e ausência de ponto final</li> <li>- mesmo título do documento</li> <li>- indicação do número do convite, na parte superior, com a inclusão sigla ‘CPL’</li> </ul>
Planilhas de preços (fls. 711/713, 715/717 e 719/721, licitantes, e 627/629, planilhas orçamentárias)	Pilotis, F. Martins e V.E de Sousa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Item 6.1 – UIM Antonio Edson: ‘md.Amof’</li> <li>Item 7.1 – UIM Antonio Edson: ‘cim/areia’</li> <li>Item 9.2 – UIM Antonio Edson: ‘1 tec las’</li> <li>Itens 5.1 e 5.2 – UIM Paulo Marinho: ‘md.Amof’</li> <li>Item 6.1 - UIM Paulo Marinho: ‘cim/areia’</li> <li>Item 6.1 – Creche Seriema: ‘cim/areia’</li> </ul>

c) o documento ‘projeto básico’, anexo ao edital (fls. 625/636), não define com precisão as reformas que seriam realizadas em cada unidade escolar. Dessa forma, fica evidenciado que não haveria condições técnicas de formulação de propostas de preços consistentes e adequadas ao real empreendimento.

**V.1. Razões de justificativa de Humberto Ivar Araújo Coutinho, Othon Luiz Machado Maranhão, Alexandre Henrique Pereira da Silva e Jovan Balby Cunha.**

145. Apresentados os indícios de irregularidades relativos ao Convite 33/2009, sintetizam-se, agora, os argumentos trazidos por Humberto Ivar Araújo Coutinho (peças 124-125), então prefeito de Caxias/MA, e por Othon Luiz Machado Maranhão (peças 134-135), Alexandre Henrique Pereira da Silva (peças 136-137) e Jovan Balby Cunha (peça 133), então presidente e membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da aludida municipalidade, respectivamente (peça 13, p. 22).

145.1. Esta apreciação será em conjunta porque todos eles expuseram essencialmente as mesmas justificativas em relação aos indícios de irregularidades que lhe foram atribuídos, por meio de procuradores comuns, regularmente constituídos conforme atestam os documentos que integram as peças 65, 67, 69 e 70 c/c peça 210, pp. 1-2.

145.2. Ressalta-se que a mesma peça defensiva de cada um desses responsáveis englobou todas as audiências determinadas no item 9.2.1 do acórdão em comento, sendo que as páginas relativas ao Convite 33/2009 estão identificadas abaixo. Esclarece-se que as referências de páginas/peças utilizadas na sintetização dos argumentos se referem ao defendente Othon Luiz Machado Maranhão

<b>Responsável</b>	<b>Razões de Justificativa relativas ao Convênio 33/2009</b>
Humberto Ivar Araújo Coutinho	Peça 125, pp. 32-38
Othon Luiz Machado Maranhão	Peça 134, pp. 4-13
Alexandre Henrique Pereira da Silva	Peça 136, pp. 20-25
Jovan Balby Cunha	Peça 133, pp. 14-19

#### **Argumentos e análise de questões preliminares**

146. Comparando-se a lista de responsáveis anteriores relativos entre as demais licitações precedentes e está em foco, observa-se que Othon Luiz Machado Maranhão foi agora incluído no rol, de modo que em suas razões de justificativa se reproduz a mesma preliminar dos demais, quanto aos temas de conversão do processo em TCE e do papel orientador do controle, nos mesmos termos do exposto nos itens 8 e 9, e respectivos subitens, desta instrução. Essas matérias estão localizadas nas pp. 4-8 da peça 134, itens 3 e 4.

147. Assim, reporta-se à observação contida no item 14 e às análises expressas nos itens 15-17 da presente instrução que levaram à rejeição dessas alegações preliminares.

#### **Outros argumentos**

148. No item 5 (pp. 8-13, peça 134), a defesa aborda que cada passo previsto na Lei 8.666/1993 atinentes à fase interna do certame, da publicação do aviso de licitação e da sessão de abertura foi realizado, concluindo que 'o menor valor foi devidamente adjudicado e homologado, nos termos da lei', e 'a execução contratual da reforma se iniciou com a devida emissão da ordem de serviço'. Acrescenta que as pequenas falhas formais não seriam 'por si só geradoras de prejuízos ao erário, conluio, direcionamento, dentre outros apontados' e que não haveria no relatório elementos para descaracterizar a boa-fé dos gestores.

149. No subitem 5.1 (pp. 9-10, peça 134), é exposto que a falta de numeração do processo administrativo é um vício de forma que pode ser corrigido pelos responsáveis pela autuação do Processo Administrativo e que tal falha não pode ser imputada ao prefeito de Caxias/MA. O processo abarcaria toda a documentação produzida e organizada na sequência lógica dos atos praticados, e não prejudicou a ação de controle (p. 9, peça 134).

149.1. Nesses casos, o TCU tem considerado essa falha de caráter formal, deliberando, em vários julgados, pela simples orientação, em seu caráter pedagógico; dessa forma, eventual sanção seria cabível somente em caso de reincidência por descumprimento de determinação direta do órgão de controle. Ressalta que não houve intenção de fraudar o certame, sendo que as formalidades principais foram observadas, o que demonstraria a boa-fé dos gestores (pp. 9-10, peça 134).

150. No subitem 5.2 (pp. 10-12, peça 134), é asseverado que foi dada publicidade adequada à licitação, possibilitando aos interessados a participação no certame, sendo que 'o Aviso de licitação foi fixado em local público e publicado em jornal de grande circulação dando aos interessados a possibilidade de participar dos certames'. As semelhanças verificadas nas planilhas de

*preços e determinados anexos do edital adviriam do uso de matriz disponibilizada aos licitantes em meio eletrônico, pela equipe de licitação. As coincidências seriam todas relativas aos itens já previamente preenchidos pela referida matriz, sendo que as propostas são bem diferentes, havendo coincidências ‘quando se trata de itens inseridos na planilha de custos, sendo certo a inferir que existem muito mais diferenças do que semelhanças’ e estas últimas não seriam ‘suficientes para induzir a existência de conluio’.*

*150.1. Aponta julgado do TCU, materializado por meio do Acórdão 2.668/2009 – Plenário, que, em tema semelhante, teria decidido ‘que não cabe aos membros da Comissão de Licitação a verificação de similaridade entre as propostas apresentadas, por ausência de previsão legal específica’ (p. 11, peça 134).*

*151. Em prosseguimento, item 5.3 (pp. 12-13, peça 134), expende que todas as descrições do objeto a ser realizado (reforma de três escolas) estavam inseridas nas planilhas orçamentárias e que existiam todos os elementos necessários para a realização de uma cotação.*

*151.1. Apesar de a Lei 8.666/1993 estabelecer a necessidade de elaboração do projeto básico nos padrões por ela definidos (art. 6º, IX, e art. 7º), ‘o conceito determinado pela Lei, no entanto, gera incertezas quanto ao tratamento desta etapa de projeto’, e ‘na prática, sabe-se que não é essa a realidade. O projeto básico deve servir-se, sobretudo, para apropriação do que será realizado, permitindo ao gestor licitar com a ideia ‘adequada’ dos custos do empreendimento, suas características e prazo e isso foi feito’ (pp. 12-13, peça 134).*

*151.2. Por se tratar de uma reforma de baixa complexidade, os documentos apresentados seriam suficientes e forneceriam, em conjunto com a vistoria prévia do local, os principais dados para subsidiar a cotação de preços (materiais a serem utilizados, reformas a serem feitas, **kit** de representação gráfica, especificações técnicas, prazo de execução, cronograma físico-financeiro e obrigações) (p. 13, peça 134).*

#### **Análise**

*152. Verifica-se que grande parte dos argumentos se repete em relação àqueles aduzidos atinentes aos demais convites já examinados, de sorte que são pertinentes em vários prismas as análises correspondentes expressas anteriormente, como se verá adiante.*

*153. No que tange ao sintetizado no parágrafo 148 acima, observa-se, nos mesmos termos expostos em relação a argumentos semelhantes usados anteriormente, que possível regularidade do procedimento licitatório em determinados aspectos, como os citados na defesa, não invalidam os apontamentos do relatório de fiscalização em relação às evidências claras de irregularidades nos pontos específicos ora tratados.*

*153.1. Ainda, devido a ocorrências que indicam fraude no procedimento licitatório em questão também não se pode garantir que foi escolhida a proposta mais vantajosa para a Administração, inclusive quanto ao preço ofertado. Também não podem ser classificadas como meras falhas formais as ocorrências relatadas, dado que, em seu conjunto, apontam para a existência de conluio, direcionamento ou montagem da licitação (v. anotações inseridas no item 5.1. do Relatório de Fiscalização, reproduzidas no item 144 retro, e cujas respectivas justificativas dos responsáveis em foco estão sendo tratadas neste tópico).*

*154. Relativamente ao exposto no item 149 e seu subitem, tem-se a considerar que os vários indícios relatados apontam para a existência de montagem do procedimento licitatório, portanto a falta de numeração das páginas é mais um indicativo nesse sentido. Caso fosse essa a única irregularidade, ou seja, se não houvesse as outras evidências de fraude, poder-se-ia considerá-la uma falha formal e aplicar o aludido entendimento do TCU a que se referiu à defesa, porém não é o caso, como já consignado, e deve-se ter em mente que as ocorrências apontadas pela equipe de fiscalização alusivas ao convite em foco devem ser tomadas em seu conjunto para a devida caracterização do achado relatado.*

*154.1. Ainda por esse motivo (evidências de montagem), não há como assegurar a fidedignidade de todos os documentos que compõem o processo administrativo da licitação e, por*

consequente, a organização deles conforme a sequência lógica dos atos praticados, como afirma a defesa.

154.2. Esclarece-se, no que diz respeito à consideração de que a irregularidade em análise não pode ser imputada ao prefeito do município, que ele foi incluído no rol de responsáveis na condição de homologador do procedimento licitatório eivado das falhas em apreciação (v. outras ponderações sobre o tema no item 178 e seus subitens).

155. Respeitante ao contido no item 150 e seu subitem, a exemplo do que ocorreu nas outras licitações examinadas, não se localizou no processo comprovação de que o aviso de licitação (p. 43, peça 43) foi publicado em jornal de grande circulação, como afirma a defesa; na realidade não há nem certificação de que cópia do instrumento convocatório foi afixado em local apropriado, para atendimento ao disposto no art. 22, § 3º, da citada lei.

155.1. Igualmente, nada há nos autos e nem na defesa apresentada que comprove a alegada distribuição de arquivo digital aos licitantes reproduzindo documentos anexos da carta-convite, ato esse que deveria, caso fosse efetivamente praticado, estar devidamente caracterizado nos autos da licitação, a teor do princípio da formalidade, ao qual, por força do art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, se subordinam os procedimentos licitatórios em qualquer esfera da Administração Pública.

155.2. Também caso houvesse esse fornecimento, era de se esperar que os arquivos reproduzissem integralmente o conteúdo dos anexos da carta-convite, porém as coincidências relatadas não guardam semelhança com os itens correspondentes nos documentos que compunham o instrumento convocatório. Seguem abaixo as indicações das evidências nos autos.

<b>Documento</b>	<b>Anexo da carta-convite</b>	<b>Apresentado pelos licitantes</b>
Resumo da Proposta de Preço	p. 36, peça 14	p. 4, 8 e 12, peça 16
Declaração de inexistência de fato impeditivo da habilitação	p. 21, peça 14	p. 13 e 34, peça 15, e p. 2, peça 16
Declaração de visita ao local da obra	p. 37, peça 14	p. 15 e 35, peça 15, e p. 3, peça 16
Declaração sobre emprego de menor de 18 anos de idade	p. 22, peça 14	p. 36, peça 15, p. 1, peça 16
Planilha orçamentária / preços	p. 26-28, peça 14	p. 5-7, 9-11 e 13-15, peça 16

155.3. Também não corresponde à realidade a afirmação de que existem muito mais diferenças do que semelhanças entre as planilhas dos licitantes. Na verdade, constata-se que nas descrições dos itens há muitas mais semelhanças do que diferenças, entretanto a maioria dessas semelhanças guarda correlação com a planilha editalícia, de forma que se vê que a equipe de fiscalização priorizou apontar aquelas divergentes do edital e que mesmo assim eram comuns entre as aludidas concorrentes, bem como consignou que havia adequações entre as planilhas para que parecessem diferentes.

156. Concernente ao exposto no item 151 e seus subitens, tem-se a considerar que, apesar de a obra parecer de baixa complexidade, tendo como parâmetro o valor do objeto adjudicado (R\$ 146.563,92, p. 19, peça 16, para a reforma de três unidades escolares), resta claro que uma simples planilha orçamentária é elemento insuficiente para caracterizar a obra, sendo que não se observa no processo administrativo informações elementares como será exposto a seguir.

156.1. Verifica-se que o documento intitulado 'projeto básico' (pp. 24-35, peça 14) contém as planilhas orçamentárias, cronograma físico-financeiro especificações técnicas, plantas de situação (à exceção da escola Siriema) e plantas baixas. Ocorre que, como exposto no item 5.1, alínea 'c', do relatório da fiscalização (reproduzido no item 144 desta instrução), esses elementos não definem com precisão as reformas que seriam realizadas em cada escola, em desconformidade com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, evidenciando, dessa forma, a inexistência de condições técnicas de formulação de propostas de preços consistentes e adequadas ao real empreendimento.

156.2. Com efeito, a despeito de constar uma planilha orçamentária para cada escola (pp. 26-28, peça 14), o documento, por exemplo, denominado 'especificações técnicas' (p. 30, peça 14), não faz distinção entre as escolas a serem reformadas e contém descrições genéricas e se reporta a elementos não existentes no projeto básico anexo ao edital da licitação.

156.2.1. Por exemplo, nos itens 'demolições' e 'recuperações', consta que as áreas objeto do serviço estariam definidas em projeto, mas não se localizou essa informação nos elementos do edital. Ainda a título de exemplo, a planilha orçamentária da U.I.M Antonio Edson (p. 26, peça 14), item 8.0, indica a execução de pintura, mas não se consegue visualizar se essa pintura engloba o prédio todo, algumas salas ou o muro externo. Também as plantas baixas e as plantas de situação carecem de informações que permitam definir com clareza todas dependências a serem reformadas e a extensão dos serviços a serem nelas executadas, individualmente.

156.3. A defesa afirma que os principais dados da execução do objeto poderiam ser colhidos no edital e seus anexos (materiais a serem utilizados, reformas a serem feitas, **kit** de representação gráfica, especificações técnicas, prazo de execução, cronograma físico-financeiro e obrigações) e complementados com a visita prévia ao local da obra, porém reafirma-se que, nesses elementos citados, e em outros presentes nos autos, não é possível identificar com precisão as reformas que seriam realizadas em cada unidade escolar.

156.3.1. Também, pondera-se que a visita ao local da obra tem por objetivo conhecer as condições do local para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, como se depreende do art. 30, inciso III, da Lei 8.666/1993, e não para colher informações que deveriam estar inseridas no projeto básico, caso contrário o certame perderia seu caráter isonômico e impossibilitaria o julgamento objetivo estabelecido no art. 45 do referido diploma legal.

157. Por todo o exposto, rejeitam-se as razões de justificativa aduzidas.

## **V.2. Razões de justificativa de V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda.**

158. Como mencionado no item 118, as razões de justificativa de V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. (peça 104) foram apresentadas em conjunto com as do Convite 56/2007 e estão resumidas nos itens 120-126 desta instrução.

### **Análise**

159. No que tange ao contido nos itens 120-123, verifica-se que a defesa repete argumentos expressos em relação aos convites anteriormente examinados, de sorte que também se reafirma abordagem anterior no rumo de que nada há nos autos e nem na defesa apresentada que comprove o alegado fornecimento pela comissão de licitação de arquivo digital, contendo o edital e/ou seus anexos, sem esquecer que esse ato, caso tivesse sido efetivamente praticado, deveria estar devidamente caracterizado nos autos da licitação, a teor do princípio da formalidade, ao qual, por força do art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, se subordinam os procedimentos licitatórios em qualquer esfera da Administração Pública.

159.1. Também caso houvesse essa distribuição, era de se esperar que os arquivos reproduzissem integralmente o conteúdo da carta-convite, porém as coincidências apontadas entre os documentos que compõem as propostas dos licitantes não guardam semelhança com os anexos correspondentes do instrumento convocatório. (v. quadro demonstrativo associado ao item 155.2 retro). Desse modo, não está confirmada nos autos a afirmação retro de que 'todas as coincidências encontradas pela equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos das Cartas Convites 056/2007 e 033/2009'.

159.2. Assim, não há, neste caso concreto, como aplicar o referido entendimento expresso no Acórdão 568/2010 – Plenário, pois, além de não haver a devida comprovação de que foi repassado o edital e seus anexos aos licitantes por meio eletrônico, as coincidências verificadas não estão reproduzidas nos documentos correspondentes anexos ao instrumento convocatório, que deveriam integrar o suposto arquivo digitalizado.

160. Atinente ao exposto nos parágrafos 124-126, já foi demonstrado anteriormente que o projeto básico das obras não atendeu ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993. Com efeito,

a definição clara das reformas a serem realizadas nas unidades escolares não está presente nos elementos integrantes do projeto básico, conforme explanado detalhadamente nos itens 156 e seus subitens desta instrução.

160.1. Acrescenta-se que a alusão à cobertura como item principal da obra só se aplica à U.I.M Antonio Edson, pois nas demais há outros mais relevantes (v. pp. 26-28, peça 14) em termos de valor estimado. Também para esse item cabem as considerações anteriores no sentido de que as especificações técnicas (p. 30, peça 14), não fazem distinção entre as escolas a serem reformadas, contêm descrições genéricas e se reportam a elementos não existentes no projeto básico. De fato, na parte de cobertura, é dito que devem ser observadas as inclinações e medidas do projeto, porém não se localizou tais informações nos documentos integrantes do projeto básico (pp. 24-35, peça 14).

160.1.1. Também quando descreve o retelhamento, nesse mesmo item, são feitas afirmações genéricas como 'substituição de peças de madeira ou telhas que estejam danificadas', portanto não se veem definições precisas dos serviços a serem executadas, inclusive para que se possa concluir que a cobertura seria substituída integralmente por uma 'mais moderna e adequada', no caso, pelo menos, da U.I.M Antonio Edson.

160.2. Por fim, assinala-se que não ficou bem claro de que forma o aludido entendimento expresso no Acórdão 3.008/2006 – 2ª Câmara socorresse o responsável em relação a algum ponto das irregularidades que lhe foram imputadas, impossibilitando uma análise objetiva desse argumento.

161. Ante as análises e conclusões retro, rejeitam-se as razões de justificativa em comento.

### **V.3. Razões de justificativa de Pilotis Construções, Avaliações e Projetos Ltda.**

162. As razões de justificativa da Pilotis Construções, Avaliações e Projetos Ltda. constituem a peça 108 destes autos e foram trazidas por meio de procurador regularmente constituído (peça 99 c/c peça 210, p. 4).

162.1. Seus argumentos são em essência os mesmos do responsável anterior (V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda., peça 104) reproduzidos sinteticamente nos parágrafos 120-126 retro, de sorte que são pertinentes as mesmas considerações e conclusões expressas nos itens 159-161, e respectivos subitens, desta instrução.

### **V.4. Razões de justificativa de F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda.**

163. Como mencionado no item 131 retro, as razões de justificativa atinentes à licitação em tela foram apresentadas em conjunto com o Convite 56/2007 e estão resumidas nos itens 133-138 desta instrução.

164. Esses argumentos são basicamente os mesmos utilizados pelo responsável V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. (peça 104) reproduzidos sinteticamente nos parágrafos 120-126 retro (à exceção da menção ao Acórdão 568/2010 – Plenário – item 121), de maneira que são aplicáveis as mesmas análises e conclusões consignadas nos itens 159-161, e respectivos subitens, desta instrução (à exceção do subitem 159.2, relativo ao mencionado acórdão).

## **VI. Citação determinada na alínea 'f' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário**

165. A alínea 'f' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário, trata, em relação ao Convite 33/2009 (peças 13-16), de pagamento de serviços que não foram executados pela contratada, na forma relatada no item 5.2 do relatório de fiscalização, ensejando débito no valor de R\$ 118.342,50, com data de ocorrência fixada em 30/6/2009 (data de emissão de ordem de pagamento ao credor, p. 29, peça 16). A descrição do achado é a seguinte (pp. 16-17, peça 208):

Segue-se o relato, por unidade de ensino, sobre as evidências da inexecução das reformas contratadas em relação às unidades escolares Antonio Edson e Paulo Marinho.

### **I – U.I.M Antonio Edson**

Constatou-se, durante inspeção *in loco*, que a estrutura física da escola se encontra em condição deplorável. O estado em que se encontravam as paredes atesta que não foram pintadas e/ou rebocadas (itens 7.0 e 8.0 da planilha de preços, fl. 711 [peça 16, p. 5]) em passado recente (v. relatório fotográfico de fls. 740/741 [peça 16, pp. 34-35]).

*Vem reforçar a conclusão sobre a inexistência da reforma, a entrevista de fls.131/133, vol. Principal [peça 215, pp. 3-5], na qual o entrevistado afirma que em 2009 o único serviço realizado na escola teria sido a substituição de uma tesoura em uma das salas.*

*Ao visitar essa sala com o informante, chegou-se à conclusão que as tesouras existentes teriam sido reforçadas e não substituídas (v. fotos 8 a 10, fl. 741 [peça 16, p. 35]). Assim, não há compatibilidade entre o que se avalia que teria sido gasto com esse serviço e o montante previsto no item 5.1. da planilha de preços, que trata sobre estrutura de madeira com tesoura para telha cerâmica, no valor de R\$ 24.862,32 (fl. 711 [peça 16, p. 5]).*

## **II – U.I.M Paulo Marinho**

*Em linhas gerais, as condições físicas da escola podem ser consideradas satisfatórias (v. relatório fotográfico de fl. 742 [peça 16, p. 36]). Entretanto, conforme informações da diretora da unidade, formalizada no extrato de entrevista de fl. 144, vol. Principal [peça 215, p. 2], a escola foi reformada em 2007, no âmbito do programa de adequação de salas de aula, do Governo Federal. Essa reforma teria englobado revestimento de parede, pintura, forro e substituição de janelas e portas, em relação às salas de aulas e aos banheiros.*

*Em março de 2009 teria havido tão somente uma adequação de duas salas para funcionamento do laboratório de informática, sendo que uma delas foi contemplada com equipamentos de informática e respectivas bancadas (vide fotos 4 a 6, fl. 742 [peça 16, p. 36]).*

*Vê-se que, na planilha orçamentária correspondente (fl. 712 [peça 16, p. 6]), os elementos referentes às instalações elétricas contemplam tão somente a colocação de luminárias, não se observando, por exemplo, aterramento, tomadas, instalação de ar-condicionado, itens típicos em projeto para laboratórios de informática.*

*Verifica-se, ainda, que, fora as particularidades inerentes a recintos destinados às atividades de informática, inclusive quanto ao tipo de janela, essas salas seguem os padrões das demais no que tange a revestimento de parede, piso, pintura e forro (comparar, por exemplo, fotos 1/3 com 4/6, fl. 742 [peça 16, p. 36]). Ademais, consoante informações da diretora, essas adaptações teriam ocorrido no mês de março/2009, enquanto a licitação foi iniciada em abril/2009.*

*Assim, a outra conclusão não se pode chegar a não ser que os serviços discriminados na planilha de preços não foram executados.*

### **Conclusão**

*Dessa forma, restaria configurada a existência de dano ao erário no valor de R\$ 118.342,50, relativo a pagamentos de serviços contratados que não foram executados, correspondente à proposta de preços para a U.I.M Antonio Edson, R\$ 69.565,56, e U.I.M Paulo Marinho, R\$ 48.776,94.*

*No que tange à Creche do Seriema (C.E.I Elza de Sousa Fonseca), não foi possível, a partir dos elementos colhidos, chegar-se a uma conclusão definitiva sobre a execução da reforma. Considerou-se, entretanto, a possibilidade de os serviços previstos terem sido executados, pelo menos em parte, pois, segundo informações colhidas *in loco* (fl. 145, vol. principal), a creche teria sido pintada em junho ou julho de 2009, o que está compatível com a data de pagamento dos serviços, a partir de 30/06/2009 (fls. 734/738), e com o item de maior relevância da planilha de preços (pintura, item 7.0, fl. 713).*

### **VI.1. Alegações de defesa de Humberto Ivar Araújo Coutinho**

*166. Apresentados os indícios de irregularidades relativos ao Convite 33/2009 que ensejaram o débito objeto desta TCE, sintetizam-se, agora, os argumentos trazidos por Humberto Ivar Araújo Coutinho (peças 124-125), então prefeito de Caxias/MA.*

*167. Esclarece-se que na peça defensiva não há separação entre as razões de justificativa e alegações de defesa atinentes ao Convite 33/2009, de modo que será considerado que todo o conteúdo relativo à referida licitação se refere à citação em tela (itens 9-12 da defesa, p. 32-44, peça 125).*

### **Argumentos e análise de questões preliminares**

168. Como mencionado anteriormente, os argumentos deste responsável também englobam as questões preliminares sintetizadas nos itens 8 e 9, e respectivos subitens, desta instrução (pp. 5-9, peça 125, itens 3 e 4), por conseguinte, reporta-se à observação contida no item 14 e às análises expressas nos itens 15-17 deste parecer que levaram à rejeição dessas referidas alegações.

#### **Outros argumentos**

169. No item 9 da peça defensiva (pp. 32-38, peça 124), são trazidos os argumentos que pretendem demonstrar a regularidade do Convite 33/2009, os quais são os mesmos que estão resumidos nos itens 148-151 acima, inseridos no tópico que tratou das audiências determinadas na alínea 'e' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário.

170. No item 10 (p. 38, peça 125), é expendido que as escolas U.I.M Antônio Edson e U.I.M Paulo Marinho foram reformadas em junho/2009, 'há mais de 1 (um) ano após a auditoria do TCU'. A pintura não haveria como se manter íntegra, haja vista a intensa incidência de raios solares na região e por as escolas atenderem a crianças de todas as idades.

170.1. As intervenções não teriam sido substanciais e os reparos realizados foram 'condizentes com os valores planilhados e licitados', no montante total de R\$ 146.563,92 (uma creche também foi reformada, além das escolas), 'o que para reformas é um valor muito baixo'.

170.2. Não haveria 'elementos comprobatórios de que as reformas não foram feitas e sim meras especulações e entrevistas com uma pessoa não identificada'. A realização da reforma ter ia sido realizada com êxito conforme notícias de jornais, anotações de obras da empresa e a própria publicidade do certame. 'A devolução do erário deve ser baseada em provas contundentes de seu prejuízo e de comprovação detalhada, por meio de planilhas', o que não teria sido demonstrado no relatório de auditoria.

171. No item 11 (pp. 39-40, peça 125), no que tange ao suposto conluio relativo a cinco convites analisados, explana que os itens 1.1, 1.2, 3.1, 4.1 e 5.1 [do relatório de fiscalização, depreende-se] foram respondidos anteriormente quando se tratou dos certames correspondentes.

171.1. Nos convites concernentes a recursos do Fundef/Fundeb, participaram mais de dezesseis empresas distintas sem qualquer vínculo entre elas, 'as quais podem utilizar-se dos mesmos profissionais, por serem competentes, para registros contábeis, comerciais ou jurídicos, não ensejando, por isso, a conclusão de possíveis conluios entre si'.

171.2. Cita especificamente que 'um dos sócios da F.F. Serviços foi testemunha de alteração contratual da Barros Construções, porém tais empresas não possuem contador comum'. O registro das duas empresas foi protocolado pelo mesmo profissional, por sua competência e capacidade profissional, além do que a cidade é pequena, com cerca de cento e cinquenta e cinco mil habitantes, sem 'muitos profissionais de nível superior na região e com conhecimento técnico sobre registros comerciais e contábeis'. Por essa eficiência, é nesse escritório que as propostas são elaboradas ou verificadas a sua regularidade, 'por isso, equivocadamente, foi inserido o telefone desta nas propostas e não de cada empresa licitante'. Raimundo José dos Reis Silva atuou como testemunha em diversas empresas, por ser funcionário do aludido escritório contábil, e responsável pelas alterações contratuais das empresas aludidas.

171.3. Ressaltou ainda que 'Antônio José Sousa Paiva, sócio-administrador da Construtora Ciclone foi, por um breve espaço de tempo, responsável técnico da Barros, sem, no entanto, atuar em conjunto por ambas as empresas'.

172. No item 12 (pp. 40-43, peça 125), explana que não foram observados os pressupostos para imputação de responsabilidade, a saber: 'apontamento do dano efetivamente causado; da conduta do agente (ativa ou omissiva), da descrição pormenorizada de sua culpabilidade e da demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o efetivo dano experimentado'. (destaque no original).

172.1. Não haveria como imputar responsabilidade ao defendente, pois teria cumprido seu dever de fiscalização estipulado no convênio, 'ou seja, o objeto foi devidamente executado, quanto a isso não há controvérsias'. Não caberia ao prefeito rever todos os atos administrativos de seus

*subordinados sob pena de inviabilizar a administração como um todo, além de contrariar as técnicas gerenciais modernas de descentralização e segregação de funções, bem como de poder ‘gerar situações desarrazoadas em que o representante maior do órgão seja convocado a responder por ato mais comezinho praticado por um subordinado’.*

*172.2. Assim, não caberia ao chefe do executivo municipal a tarefa de ‘conferir a numeração de páginas de processos administrativos ou verificar a grafia das palavras escritas nas propostas encaminhadas pelos pretendentes licitantes a fim de verificar a ocorrência dos mesmos erros de digitação’.*

*172.3. Portanto, a responsabilização das autoridades delegantes não comportaria soluções monolíticas ou generalizantes, porém conforme cada caso concreto (faz referência ao Acórdão 675/2006 – Plenário).*

*173. No item 12.1 (pp. 41-43), é dito que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a responsabilização do administrador público é de caráter subjetivo, mesmo levando em conta o seu ônus de provar a correta aplicação dos recursos, ‘vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa’, no ensino de Silvio Rodrigues.*

*173.1. Cita Decisão 180/1998 – 1ª Câmara para argumentar que o prefeito municipal é considerado agente político quando assinam convênios, mas não são seus executores diretos, sendo que sua responsabilização ocorreria somente quando praticassem atos administrativos.*

*173.2. Nesse mesmo sentido seria o entendimento exarado no Acórdão 213/2002 – Plenário, ou seja, não seria razoável responsabilizar autoridades que exercem ‘cargos de gestão maior, por irregularidades de natureza meramente operacional, sendo plausível, apenas, imputar-lhes responsabilidade por irregularidades grosseiras, avaliadas sob enfoque amplo, ocorridas na condução de assuntos de sua competência’ (p. 43).*

*173.3. Segundo o voto condutor do referido **decisum**, o responsável que não conduziu o procedimento licitatório ‘não deve ser apenado por ocorrências de caráter essencialmente técnico, tais como o descumprimento das condições editalícias por ocasião do julgamento das propostas’.*

*173.4. Assim, não haveria ‘elementos suficientes que justifiquem a responsabilização do defendente, visto que sua atuação nos processos se deu tão somente como agente político que é’.*

#### **Análise**

*174. No tocante ao contido no parágrafo 169 retro, reporta-se às análises e conclusões manifestas nos itens 153-157 e seus subitens desta instrução.*

*175. No que diz respeito ao exposto no item 170 e seus subitens acima, a defesa afirma que as intervenções nas escolas não teriam sido substanciais, mas não indica precisamente quais teriam sido as reais extensões dos serviços, de forma que se trata de um argumento bem genérico impossibilitando uma análise objetiva (a propósito, na audiência relativa à licitação em tela foi apontada a imprecisão do projeto básico da obra, uma vez que não foram identificadas claramente as reformas que seriam realizadas nas unidades escolares). De igual subjetividade, sem permitir uma apreciação concreta, está a afirmação de que essa situação encontrada decorreria do fato de a escola atender a crianças de todas as idades.*

*175.1. De qualquer modo, em relação à pintura que foi mencionada pela defesa (que deve referir-se especificamente à U.I.M. Antonio Edson, haja vista o constante no relatório de fiscalização reproduzido no item 165 retro), a equipe de fiscalização foi taxativa em relação às condições precárias das paredes, não mencionando exceções, anotação essa corroborada com as fotografias anexas ao relatório (pp. 34-35, peça 16 – também se inseriu nos autos a peça 213 em que constam as fotografias em cores) que mostram essa situação em grandes extensões do prédio, englobando tanto paredes internas como externas, ou seja, aquelas com incidência e aquelas sem incidência direta de raios solares.*

*175.2. Também, é lógico afirmar que, quando da verificação **in loco**, a equipe de fiscalização tinha conhecimento do tempo decorrido desde as supostas reformas do prédio, pois os documentos que integram o convite em tela, e contém essa informação, estão insertos nos autos*

relativos à inspeção (anexados a estes, constituindo as peças 13-16), porém, por óbvio, consignou a anotação em foco porque considerou esse interregno exíguo para justificar a deterioração da obra que teria sido executada na escola, em particular o estado da pintura/reboco das paredes.

175.2.1. Esclarece-se, por deferência à precisão, que a vistoria na escola foi realizada antes de um ano da suposta reforma, pois esta teria ocorrido em junho/2009, conforme p. 33, peça 16, e a execução da auditoria foi concluída em maio/2010, segundo a Portaria de Fiscalização 1251/2010 que integra o processo 013.939/2009-5, relativo à inspeção realizada, à fl. 43 do volume principal (peça 215, p. 1, destes autos).

175.3. Desse modo, as inspeções realizadas, documentadas com os registros fotográficos pertinentes (p. 34-36, peça 16), e corroboradas com entrevistas de funcionários das escolas, constituem o arcabouço probatório dos relatos, portanto, situação essa bem distinta de 'meras especulações'. A propósito, os entrevistados foram devidamente identificados e chegaram a assinar os respectivos extratos que estão devidamente inseridos às fls. 131/133 e 144 do volume principal do TC 013.939/2009-5 (peça 215, 2-5), relativo à fiscalização realizada.

175.4. Tem-se ainda a considerar que não foram juntadas pela defesa as referidas notícias de jornais sobre as reformas que teriam sido realizadas. Observa-se às pp. 122-129, peça 125, exemplar de jornal institucional da Prefeitura de Caxias/MA, de maio/2009, porém mesmo esse impresso não faz menção às obras em comento, mas somente à reconstrução de escola localizada no povoado Brejinho. Também anteriormente já se fez comentário sobre a parca publicidade do certame (v. item 155 retro), sem olvidar que a própria Lei 8.666/1993 estabelece uma publicidade bem restrita para licitações na modalidade convite (v. art. 22, § 3º).

175.4.1. Em relação às anotações de obras da empresa, ainda sobre o subitem 170.2 retro, caso a defesa se refira à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) (p. 77, peça 125), reputa-se que esse documento, nos casos de suspeitas de fraudes no procedimento licitatório/execução do objeto, como é o presente caso, perde sua relevância como prova de realização da obra, pois sua emissão se prestaria a dar ares de legitimidade à prestação de contas dos recursos. Dessa forma, toda a documentação deve ser analisada em conjunto e à luz das inspeções realizadas para que se possa chegar a uma conclusão adequada, como a que foi expressa no relatório de fiscalização em comento.

175.4.2. Também não se vislumbra necessidade de demonstração do débito em planilhas, uma vez que foi impugnada a totalidade dos valores, dada as evidências contundentes da não realização dos serviços discriminados nas planilhas de preços, evidências essas não desconstituídas pelas alegações de defesa ora examinadas - cujo responsável tem o ônus de demonstrar cabalmente a boa e regular aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade -, sem olvidar que as obras que seriam executadas não foram claramente caracterizadas no projeto básico, como exposto anteriormente.

176. No que concerne ao sintetizado no item 171 e seus subitens desta instrução, entende-se que não se deve entrar no mérito desses argumentos, uma vez que não guardam relação com o contido na citação; na realidade, pelo seu conteúdo, depreende-se que se referem ao item 6.1 do Relatório de Fiscalização, o qual não foi objeto da citação em análise, repisa-se.

177. No que tange ao exposto nos itens 172-173 e seus subitens, tem-se a ponderar que a culpabilidade do então prefeito em relação ao débito ora imputado, bem como às demais ocorrências relativas aos diversos certames licitatórios examinados anteriormente, pode ser atestada em várias vertentes.

177.1. Inicialmente, já que a defesa parece admitir a existência das irregularidades só que atribuindo-as a outros agentes públicos subordinados hierarquicamente ao então Chefe do Executivo municipal, tem-se configurada a culpa **in eligendo**, pois o gestor em causa obviamente foi o responsável pela designação dos membros da comissão de licitação e pelos fiscais dos contratos, os quais agiram pelo menos negligentemente ao não atentar para as inúmeras falhas apontadas nos procedimentos licitatórios e na execução dos respectivos objetos (no caso específico da licitação em tela).

177.2. Também está caracterizada a culpa **in vigilando**, pois não houve o acompanhamento devido das ações dos aludidos subordinados, rememorando-se que delegação de competência não implica delegação de responsabilidade. Nesse sentido, convém reproduzir trecho elucidativo do relatório referente ao Acórdão 152/2013-Plenário:

‘51. [...] Portanto, não pode alegar que existe responsabilidade exclusiva desses, na medida em que ‘o instrumento da delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega. No processo de delegação remanesce a responsabilidade do nível delegante em relação aos atos do delegado’ (Relatório que fundamenta o Acórdão 448/2003 – 2ª Câmara). Trata-se de entendimento pacífico, no âmbito do TCU, consubstanciado em diversas deliberações, como, por exemplo: Acórdão 56/1992 – Plenário, Acórdão 54/1999 – Plenário, Acórdão 413/2000 – 1ª Câmara, Acórdão 153/2001 – 2ª Câmara, Acórdão 19/2002 – Plenário e Acórdão 381/2002 – Plenário.

52. O entendimento indicado é seguido em deliberações mais recentes, servindo de exemplos os Acórdãos 2.225/2010, 3.043/2010, 3.104/2010, 2.339/2011 e 2.701/2012, os primeiros do Plenário, o último, da 2ª Câmara.’

177.3. Ademais, Humberto Ivar Araújo Coutinho homologou a licitação em foco, como também as demais. O TCU tem o entendimento pacificado de que a homologação ratifica todo o procedimento licitatório e confere aos atos praticados aprovação para que produzam os efeitos jurídicos necessários, cabendo à autoridade competente para homologação verificar a legalidade dos atos praticados na licitação (v., por exemplo, Acórdãos 1.440/2007, 3.389/2010, 1.847/2012 e 927/2013, todos do Plenário, e 3.785/2013, da 2ª Câmara). Nesse sentido, por exemplo, é o voto condutor do Acórdão 58/2005 – Plenário, do qual se transcreve o seguinte trecho:

‘26. [...] Ressalto que a homologação de um procedimento licitatório não é ato meramente formal, em que a autoridade competente apõe sua assinatura e toma ciência do resultado do certame. Trata-se, na verdade, de ato por meio do qual a autoridade administrativa exerce o controle sobre a legalidade do procedimento. Assim, caso haja alguma irregularidade no transcorrer da licitação, cumpre à autoridade competente rejeitar a homologação.’

177.4. Afora isso, tem-se caracterizada a responsabilidade do então prefeito na condição de ordenador das despesas ora questionadas, como se verifica no documento à p. 29, peça 16.

177.5. Ressalta-se que no caso em tela, verifica-se claramente que o então prefeito não agiu como agente político, pois há elementos nos autos que demonstram também prática direta de atos administrativos, como, por exemplo, homologação do procedimento licitatório e ordenação das despesas, como visto anteriormente, de modo que não se vislumbra, neste caso, a aplicação do entendimento esposado nos acórdãos deste Tribunal citados pela defesa.

177.5.1. Além disso, o prefeito é o administrador dos recursos públicos federais repassados à municipalidade e, nessa condição, é o responsável pela prestação de contas, a qual deve demonstrar que os recursos foram utilizados de forma regular, consoante do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Ademais, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 preceitua que ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’.

177.5.2. Convém citar ainda, nesse aspecto, entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que ‘em Direito Financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público.’ (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves).

177.6. Dessa forma, não há como afastar a responsabilidade de Humberto Ivar Araújo Coutinho em relação às ocorrências em foco.

178. Diante de todo o exposto, rejeitam-se as alegações de defesa em exame.

## **VI.2. Alegações de defesa de Antônio Reis**

179. As alegações de defesa de Antônio Reis, então coordenador de Obras e Paisagismo da Prefeitura de Caxias/MA, que atestou a execução dos serviços, citado solidariamente com o ex-

prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho, constituem as peças 138 e 139 destes autos e foram apresentadas por procuradores regularmente constituídos, conforme atestam os documentos que integram a peça 68 c/c peça 210, pp. 1-2.

180. Observa-se que o seu conteúdo (pp. 4-20, peça 139) é igual àquele apresentado pelo ex-prefeito e resumidos nos itens 168-173 desta instrução, de forma que cabem as mesmas análises e conclusões expressas nos itens 174-178, retro.

181. Ressalta-se que mesmo se tratando do coordenador de Obras e Paisagismo, foram repetidas em sua defesa considerações que se referem exclusivamente ao prefeito municipal, bem como a falhas nas licitações das quais não participou, dado que não integrou as comissões de licitações, como exposto no tópico V.1 acima, por exemplo (referente a irregularidades do Convite 33/2009). De toda sorte, a responsabilidade desse agente está bem explicitada nos autos, pois atestou a execução dos serviços cujas evidências colhidas pela equipe de fiscalização (v. a descrição da ocorrência reproduzida no item 165 supra), não desconstituídas pelos responsáveis, indicam a não execução da obra nos moldes expressos na planilha de preços.

#### **VII. Argumentos adicionais em razões de justificativa e alegações de defesa**

182. Além de tudo que já foi exposto, impende registrar que nas razões de justificativa de René Ribeiro da Cruz (pp. 20-21, peça 131, item 7), de Othon Luiz Machado Maranhão (pp. 14-15, peça 134, item 7), Alexandre Henrique Pereira da Silva (pp. 26-27, peça 136, item 9), Jovan Balby Cunha (pp. 20-21, peça 133, item 8), Arnaldo Benvenuto Macedo Lima (pp. 32-33, peça 128, item 9), Neuzelina Compasso da Silva (pp. 27-28, peça 140, item 8), foram aduzidos argumentos sob o título 'do suposto esquema de conluio entre empresas de engenharia', nos mesmos termos daqueles resumidos no item 171 e subitens desta instrução.

182.1. Igualmente para esses argumentos, cabem as considerações expostas no item 177 retro, ou seja, são justificativas alheias ao conteúdo da audiência, possivelmente relativas ao item 6.1 do Relatório de Fiscalização, de maneira que se entendeu desnecessária uma análise detalhada dessas alegações.

183. Também, as razões de justificativa de Othon Luiz Machado Maranhão (pp. 13-14, peça 134), Alexandre Henrique Pereira da Silva (pp. 25-26, peça 136) e Jovan Balby Cunha (pp. 19-20, peça 133), atinentes ao Convite 33/2009, trataram do tópico 'Da comprovada reforma feita nas escolas U.I.M Antônio Edson e U.I.M Paulo Marinho'. Entretanto, as audiências desses responsáveis não abordaram irregularidades relativas à execução do objeto, mas de indícios de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada, conforme relatado no item 5.1 do relatório de fiscalização, por isso reputa-se despicienda a análise dessas justificativas.

183.1. Por esse motivo, essas alegações constantes também na defesa do ex-prefeito, condensadas no item 170 e respectivos subitens retro, só foram analisadas no âmbito da citação desse responsável. De todo modo, mesmo que possam ser considerados elementos pertinentes das razões de justificativa de todos esses aludidos responsáveis, os argumentos foram devidamente enfrentados no item 175 e correspondentes subitens desta instrução, com a conclusão de rejeição dessas justificativas oferecidas.

184. Ainda, para todas as defesas dos responsáveis representados pelo escritório AJ & Jacoby Fernandes Advogados Associados (aqueles listados no item 182 retro e mais Humberto Ivar Araújo Coutinho e Antônio Reis), foram comum os tópicos 'Da Conclusão' e 'Dos Pedidos', com o mesmo conteúdo, sintetizados a seguir (v. pp. 43-44, peça 125; pp. 33-34, peça 128; p. 22, peça 131; pp. 22-23, peça 133; pp. 16-17, peça 134; pp. 28-29, peça 136; pp. 19-20, peça 139; e peça 140, pp. 27-28): não teria ocorrido conduta culposa ou dolosa do agente, que teria agido de forma legal, legítima e de boa-fé, e requer, em preliminar que seja tornado sem efeito a conversão automática dos processos em tomada de contas especial e, no mérito, se não acolhida a preliminar, sejam acolhidas as razões de justificativa/alegações de defesa aduzidas.

184.1. Em relação a essas colocações, tem-se a ponderar que foi demonstrada no decorrer desta instrução a conduta pelo menos culposa dos referidos responsáveis e a conclusão das análises

*empreendidas são contrárias àquelas postas nas razões/alegações acima especificadas, de sorte que não se pode concluir pela regularidade dos atos questionados e, por conseguinte, atender ao que foi requerido pela defesa.*

*185. Um outro ponto foi tratado especificamente nas razões de justificativa de Othon Luiz Machado Maranhão (p. 16, peça 134) e Jovan Balby Cunha (pp. 21-22, peça 133), não associado, em relação ao último responsável, especificamente a alguma das licitações objeto da sua audiência. Resumem-se, então essas alegações que foram reunidas sob o título 'Da ausência de nexo causal entre a conduta do defendente e os achados de auditoria'.*

*185.1. Argumento: Não teriam sido observados os pressupostos para imputação de responsabilidade, a saber: 'apontamento do dano efetivamente causado; da conduta do agente (ativa ou omissiva), da descrição pormenorizada de sua culpabilidade e da demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o efetivo dano experimentado'. (destaque no original).*

*185.1.1. Não haveria como imputar responsabilidade ao defendente, pois teria cumprido 'seu dever conforme estipulado no processo, ou seja, o objeto foi devidamente executado, quanto a isso não há controvérsias'.*

*185.2. Análise: Tem-se inicialmente a ponderar que esses responsáveis não foram citados por nenhum dano ao erário, uma vez que não lhes foram imputados débitos, mas sim ouvidos em audiência em face das irregularidades detectadas nas licitações que conduziram como integrantes da comissão de licitação do município.*

*185.2.1. Nessa condição, resta claro o nexos de causalidade entre a conduta desses membros, pelo menos culposa, e os achados da fiscalização. Com efeito, entre as atribuições legais da Comissão de Licitação estabelecidas no art. 6º, inciso XVI, da Lei 8.666/1993, está a de '[...] receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações [...]'. Evidentemente que uma das razões desse exame previsto em lei é evitar fraude à licitação para que esta possa cumprir sua finalidade legal, o que envolve uma análise de todos os aspectos necessários.*

*185.2.1.1. Assim, caberia à Comissão comparar as propostas para detectar possíveis indícios de conluio e/ou outras tentativas de burlar o certame, tomando as medidas necessárias para assegurar a lisura do processo, o que engloba também o exame da legalidade dos documentos, como por exemplo, as questões envolvendo a numeração de páginas do processo e as deficiências do projeto básico, conforme o caso (Othon Luiz Machado Maranhão, em relação às ocorrências associadas ao Convite 33/2009 e Jovan Balby Cunha, aos Convites 56/2007 e 33/2009).*

*185.2.1.2. Os sinais de irregularidades estavam bem patentes, de acordo com o consignado nos autos, por conseguinte, bastaria à Comissão, para percebê-los, realizar seus trabalhos com um mínimo de diligência insita às suas obrigações legais.*

*185.2.2. Por fim, assinala-se que a alegação relativa à execução do objeto não tem relevância neste contexto, uma vez que a comissão de licitação não tem ingerência sobre essa fase e por isso não houve menção na audiência sobre qualquer irregularidade nessa seara.*

*185.2.3. Assim, diante do que foi exposto, rejeitam-se essas justificativas em comento.*

*186. Tem-se ainda a observar que as defesas dos responsáveis representados pelo escritório AJ & Jacoby Fernandes Advogados Associados, anteriormente identificados, via de regra, vieram acompanhadas de anexos com fotografias de escolas municipais (v. por exemplo pp. 108-138, peça 131 e peças 129, 130 e 132). No entanto, esses elementos não têm o condão de modificar as análises empreendidas ou de refutar os achados da fiscalização, porque retratam condições físicas das escolas no momento da elaboração da defesa, sendo que somente em relação às escolas U.I.M Antonio Edson e U.I.M Paulo Marinho houve questionamentos a respeito da execução das obras, ou seja, somente se vislumbra uma possível utilidade para esses casos específicos caso retratassem as condições da época da inspeção, o que não é o caso como a própria defesa expressou (v. parágrafo quinto da p. 14, peça 134).*

187. Registra-se, ainda como anexo comum a essas defesas, via de regra, os seguintes documentos (a referência de páginas, a título de exemplo, se refere à defesa de Renê Ribeiro da Cruz - peça 131):

a) ofício comunicando prorrogação de prazo de apresentação de razões de justificativa (pp. 23-24);

b) documentos da empresa Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda., inclusive Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e notas fiscais emitidas relativas à construção de escola no povoado de Chapada (pp. 25-47);

c) notas fiscais referentes às obras e serviços nas escolas Jacira Vila Nova, Maria Luiza, Rosena Sarney e Antonio Edson, Paulo Marinho e Creche do bairro Seriema, bem como ART concernente às três últimas (pp. 48-55);

d) CNPJ, Contrato Social, ARTs e/ou ordens de serviço relativas a diversos empreendimentos da empresa F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda. (pp. 56-98); e

e) exemplar do 'Jornal de Todos' (p. 99-107), impresso institucional da prefeitura, com notícias da municipalidade, inclusive sobre reconstrução da escola do povoado Brejinho (a qual não foi objeto de audiência ou citação).

187.1. Em relação a esses documentos, tem-se a informar que só foi possível a análise objetiva deles quando referidos especificamente pela defesa no bojo das razões/alegações, a exemplo das análises postas nos itens 176.4 e 176.4.1 retro. Para aqueles não associados a nenhum dos argumentos, repisa-se que não é possível um exame concreto deles.

### **CONCLUSÃO**

188. Da análise empreendida, verificou-se que os responsáveis arrolados a seguir não lograram êxito em sanear as irregularidades a eles atribuídas em relação aos procedimentos licitatórios indicados, em face do que se propõe a rejeição das correspondentes razões de justificativa, o que justifica a proposição de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993:

a) Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-prefeito, relativamente aos Convites 113/2005, 184/2006, 56/2007 e 033/2009 (alíneas 'a', 'c', 'd' e 'e' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) – v. seções I.1, II.1, III.1, IV.1, V.1 e VII desta instrução;

b) Alexandre Henrique Pereira da Silva, ex-integrante de CPL, relativamente aos Convites 138/2006, 184/2006 e 033/2009 (alíneas 'b', 'c' e 'e' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) – v. seções II.1, III.1, V.1 e VII desta instrução;

c) Renê Ribeiro da Cruz, ex-presidente de CPL, relativamente aos Convites 113/2005 e 056/2007 (alíneas 'a' e 'd' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) – v. seções I.1, IV.1 e VII desta instrução;

d) Arnaldo Benvindo Macedo Lima, ex-integrante de CPL, relativamente aos Convites 113/2005, 138/2006, 184/2006 e 056/2007 (alíneas 'a' a 'd' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) – v. seções I.1, II.1, III.1, IV.1 e VII desta instrução;

e) Neuzelina Compasso da Silva, ex-integrante de CPL, relativamente aos Convites 113/2005, 138/2006 e 184/2006 (alíneas 'a' a 'c' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) – v. seções I.1, II.1, III.1 e VII desta instrução;

f) Jovan Balby Cunha ex-integrante de CPL, relativamente aos Convites 056/2007 e 033/2009 (alíneas 'd' e 'e' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) – v. seções IV.1, V.1 e VII desta instrução;

g) Othon Luiz Machado Maranhão, ex-presidente de CPL, relativamente ao Convite 033/2009 (alínea 'e' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) – v. seções V.1 e VII desta instrução;

h) Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda., construtora vencedora do Convite 113/2005 (alínea 'a' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) – v. seção I.2 desta instrução;

i) *F.G Construções e Empreendimentos Ltda., construtora participante do Convite 113/2005 (alínea 'a' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) – v. seção I.3 desta instrução;*

j) *F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., construtora participante dos Convites 138/2006, 184/2006, 056/2007 e 033/2009 (alíneas 'b' a 'e' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) – v. seções II.2, III.2, IV.4 e V.4 desta instrução;*

k) *Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda., construtora participante dos Convites 138/2006, 184/2006 e 056/2007 (alíneas 'b' a 'd' do item 9.2.1 do Acórdão 2678/2010 – Plenário) – v. seções II.3, III.3 e IV.2 desta instrução;*

l) *V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda., construtora participante dos Convites 56/2007 e 33/2009 (alínea 'd' e 'e' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) – v. seção IV.3 e V.2 desta instrução;*

m) *Pilotis Construções, Avaliações e Projetos Ltda., construtora participante do Convite 33/2009 (alínea 'e' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário) v. seção V.3 desta instrução.*

189. *Como consignado anteriormente (itens 37-38 e 93-9) devem ser considerados revêis a Procarde Construções Ltda. (participante do Convite 113/2005 – alínea 'a' do item 9.2.1 do Acórdão 2678/2010 – Plenário), Barros Construções e Empreendimentos Ltda. (participante do Convite 138/2006, alínea 'b' do item 9.2.1 do Acórdão 2678/2010 – Plenário) e F.F. Serviços e Construções Ltda. (participante dos Convites 184/2006 e 56/2007 – alíneas 'c' e 'd' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário), assim, e em face de que as irregularidades que lhes foram atribuídas não foram saneadas, propõe-se igualmente a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.*

190. *No que tange à citação (alínea 'f' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário), em face da análise promovida nas seções VI.1, VI.2 e VII, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-prefeito, e Antônio Reis, ex-Coordenador de Obras e Paisagismo, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.*

191. *Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

191.1. *Ressalta-se, concernente ao então prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho, que se alvitrou também a aplicação da multa insculpida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (v. item 188 retro), em face da responsabilidade que lhe foi imputada em relação às várias irregularidades distintas daquelas associadas diretamente ao débito, e que se caracterizam como graves infrações à norma legal ou regulamentar, como já tratado no corpo desta instrução.*

192. *Além dessas proposições, reputa-se a necessidade de ciência do julgamento definitivo destes autos à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, e à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, cuja solicitação originou a fiscalização originária desta TCE.*

193. *Por fim, em homenagem aos princípios da economia e celeridade processuais e em face de do que se observa em julgados recentes deste Corte de Contas, é oportuno também propor que seja autorizado antecipadamente, caso requerido pelo responsável interessado, o parcelamento do débito em até 36 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU.*

### **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

194. *Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a imputação de débito e aplicação de sanções pelo Tribunal, bem como fornecimento de subsídio para atuação de outros órgãos.*

### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

195. Registra-se, para atendimento, sugere-se, por não se ver óbice, que foi juntado aos autos requerimento de Humberto Ivar Araújo Coutinho, por meio de procurador regularmente habilitado (peça 65 c/c peça 205 c/c peça 210, p. 3), no sentido de que as publicações referentes a este processo, 'inclusive nos acórdãos a serem publicados', sejam feitas em nome dos advogados Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Jaques Fernando Reolon e Sheila Mildes Lopes (peça 206).

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

196. De todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

196.1. Sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos senhores Humberto Ivar Araújo Coutinho (CPF 027.657.483-49) e Antônio Reis (CPF 516.471.253-91).

196.2. Sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis retronominados, nos termos do arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea '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, inciso III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, considerando as ocorrências relatadas nos item 5.2 do relatório de fiscalização (peça 208), e condená-los em solidariedade ao pagamento da quantia de R\$ 118.342,50, 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 de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data de ocorrência (30/6/2009) até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

- Valor atualizado do débito até 6/2/2014: R\$ 152.756,50 (peça 214).

196.3. Seja aplicada aos responsáveis nominados no item 196.1, 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.

196.4. Sejam rejeitadas integralmente as razões de justificativa dos responsáveis indicados abaixo em relação às ocorrências anotadas nos itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização (peça 208), conforme a seguir:

a) Humberto Ivar Araújo Coutinho, (CPF 027.657.483-49): itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;

b) Alexandre Henrique Pereira da Silva (CPF 530.620.353-15): itens 2.1, 2.2, 3.1, 3.2 e 5.1 do relatório de fiscalização;

c) Renê Ribeiro da Cruz (CPF 282.917.863-72): itens 1.1 e 4.1 do relatório de fiscalização;

d) Arnaldo Benvindo Macedo Lima (CPF 282.935.843-00): itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2 e 4.1 do relatório de fiscalização;

e) Neuzelina Compasso da Silva (CPF 127.993.003-91): itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1 e 3.2 do relatório de fiscalização;

f) Jovan Balby Cunha (CPF 269.315.083-34): itens 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;

g) Othon Luiz Machado Maranhão (CPF 907.687.103-59): item 5.1 do relatório de fiscalização;

h) Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ 03.214.866/0001-93): item 1.1 do relatório de fiscalização;

i) F.G Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 05.232.026/0001-89): item 1.1 do relatório de fiscalização;

j) F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda. (CNPJ 41.481.441/0001-30): itens 2.1, 3.1, 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;

k) *Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda. (CNPJ 03.170.243/0001-66): itens 2.1, 3.1 e 4.1 do relatório de fiscalização;*

l) *V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. (CNPJ 07.344.549/0001-42): itens 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;*

m) *Pilotis Construções, Avaliações e Projetos Ltda. (CNPJ 08.600.941/0001-78): item 5.1 do relatório de fiscalização.*

*196.5. Sejam julgadas irregulares as contas dos membros da Comissão Permanente de Licitação nominados nas alíneas ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘f’ e ‘g’ do subitem 196.4 retro, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU.*

*196.6. Sejam considerados revéis a Procarde Construções Ltda. (CNPJ 03.150.213/0001-98), F.F. Serviços e Construções Ltda. (CNPJ 05.667.137/0001-18) e Barros Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 05.027.998/0001-31), sendo que para aplicação de multa a ser proposta abaixo deve ser levada em conta suas participações nas ocorrências anotadas no relatório de fiscalização (peça 208), conforme a seguir:*

*a) Procarde Construções Ltda.: item 1.1 do relatório de fiscalização;*

*b) F.F. Serviços e Construções Ltda.: itens 3.1 e 4.1 do relatório de fiscalização;*

*c) Barros Construções e Empreendimentos Ltda.: item 2.1 do relatório de fiscalização.*

*196.7. Seja aplicada individualmente aos responsáveis indicados nos subitens 196.4 e 196.6 retro a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/192 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este 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.*

*196.8. Seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações respectivas.*

*196.9. Seja remetida 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 Estado do Maranhão para adoção das medidas que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU.*

*196.10. Seja dada ciência do inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida, assim como do relatório e voto que a fundamentarem, à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, via Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.*

*196.11. Seja deferida a solicitação materializada à peça 206 destes autos.*

*196.12. Seja autorizado antecipadamente, caso requerido pelo responsável interessado, o pagamento das dívidas mencionadas nos itens 196.2, 196.3 e 196.7, em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno /TCU, fixando- lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor.”*

2. Sobre o conjunto de audiências e oitivas realizadas inicialmente, o Ministério Público manifestou-se no mérito (peça 219) conforme excerto abaixo reproduzido:

*“[...] O Ministério Público entende que, preliminarmente ao exame de mérito desta tomada de contas especial, deve ser realizada a citação solidária da empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda. (CNPJ 07.344.549/0001-42) e do engenheiro Vinicius Leitão Machado, então Secretário Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, pelo débito discriminado na alínea ‘f’ do item*

9.2.1 do Acórdão 2.678/2010-Plenário, no valor R\$ 118.342,50 (data de ocorrência: 30.6.2009), decorrente de pagamento de serviços não executados.

Até o momento, foram citados por esse débito apenas Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-prefeito de Caxias/MA (gestões 2005/2008 e 2009/2012), e Antônio Reis, Coordenador de Obras e Paisagismo do município, responsáveis, respectivamente, pela ordem de pagamento à contratada e pelo atesto dos serviços.

Contudo, pela própria natureza da irregularidade, a beneficiária do pagamento indevido também deve ser chamada a responder pelo dano causado ao erário, conforme preceitua o art. 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º, 'b', da Lei 8.443/1992, que dispõe (grifou-se):

'Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

[...]

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas 'c' e 'd' deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

a) do agente público que praticou o ato irregular, e

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.'

A beneficiária do pagamento indevido em apreço foi a empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda., vencedora do Convite 33/2009 (peça 16, pp. 16/20), que resultou no contrato de prestação de serviços acostado à peça 16, pp. 21/6, no valor de R\$ 146.563,92.

Referido contrato, celebrado em 30.4.2009 entre o município de Caxias e a empresa V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda., tinha por objeto a execução de serviços de engenharia para a reforma das escolas Antonio Edson, Paulo Marinho e Seriema, na zona urbana de Caxias/MA.

Ocorre que, na inspeção *in loco* realizada por auditores do TCU, no âmbito do TC 013.939/2009-5, no período de 19.4.2010 a 21.5.2010 (peça 215, p. 1), verificou-se que os serviços de reforma das escolas Antonio Edson e Paulo Marinho, no valor total de R\$ 118.342,50, não haviam sido executados, embora tivessem sido atestados e pagos (peça 208, pp. 16/7).

O achado da equipe de inspeção ensejou a proposta de (peça 208, p. 17):

'Determinação de formação de apartado de tomada de contas especial, com fulcro no art. 12, II, e 47 da Lei 8.443/92 c/c art. 252, do Regimento Interno/TCU, para que nesses novos autos, após as diligências complementares necessárias, especialmente ao Banco do Brasil, para obtenção do cheque utilizado no pagamento para fins de identificação do efetivo beneficiário dos recursos, sejam citados os responsáveis em relação ao débito encontrado. Preliminarmente, considerar-se-á a data da ocorrência, para efeito de atualização monetária do valor histórico, 30/6/2009, em que foi emitida da ordem de pagamento ao credor (fls. 734/735).

Inicialmente, identificam-se como responsáveis solidários o prefeito municipal Humberto Ivar Araújo Coutinho, ordenador da despesa (fl. 735) e responsável por demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos, e Antonio dos Reis, Coordenador de Obras e Paisagismo, que atestou a execução do serviço (fl. 737).'

Referida proposta foi acolhida pelo Plenário do TCU, que, mediante o item 9.2.1, alínea 'f', do Acórdão 2.678/2010-Plenário, ordenou a:

f) citação do prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho e do coordenador de obras e paisagismo Antonio dos Reis, sem prejuízo de inclusão de outros responsáveis solidários a serem identificados após as diligências necessárias, se for o caso, pelo valor do débito indicado, para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da citação, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de

*mora, nos termos da legislação vigente, em razão de pagamento de serviços que não foram executados pela contratada, na forma relatada no item 5.2 relatório de fls. 151/259:*

*- Valor do débito: R\$ 118.342,50*

*- Data da ocorrência: 30/6/2009'*

*Todavia, a Secex/MA não realizou nenhuma diligência nem identificou outros responsáveis solidários pelo débito em questão, promovendo a citação solidária apenas de Humberto Ivar Araújo Coutinho e Antonio dos Reis.*

*Na verdade, reputa-se dispensável a realização de diligência, uma vez que estes autos já contêm elementos suficientes para a atribuição de responsabilidade à empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda., pois estão presentes, além do termo do contrato subscrito pelo seu sócio-administrador (peça 16, p. 26), a nota fiscal 335, emitida pela empresa e datada de 25.6.2009, 'referente ao pagamento da medição única dos serviços executados na reforma de U.E.M. Antonio Edson, Paulo Marinho e Creche do Bairro Seriema na zona urbana do Município de Caxias/MA, conforme boletim de medição, contrato do Convite 033/2009' (peça 16, p. 31), a ordem de pagamento emitida pela prefeitura e o respectivo recibo de pagamento emitido pela contratada, ambos datados de 30.6.2009 (peça 16, p. 29). Também consta dos autos documento de controle do cheque emitido nominalmente à V.E. de Sousa Pereira e Cia Ltda., datado de 30.6.2009 (cheque 851471, c/c 23.119-3, agência 0124-4, banco 001 – peça 16, p. 28).*

*Também cabe a responsabilização do então Secretário de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Município de Caxias, Vinicius Leitão Machado, que, em 25.6.2009, assinou o termo de recebimento provisório da obra, no qual declarou expressamente 'que a empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda., Convite 033/2009, executou os serviços de reforma da U. E. M. Antonio Edson, Paulo Marinho e Creche do Bairro Seriema na Zona Urbana do Município de Caxias/MA, no valor de R\$ 146.563,92', que tais serviços 'foram executados obedecendo as Especificações Técnicas e Normas da ABNT, bem como os materiais empregados seguiram o rigor das normas e a efetiva fiscalização de origem e dimensionamento na sua utilização', e que 'não há impedimento para que seja procedido o recebimento provisório da obra por parte da Prefeitura Municipal de Caxias' (peça 16, p. 33).*

*Ao assim agir, prestando declaração falsa, o referido gestor contribuiu para o pagamento indevido efetivado à contratada, de modo que deve ser responsabilizado pelo dano ao erário.*

*Sendo assim, o Ministério Público pugna, preliminarmente, pela realização imediata de citação da empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda. e de Vinicius Leitão Machado (CPF 062.679.553-20), a fim de que respondam, em solidariedade com Humberto Ivar Araújo Coutinho e Antonio dos Reis, pelo débito decorrente do pagamento indevido por serviços não executados no âmbito do contrato decorrente do Convite 33/2009.*

### III

*Caso a preliminar suscitada não seja acolhida por Vossa Excelência, o Ministério Público manifesta-se, no essencial, de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade técnica, que, após analisar adequadamente os argumentos de defesa apresentados, concluiu pela subsistência das irregularidades atribuídas aos responsáveis.*

*As irregularidades apreciadas nestes autos são bastante graves e compreendem, além do pagamento de serviços não executados, já relatado neste parecer, a ocorrência de fraude em 5 certames licitatórios promovidos pela Prefeitura Municipal de Caxias/MA para a contratação de serviços de construção, reforma e/ou ampliação de escolas municipais (Convites 113/2005, 138/2006, 184/2006, 56/2007 e 33/2009), com recursos oriundos do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) e do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).*

*De acordo com o relatório de fiscalização elaborado pela Secex/MA (peça 208), em todos esses certames, apuraram-se, nas propostas das licitantes, diversas coincidências de erros*

ortográficos e padrões gráficos, que apontam para a simulação de competição. Além disso, outros indícios de fraude foram apontados de forma específica para cada certame, conforme segue:

a) em relação ao Convite 113/2005:

a.1) 'A licitante vencedora do certame, Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda., tem como sócio administrador Antonio Augusto Araújo Coutinho Filho, sobrinho do Prefeito Municipal, Humberto Ivar Araújo Coutinho (fl. 90). Esse sócio, juntamente com seu genitor, Antonio Augusto de Araújo Coutinho, e seu tio, Eugênio de Sá Coutinho Filho, irmãos do prefeito, integravam, à época, o rol de responsáveis técnicos da empreiteira (fls. 58 e 91/93)' (peça 208, p. 6);

a.2) 'a proposta da Amorim Coutinho (fls. 70/72) apresenta quantitativos e itens totalmente divergentes daqueles constantes na planilha orçamentária anexa do edital (fls. 42/43), conforme exemplos abaixo. Mesmo assim, não foi desclassificada, bem como não há notícias de recurso das demais participantes em relação a esse ponto' (peça 208, p. 6);

b) em relação aos Convites 138/2006 e 184/2006: 'A licitante vencedora do certame, F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., tem como sócio Henrique Valois Martins Guimarães, o qual tinha o mesmo endereço residencial de Thais Garcia Coutinho Guimarães (fls. 238/239) – em vista de igual endereço e sobrenome comum, infere-se uma possível relação matrimonial entre eles à época dos fatos -, sendo que a referida senhora é vereadora na localidade e sobrinha do atual prefeito (fls. 240/244)' (peça 208, pp. 8 e 10);

c) em relação ao Convite 56/2007:

c.1) 'No resumo da proposta de preços da licitante F.F. Serviços e Construções Ltda. (fl. 526), no item 'proponente', consta o nome, e respectivo endereço, da sociedade empresarial Barros Construções e Empreendimentos Ltda., que não participou desse certame;' (peça 208, p. 12);

c.2) 'o documento 'projeto básico' (fls. 422/439), anexo ao edital, não define com precisão as reformas que seriam realizadas em cada unidade escolar. Há apenas a apresentação de uma planilha orçamentária geral, englobando as três unidades de ensino em conjunto, acompanhadas de um kit de representações gráficas (planta baixa, fachada principal, corte AA e cobertura, fls. 428/439), rigorosamente igual em relação a cada uma das escolas. Dessa forma, fica evidenciado que não haveria condições técnicas de formulação de propostas de preços consistentes e adequadas ao real empreendimento' (peça 208, p. 13);

d) em relação ao Convite 33/2009:

d.1) 'ausência de numeração das folhas que integram o processo administrativo, em desacordo com o art. 38, caput, da Lei 8.666/1993 (fls. 547/733)' (peça 208, p. 14);

d.2) 'o documento 'projeto básico', anexo ao edital (fls. 625/636), não define com precisão as reformas que seriam realizadas em cada unidade escolar. Dessa forma, fica evidenciado que não haveria condições técnicas de formulação de propostas de preços consistentes e adequadas ao real empreendimento' (peça 208, p. 15).

Os defendentes não lograram descaracterizar os indícios de fraude acima descritos. Ressalte-se que, no tocante aos Convites 138/2006 e 184/2006, a defesa confirmou que um dos sócios da empresa F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., detentor de 50% do seu capital, sr. Henrique Valois Martins Guimarães, era casado com a sobrinha do prefeito, sra. Thais Garcia Coutinho Guimarães (peça 216, itens 44 e 57).

Sendo assim, comprovada a ocorrência de fraude aos convites mencionados, cabe aplicar a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos membros das respectivas comissões de licitação e ao ex-prefeito, que homologou os certames, por não terem adotado as medidas necessárias para assegurar a lisura dos procedimentos licitatórios. Note-se que os indícios de conluio ou simulação existentes em tais procedimentos eram de fácil percepção ao homem médio, porém não foram apontados pelos agentes públicos responsáveis pela condução dos certames, o que caracteriza, no mínimo, negligência.

Discorda-se, contudo, da proposta de aplicação de multa às licitantes, tendo em vista que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992 não é

*aplicável a particulares, mas apenas a agentes públicos (Acórdãos 1.190/2009, 2.788/2010 e 1.975/2013, todos do Plenário). Considerando-se, porém, estar caracterizada a ocorrência de fraude às licitações em exame, cabe aplicar às licitantes fraudadoras a sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.*

*Quanto à irregularidade que ocasionou dano ao erário, consistente no pagamento por serviços não executados no âmbito do contrato decorrente do Convite 33/2009, o Ministério Público concorda que as alegações de defesa apresentadas por Humberto Ivar Araújo Coutinho e Antonio dos Reis devem ser rejeitadas, com condenação em débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.*

*Esses responsáveis não lograram demonstrar que os serviços de reforma das escolas Antonio Edson e Paulo Marinho foram executados nos termos contratados. Não se desincumbiram, pois, de demonstrar o correto emprego dos recursos públicos. A irregularidade foi assim descrita pela equipe de fiscalização da Secex/MA (peça 208, pp. 16/7, grifou-se):*

*I – U.I.M Antonio Edson*

*Constatou-se, durante inspeção in loco, que a estrutura física da escola se encontra em condição deplorável. O estado em que se encontravam as paredes atesta que não foram pintadas e/ou rebocadas (itens 7.0 e 8.0 da planilha de preços, fl. 711) em passado recente (v. relatório fotográfico de fls. 740/741).*

*Vem reforçar a conclusão sobre a inexistência da reforma, a entrevista de fls. 131/133, vol. principal, na qual o entrevistado afirma que em 2009 o único serviço realizado na escola teria sido a substituição de uma tesoura em uma das salas.*

*Ao visitar essa sala com o informante, chegou-se à conclusão que as tesouras existentes teriam sido reforçadas e não substituídas (v. fotos 8 a 10, fl. 741). Assim, não há compatibilidade entre o que se avalia que teria sido gasto com esse serviço e o montante previsto no item 5.1. da planilha de preços, que trata sobre estrutura de madeira com tesoura para telha cerâmica, no valor de R\$ 24.862,32 (fl. 711).*

*II – U.I.M Paulo Marinho*

*Em linhas gerais, as condições físicas da escola podem ser consideradas satisfatórias (v. relatório fotográfico de fl. 742). Entretanto, conforme informações da diretora da unidade, formalizada no extrato de entrevista de fl. 144, vol. principal, a escola foi reformada em 2007, no âmbito do programa de adequação de salas de aula, do Governo Federal. Essa reforma teria englobado revestimento de parede, pintura, forro e substituição de janelas e portas, em relação às salas de aulas e aos banheiros.*

*Em março de 2009 teria havido tão somente uma adequação de duas salas para funcionamento do laboratório de informática, sendo que uma delas foi contemplada com equipamentos de informática e respectivas bancadas (vide fotos 4 a 6, fl. 742).*

*Vê-se que na planilha orçamentária correspondente (fl. 712) os elementos referentes às instalações elétricas contemplam tão somente a colocação de luminárias, não se observando, por exemplo, aterramento, tomadas, instalação de ar condicionado, itens típicos em projeto para laboratórios de informática.*

*Verifica-se, ainda, que, fora as particularidades inerentes a recintos destinados às atividades de informática, inclusive quanto ao tipo de janela, essas salas seguem os padrões das demais no que tange a revestimento de parede, piso, pintura e forro (comparar, por exemplo, fotos 1/3 com 4/6, fl. 742). Ademais, consoante informações da diretora, essas adaptações teriam ocorrido no mês de março/2009, enquanto a licitação foi iniciada em abril/2009.*

*Assim, a outra conclusão não se pode chegar a não ser que os serviços discriminados na planilha de preços não foram executados.*

*Conclusão*

*Dessa forma, restaria configurada a existência de dano ao erário no valor de R\$ 118.342,50, relativo a pagamentos de serviços contratados que não foram executados, correspondente à proposta de preços para a U.I.M Antonio Edson, R\$ 69.565,56, e U.I.M Paulo Marinho, R\$ 48.776,94.'*

#### IV

*Ante o exposto, o Ministério Público manifesta-se, preliminarmente, pela realização de citação da empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda. (CNPJ 07.344.549/0001-42) e de Vinicius Leitão Machado (CPF 062.679.553-20), em solidariedade com Humberto Ivar Araújo Coutinho e Antonio dos Reis, já devidamente citados, para que ambos apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) a quantia de R\$ 118.342,50, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados desde 30.6.2009, em razão da ocorrência de pagamento indevido por serviços não executados no âmbito do contrato decorrente do Convite 33/2009, firmado entre a V.E. de Sousa Pereira & Cia e o Município de Caxias/MA.*

*Caso não seja acolhida a referida preliminar, o Ministério Público, em atenção ao art. 62, § 2º, do Regimento Interno do TCU, manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento elaborada pela unidade técnica (peça 216, pp. 51/3), à exceção da proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 às empresas licitantes, as quais, todavia, devem ser declaradas inidôneas para participar de licitação da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992."*

3. Em decorrência do meu acolhimento à sugestão do MPTCU, foram arrolados na citação solidária pelo débito apurado nesta TCE a empresa contratada V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda. e o engenheiro Vinicius Leitão Machado, então secretário de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, cujas manifestações foram analisadas na instrução à peça 241, reproduzida abaixo, no essencial:

#### **“EXAME TÉCNICO**

*7. Em face do sobredito despacho, na esfera da Secex/MA, os autos foram encaminhados (peça 221) para as expedições das citações, cujos dados e desdobramentos serão expostos a seguir por responsável demandado.*

#### **I. Citação da V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda.**

*8. A citação da V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. foi promovida mediante o Ofício 0809/2014-TCU/SECEX/MA (peça 224), datado de 25/3/2014, que foi entregue no endereço do destinatário (v. peça 222) em 1º/4/2014 (peça 227).*

*8.1. Anota-se que o responsável foi ouvido em face da ocorrência de pagamento indevido por serviços não executados no âmbito do contrato decorrente do Convite 33/2009, firmado entre a V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. e o Município de Caxias/MA (peça 224).*

*9. O procurador da empresa (cf. peça 87 c/c peça 86, p. 4) requereu cópia dos autos e prorrogação de prazo para atendimento do demandado por meio, inicialmente, do documento que compõe a peça 225 (conteúdo repetido à peça 226), solicitações essas que foram deferidas e concretizadas mediante os expedientes às peças 228 e 230.*

*10. Posteriormente, o mencionado representante solicitou nova dilação de prazo (mais quinze dias) para resposta (peça 234), que recebeu parecer favorável no âmbito da Secex/MA, a contar de 7/5/2014 (peça 237), conforme a data do término do último prazo fixado, de modo que o ministro-relator do feito autorizou (peça 238), em caráter excepcional, a prorrogação na forma proposta pela Unidade Técnica.*

*11. Mesmo diante desse adiamento, as alegações de defesa foram aduzidas intempestivamente, por meio do supradito mandatário, e constituem a peça 240 destes autos, e serão a seguir resumidas (a remissão de páginas se reporta à referida peça).*

#### **Argumentos**

*12. Inicialmente, a defesa, sob o título ‘2 - RAZÕES DE JUSTIFICATIVA 2.1 - CARTAS CONVITE 033/2009 – REGULARIDADE DA CONTRATAÇÃO E DA EXECUÇÃO DO CONTRATO’,*

*assevera que seria praxe, quando da aquisição dos editais, os pretensos licitantes solicitarem uma via em formato digital, 'especialmente quando o termo de referência é composto por vários e numerosos itens', para facilitar a formulação das propostas e permitir a perfeita adequação delas aos requisitos do edital (p. 2). Assim, nessa ocasião, a empresa em foco, a F. Martins Construções e Empreendimentos Ltda. e a Pilotis Construções, Avaliações e Projetos Ltda. teriam recebido o edital em arquivo digitalizado (p. 6).*

*13. É citado o Acórdão 568/2010 – Plenário, em que teria sido firmado 'o entendimento de que, diante da comprovação de que as coincidências gráficas existentes em propostas são oriundas de arquivos digitalizados fornecidos pela Comissão de Licitação, não subsiste a alegação de indícios de conluio ou montagem de processos licitatórios' (p. 2-6).*

*14. A coincidência de erros tipográficos e padrões ortográficos, de forma isolada, não seria capaz de comprovar a prática de conluio, conforme já decidido por ocasião da Decisão 318/1999 – 2ª Câmara (p. 6).*

*15. Assevera que 'todas as coincidências encontradas pela equipe de análise de controle externo são refletidas nos anexos da Carta Convite 033/2009, não havendo, portanto, que se falar em conluio praticado pela empresa requerida' (p. 6).*

*16. No que tange à 'superficialidade do projeto básico', este está instruído com a planilha orçamentária, que 'descreve com riqueza de detalhes todos os serviços exigidos para o cumprimento do objeto', cronograma físico-financeiro e plantas baixas (p. 7).*

*17. O serviço contratado foi de mera reforma, tendo como item principal a demolição da estrutura de cobertura existente para substituí-la por uma mais moderna e adequada; portanto, seria desnecessário um projeto básico com maior riqueza de detalhes, sendo que o existente 'possibilitou perfeitamente a formulação das propostas apresentadas' (p. 7).*

*18. Após citar a definição de projeto básico dado pela Lei de Licitações no art. 6º, inciso IX, bem como a posição deste TCU sobre a necessidade de elaboração de orçamento de custos estimativos como medida prévia à realização de certames licitatórios (Acórdão 3.008/2006 – 2ª Câmara), conclui que não houve as irregularidades atribuídas à empresa, bem como que o projeto básico que instruiu o convite atendeu aos requisitos do aludido dispositivo legal (p. 8).*

*19. A defesa prossegue afirmando que 'percebem-se das próprias fotos acostadas aos autos que não há prova concreta de não realização dos serviços impugnados pela fiscalização realizada'. Tendo em vista a regularidade dos procedimentos de contratação, empenho, liquidação e pagamento, não se pode afirmar que, senão com base em prova concreta e inquestionável de tal afirmação, os serviços não foram executados. Ao contrário, as escolas estariam em regular estado de conservação, com um desgaste natural devido ao tempo decorrido entre a realização dos trabalhos e a fiscalização empreendida, 'com estrutura de sustentação de telhado devidamente acabada entre outros itens visíveis, o que dá a nítida impressão, mesmo a olhos leigos, de realização dos serviços contratados' (pp. 8-9).*

*20. A 'suposta declaração' da servidora da Secretaria de Educação de Caxias/MA sobre a não execução dos serviços contratados não possuiria qualquer valor probatório. 'Somente prova técnico-pericial, produzida sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, poderá sustentar qualquer alegação a ser realizada' em relação ao assunto (p. 9).*

### **Análise**

*21. Verifica-se que grande parte das alegações apresentadas (itens 12-18) é a reprodução das razões de justificativa que formam a peça 104 destes autos e resumidas nos itens 119-126 da instrução anterior (peça 216), de sorte que cabem as mesmas análises já empreendidas nos itens 127-130 do citado documento, que concluíram pela rejeição do arrazoado, observando-se, em complemento, que esses argumentos aduzidos não tratam diretamente do objeto da citação ora em exame.*

*22. No que tange ao sintetizado nos itens 19 e 20 retro, as alegações se resumiram a afirmações contrárias ao que foi relatado pela equipe de inspeção (v. peça 208, pp. 16-17), sem*

apresentação de elementos documentais que pudessem comprovar a efetiva realização das reformas contratadas.

23. As inspeções realizadas, documentadas com os registros fotográficos pertinentes (pp. 34-36, peça 16 e 213), e corroboradas com entrevistas de funcionários das escolas (peça 215, pp. 2-5), tendo como contraponto os itens da planilha de preço que teriam sido contratados e executados (U.I.M Antonio Edson – peça 16, p. 5; U.I.M Paulo Marinho – peça 16, p. 6; v. também contrato respectivo à peça 16, pp. 22-26) constituem as evidências da inexecução das reformas contratadas em relação às referidas unidades escolares, elementos esses suficientes para caracterização das ocorrências ante a natureza do achado (não execução do objeto contratado).

24. Ademais, as fotografias e entrevistas correspondem a elementos complementares que por si só não seriam suficientes para evidenciar o achado, mas que vêm, neste caso concreto, a corroborar e documentar aquilo que foi detectado quando da inspeção realizada. Por exemplo, as fotografias mostram com muita clareza as condições de pintura de vários setores da U.I.M Antonio Edson e documentam a descrição da equipe de fiscalização em relação ao assunto.

25. Ao contrário do afirmado pela defesa no sentido de que as escolas estariam em regular estado de conservação, a verificação física detectou uma situação deplorável da estrutura da U.I.M Antonio Edson, em especial da pintura/reboco (v. peça 208, pp. 16-17). Aliado a isso, por meio da entrevista à peça 215, p. 4, foi colhida a informação de que em 2009 o único serviço realizado na escola teria sido a substituição de uma tesoura em uma das salas, no entanto ao visitar essa dependência com o informante, a equipe de fiscalização chegou à conclusão de que as tesouras existentes teriam sido reforçadas e não substituídas (peça 208, p. 16).

25.1. Evidentemente que essa situação da estrutura física do imóvel descrita no relatório não pode ser creditada ao 'desgaste natural do tempo decorrido entre a realização dos trabalhos e a fiscalização realizada', uma vez que, caso a obra tivesse sido efetivamente executada, esse interregno, menos de um ano (entre junho/2009, p. 33, peça 16, e maio/2010, peça 215, p. 1), seria insuficiente para tal deterioração relatada pela equipe de inspeção, razão pela qual se reputa não seja possível aceitar como executados os itens da planilha de preços à peça 16, pp. 5-6.

26. Assinala-se, por fim, que no caso da U.I.M Paulo Marinho, o achado não se refere ao estado de conservação da estrutura física da unidade (v. peça 208, pp. 16-17), considerada satisfatória, porém às observações da equipe de fiscalização (peça 208, p. 16), em consonância com as declarações da diretora da unidade (peça 215, p. 2), no sentido de que a escola foi reformada em 2007, englobando serviços, nas salas de aulas e banheiro, de revestimento de parede, pintura, forro e substituição de janelas e portas, bem como, em março de 2009, adequação de duas salas para funcionamento do laboratório de informática, associado ao fato de que na planilha orçamentária relativa aos serviços contratados da V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. (peça 16, p. 6) os elementos referentes às instalações elétricas não contemplavam itens típicos em projeto para laboratórios de informática, tais como aterramento, tomadas, instalação de ar-condicionado, bem como as salas que os abrigam seguem os padrões das demais no que tange a revestimento de parede, piso, pintura e forro (o que indica que passou, como as demais, pela aludida reforma em 2007), além do fato de que a licitação das obras em questão foi iniciada em abril/2009 (peça 14, pp. 8-19 e 43), vale dizer, sem correlação com as verificadas em 2007 e março/2009.

26.1. Assim, do descrito no achado, chega-se à conclusão de que as boas condições da escola encontradas decorreram da reforma efetuada em 2007, sendo que foram feitas outras intervenções em 2009, porém estas não guardam consonância com os serviços contratados da V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. e não há correlação temporal entre a execução desses serviços em 2009, conforme informação da diretora da unidade à peça 215, p. 2, e a realização da suposta licitação para concretização das obras questionadas em comento, cujo edital foi lançado em 16/4/2009 (v. peça 14, pp. 8-19 e 43). Acrescenta-se que esse relato não foi contestado pela defesa por meio de qualquer tipo de documento.

27. Diante do que foi exposto, rejeitam-se as alegações de defesa ora em exame.

## II. Citação de Vinicius Leitão Machado

28. A citação de Vinicius Leitão Machado foi promovida mediante o Ofício 0805/2014-TCU/SECEX/MA (peça 223), datado de 25/3/2014, que foi entregue no endereço do destinatário (v. peça 222) em 2/4/2014 (peça 229).

28.1. Anota-se que o responsável foi ouvido em face da ocorrência de pagamento indevido por serviços não executados no âmbito do contrato decorrente do Convite 33/2009, firmado entre a V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. e o Município de Caxias/MA (peça 223).

29. Por meios de procuradores (peças 232 c/c 236), o responsável requereu, em 16/04 e 30/4/2014 (peças 231 e 235), dilações de prazo que somam trinta dias para atendimento do demandado, solicitação essa que recebeu parecer favorável no âmbito da Secex/MA, a contar de 23/4/2014 (peça 237), conforme a data do término do último prazo fixado, de modo que o ministro-relator do feito autorizou (peça 238), em caráter excepcional, a prorrogação na forma proposta pela unidade técnica.

30. Consta também dos autos requisição, igualmente mediante procurador (peça 232), de vista eletrônica do processo em 20/5/2014, a qual foi disponibilizada na mesma data, conforme documento à peça 239.

31. Apesar de regularmente citado e de ter constituído procuradores que compareceram aos autos para solicitações de vista e prorrogações, como comentado, Vinicius Leitão Machado não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

32. Assim, transcorrido o prazo fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

### CONCLUSÃO

33. Em face da análise promovida nos itens 21-26 retro, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela sociedade empresária V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda., uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas.

34. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado à responsável. Desse modo, suas contas devem ser julgadas irregulares, de acordo com o novo entendimento firmado pelo Tribunal quando da prolação do Acórdão 946/2013 – Plenário, ocasião em que foi aprovada a tese de que é juridicamente possível o TCU julgar as contas de pessoas jurídicas privadas responsáveis por danos cometidos ao erário, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, entendimento esse já aplicado em julgados posteriores (v. p.ex. Acórdão 8.650/2013 – 1ª Câmara), procedendo-se, por conseguinte, à sua condenação em débito, em solidariedade com os senhores Humberto Ivar Araújo Coutinho, Antonio dos Reis e Vinicius Leitão Machado, e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

35. Diante da mencionada revelia de Vinicius Leitão Machado e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que também este responsável seja condenado em débito, em solidariedade com a V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. e os senhores Humberto Ivar Araújo Coutinho e Antonio dos Reis, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

36. Recordar-se que as citações de Vinicius Leitão Machado e da empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. decorreram de determinação expressa do eminente ministro-relator do feito, em consonância com parecer exarado pelo MP/TCU, em complemento às citações anteriormente realizadas. As alegações de defesa dos demais responsáveis solidários já foram resumidas e analisadas na instrução precedente (peça 216), sendo que nesta oportunidade não há reparos a fazer nesse exame e nas conclusões e propostas de encaminhamento consequentes, a não ser as adaptações necessárias em vista da inclusão da solidariedade desses novéis responsáveis.

37. Quanto ao exame das audiências efetivado na instrução anterior, vê-se a necessidade de alterar o entendimento quanto à aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 às pessoas jurídicas envolvidas (v. itens 188 e 196.7 daquele documento), em consonância com o juízo expresso pelo MP/TCU (peça 219, p. 8) no sentido de que, conforme jurisprudência desta Corte, a citada multa não é ministrada a particulares, mas apenas a agentes públicos (Acórdãos 1.190/2009, 2.788/2010 e 1.975/2013, todos do Plenário).

38. Cabe ainda, na linha do posicionamento adotado pelo MP/TCU (peça 219, p. 20), acrescentar a proposta de aplicar a essas pessoas jurídicas a sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

39. Assim a proposta de encaminhamento inserta na instrução à peça 216 será reproduzida na seção própria desta, apenas com os ajustes acima mencionados, considerando-se, ainda, como fundamento ao encaminhamento que se segue, as conclusões trazidas em referida instrução, igualmente com os ajustes retro.

40. Registra-se por fim que não se vê necessidade de adaptações dos benefícios de controle anotados na mencionada instrução anterior, uma vez que as alterações ora inseridas podem ser enquadradas nas ações propostas ao Tribunal ali descritas.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

41. De todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que:

41.1. Sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos senhores Humberto Ivar Araújo Coutinho, (CPF 027.657.483-49) e Antônio Reis (CPF 516.471.253-91), bem como pela sociedade empresária V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. (CNPJ 07.344.549/0001-42) e por Vinicius Leitão Machado (CPF 062.679.553-20), e que este último seja considerado revel.

41.2. Sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis retronominados, nos termos do arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea '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, inciso III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, considerando as ocorrências relatadas nos item 5.2 do relatório de fiscalização (peça 208) e do que consta nos itens 8.1 e 9.1 desta instrução, e condená-los em solidariedade ao pagamento da quantia de R\$ 118.342,50, 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 de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data de ocorrência (30/6/2009) até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

- Valor atualizado do débito até 6/2/2014: R\$ 152.756,50 (peça 214).

41.3. Seja aplicada aos responsáveis nominados no item 41.1, 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.

41.4. Sejam rejeitadas integralmente as razões de justificativa dos responsáveis indicados abaixo em relação às ocorrências anotadas nos itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização (peça 208), conforme a seguir:

a) Humberto Ivar Araújo Coutinho, (CPF 027.657.483-49): itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;

b) Alexandre Henrique Pereira da Silva (CPF 530.620.353-15): itens 2.1, 2.2, 3.1, 3.2 e 5.1 do relatório de fiscalização;

- c) *Renê Ribeiro da Cruz (CPF 282.917.863-72): itens 1.1 e 4.1 do relatório de fiscalização;*
- d) *Arnaldo Benvindo Macedo Lima (CPF 282.935.843-00): itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2 e 4.1 do relatório de fiscalização;*
- e) *Neuzelina Compasso da Silva (CPF 127.993.003-91): itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1 e 3.2 do relatório de fiscalização;*
- f) *Jovan Balby Cunha (CPF 269.315.083-34): itens 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;*
- g) *Othon Luiz Machado Maranhão (CPF 907.687.103-59): item 5.1 do relatório de fiscalização;*
- h) *Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ 03.214.866/0001-93): item 1.1 do relatório de fiscalização;*
- i) *F.G Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 05.232.026/0001-89): item 1.1 do relatório de fiscalização;*
- j) *F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda. (CNPJ 41.481.441/0001-30): itens 2.1, 3.1, 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;*
- k) *Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda. (CNPJ 03.170.243/0001-66): itens 2.1, 3.1 e 4.1 do relatório de fiscalização;*
- l) *V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. (CNPJ 07.344.549/0001-42): itens 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;*
- m) *Pilotis Construções, Avaliações e Projetos Ltda. (CNPJ 08.600.941/0001-78): item 5.1 do relatório de fiscalização.*

*41.5. Sejam julgadas irregulares as contas dos membros da Comissão Permanente de Licitação nominados nas alíneas ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘f’ e ‘g’ do subitem 41.4 retro, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU.”*

*4. O MPTCU, em parecer à peça 248, assim se manifestou sobre as citações promovidas:*

*“[...] Em sua primeira intervenção neste processo (peça 219), o Ministério Público suscitou questão preliminar, consistente na necessidade de se realizar a citação da empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda. (CNPJ 07.344.549/0001-42) e de Vinicius Leitão Machado (CPF 062.679.553-20), em solidariedade com Humberto Ivar Araújo Coutinho e Antonio dos Reis, que já haviam sido devidamente citados, para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem aos cofres do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) a quantia de R\$ 118.342,50, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados desde 30.6.2009, em razão da ocorrência de pagamento indevido por serviços não executados no âmbito do contrato decorrente do Convite 33/2009, firmado entre a V.E. de Sousa Pereira & Cia e o Município de Caxias/MA.*

*[...]*

*O Ministério Público manifesta-se, no essencial, de acordo com a derradeira proposta de encaminhamento elaborada pela unidade técnica, uma vez que os responsáveis notificados nestes autos, tanto em sede de audiência, quanto em sede de citação, não lograram descaracterizar as irregularidades que lhes foram atribuídas.*

*Reitera-se, aqui, a seguinte fundamentação contida no parecer anterior proferido pelo Ministério Público (peça 219):*

*‘As irregularidades apreciadas nestes autos são bastante graves e compreendem, além do pagamento de serviços não executados, já relatado neste parecer, a ocorrência de fraude em cinco certames licitatórios promovidos pela Prefeitura Municipal de Caxias/MA para a contratação de serviços de construção, reforma e/ou ampliação de escolas municipais (Convites 113/2005, 138/2006, 184/2006, 56/2007 e 33/2009), com recursos oriundos do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) e do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).*

*De acordo com o relatório de fiscalização elaborado pela Secex/MA (peça 208), em todos esses certames, apuraram-se, nas propostas das licitantes, diversas coincidências de erros ortográficos e padrões gráficos, que apontam para a simulação de competição. Além disso, outros indícios de fraude foram apontados de forma específica para cada certame, conforme segue:*

*a) em relação ao Convite 113/2005:*

*a.1) 'A licitante vencedora do certame, Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda., tem como sócio administrador Antonio Augusto Araújo Coutinho Filho, sobrinho do Prefeito Municipal, Humberto Ivar Araújo Coutinho (fl. 90). Esse sócio, juntamente com seu genitor, Antonio Augusto de Araújo Coutinho, e seu tio, Eugênio de Sá Coutinho Filho, irmãos do prefeito, integravam, à época, o rol de responsáveis técnicos da empreiteira (fls. 58 e 91/93)' (peça 208, p. 6);*

*a.2) 'a proposta da Amorim Coutinho (fls. 70/72) apresenta quantitativos e itens totalmente divergentes daqueles constantes na planilha orçamentária anexa do edital (fls. 42/43), conforme exemplos abaixo. Mesmo assim, não foi desclassificada, bem como não há notícias de recurso das demais participantes em relação a esse ponto' (peça 208, p. 6);*

*b) em relação aos Convites 138/2006 e 184/2006: 'A licitante vencedora do certame, F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., tem como sócio Henrique Valois Martins Guimarães, o qual tinha o mesmo endereço residencial de Thais Garcia Coutinho Guimarães (fls. 238/239) – em vista de igual endereço e sobrenome comum, infere-se uma possível relação matrimonial entre eles à época dos fatos -, sendo que a referida senhora é vereadora na localidade e sobrinha do atual prefeito (fls. 240/244)' (peça 208, pp. 8 e 10);*

*c) em relação ao Convite 56/2007:*

*c.1) 'No resumo da proposta de preços da licitante F.F. Serviços e Construções Ltda. (fl. 526), no item 'proponente', consta o nome, e respectivo endereço, da sociedade empresarial Barros Construções e Empreendimentos Ltda., que não participou desse certame' (peça 208, p. 12);*

*c.2) 'o documento 'projeto básico' (fls. 422/439), anexo ao edital, não define com precisão as reformas que seriam realizadas em cada unidade escolar. Há apenas a apresentação de uma planilha orçamentária geral, englobando as três unidades de ensino em conjunto, acompanhadas de um kit de representações gráficas (planta baixa, fachada principal, corte AA e cobertura, fls. 428/439), rigorosamente igual em relação a cada uma das escolas. Dessa forma, fica evidenciado que não haveria condições técnicas de formulação de propostas de preços consistentes e adequadas ao real empreendimento' (peça 208, p. 13);*

*d) em relação ao Convite 33/2009:*

*d.1) 'ausência de numeração das folhas que integram o processo administrativo, em desacordo com o art. 38, caput, da Lei 8.666/1993 (fls. 547/733)' (peça 208, p. 14);*

*d.2) 'o documento 'projeto básico', anexo ao edital (fls. 625/636), não define com precisão as reformas que seriam realizadas em cada unidade escolar. Dessa forma, fica evidenciado que não haveria condições técnicas de formulação de propostas de preços consistentes e adequadas ao real empreendimento' (peça 208, p. 15).*

*Os defendentes não lograram descaracterizar os indícios de fraude acima descritos. Ressalte-se que, no tocante aos Convites 138/2006 e 184/2006, a defesa confirmou que um dos sócios da empresa F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., detentor de 50% do seu capital, Henrique Valois Martins Guimarães, era casado com a sobrinha do prefeito, Thais Garcia Coutinho Guimarães (peça 216, itens 44 e 57).*

*Sendo assim, comprovada a ocorrência de fraude aos convites mencionados, cabe aplicar a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos membros das respectivas comissões de licitação e ao ex-prefeito, que homologou os certames, por não terem adotado as medidas necessárias para assegurar a lisura dos procedimentos licitatórios. Note-se que os indícios de conluio ou simulação existentes em tais procedimentos eram de fácil percepção ao homem médio, porém não foram apontados pelos agentes públicos responsáveis pela condução dos certames, o que caracteriza, no mínimo, negligência.*

[...] cabe aplicar às licitantes fraudadoras a sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

Quanto à irregularidade que ocasionou dano ao erário, consistente no pagamento por serviços não executados no âmbito do contrato decorrente do Convite 33/2009, o Ministério Público concorda que as alegações de defesa apresentadas por Humberto Ivar Araújo Coutinho e Antonio dos Reis devem ser rejeitadas, com condenação em débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

Esses responsáveis não lograram demonstrar que os serviços de reforma das escolas Antonio Edson e Paulo Marinho foram executados nos termos contratados. Não se desincumbiram, pois, de demonstrar o correto emprego dos recursos públicos. A irregularidade foi assim descrita pela equipe de fiscalização da Secex/MA (peça 208, pp. 16/7, grifou-se):

I – U.I.M. Antonio Edson

Constatou-se, durante inspeção *in loco*, que a estrutura física da escola se encontra em condição deplorável. O estado em que se encontravam as paredes atesta que não foram pintadas e/ou rebocadas (itens 7.0 e 8.0 da planilha de preços, fl. 711) em passado recente (v. relatório fotográfico de fls. 740/741).

Vem reforçar a conclusão sobre a inexistência da reforma a entrevista de fls. 131/133, vol. principal, na qual o entrevistado afirma que em 2009 o único serviço realizado na escola teria sido a substituição de uma tesoura em uma das salas.

Ao visitar essa sala com o informante, chegou-se à conclusão de que as tesouras existentes teriam sido reforçadas e não substituídas (v. fotos 8 a 10, fl. 741). Assim, não há compatibilidade entre o que se avalia que teria sido gasto com esse serviço e o montante previsto no item 5.1. da planilha de preços, que trata sobre estrutura de madeira com tesoura para telha cerâmica, no valor de R\$ 24.862,32 (fl. 711).

II – U.I.M. Paulo Marinho

Em linhas gerais, as condições físicas da escola podem ser consideradas satisfatórias (v. relatório fotográfico de fl. 742). Entretanto, conforme informações da diretora da unidade, formalizada no extrato de entrevista de fl. 144, vol. principal, a escola foi reformada em 2007, no âmbito do programa de adequação de salas de aula, do Governo Federal. Essa reforma teria englobado revestimento de parede, pintura, forro e substituição de janelas e portas, em relação às salas de aulas e aos banheiros.

Em março de 2009 teria havido tão somente uma adequação de duas salas para funcionamento do laboratório de informática, sendo que uma delas foi contemplada com equipamentos de informática e respectivas bancadas (vide fotos 4 a 6, fl. 742).

Vê-se que na planilha orçamentária correspondente (fl. 712) os elementos referentes às instalações elétricas contemplam tão somente a colocação de luminárias, não se observando, por exemplo, aterramento, tomadas, instalação de ar condicionado, itens típicos em projeto para laboratórios de informática.

Verifica-se, ainda, que, fora as particularidades inerentes a recintos destinados às atividades de informática, inclusive quanto ao tipo de janela, essas salas seguem os padrões das demais no que tange a revestimento de parede, piso, pintura e forro (comparar, por exemplo, fotos 1/3 com 4/6, fl. 742). Ademais, consoante informações da diretora, essas adaptações teriam ocorrido no mês de março/2009, enquanto a licitação foi iniciada em abril/2009.

Assim, a outra conclusão não se pode chegar a não ser que os serviços discriminados na planilha de preços não foram executados.

Conclusão

Dessa forma, restaria configurada a existência de dano ao erário no valor de R\$ 118.342,50, relativo a pagamentos de serviços contratados que não foram executados, correspondente à proposta de preços para a U.I.M Antonio Edson, R\$ 69.565,56, e U.I.M. Paulo Marinho, R\$ 48.776,94.'

*Acrescente-se que os demais responsáveis citados solidariamente pelo dano decorrente da inexecução dos serviços de reforma das escolas Antonio Edson e Paulo Marinho, que foram a empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda. e Vinicius Leitão Machado, também não lograram elidir a irregularidade, sendo que este último, apesar de requerer e obter vista dos autos (peça 239), sequer apresentou suas alegações de defesa, caracterizando-se, assim, sua revelia.*

*Conforme bem exposto pela unidade técnica, as alegações de defesa apresentadas pela empresa contratada merecem ser rejeitadas, uma vez que (peça 241, pp. 5/6):*

*'[...] as alegações se resumiram a afirmações contrárias ao que foi relatado pela equipe de inspeção (v. peça 208, pp. 16-17), sem apresentação de elementos documentais que pudessem comprovar a efetiva realização das reformas contratadas.*

*23. As inspeções realizadas, documentadas com os registros fotográficos pertinentes (pp. 34-36, peças 16 e 213), e corroboradas com entrevistas de funcionários das escolas (peça 215, pp. 2-5), tendo como contraponto os itens da planilha de preços que teriam sido contratados e executados (U.I.M. Antonio Edson - peça 16, p. 5; U.I.M. Paulo Marinho - peça 16, p. 6; v. também contrato respectivo à peça 16, pp. 22-26), constituem as evidências da inexecução das reformas contratadas em relação às referidas unidades escolares, elementos esses suficientes para caracterização das ocorrências ante a natureza do achado (não execução do objeto contratado).*

*24. Ademais, as fotografias e entrevistas correspondem a elementos complementares que por si só não seriam suficientes para evidenciar o achado, mas que vêm, neste caso concreto, a corroborar e documentar aquilo que foi detectado quando da inspeção realizada. Por exemplo, as fotografias mostram com muita clareza as condições de pintura de vários setores da U.I.M. Antonio Edson e documentam a descrição da equipe de fiscalização em relação ao assunto.*

*25. Ao contrário do afirmado pela defesa no sentido de que as escolas estariam em regular estado de conservação, a verificação física detectou uma situação deplorável da estrutura da U.I.M. Antonio Edson, em especial da pintura/reboco (v. peça 208, pp. 16-17). Aliado a isso, por meio da entrevista à peça 215, p. 4, foi colhida a informação de que em 2009 o único serviço realizado na escola teria sido a substituição de uma tesoura em uma das salas, no entanto, ao visitar essa dependência com o informante, a equipe de fiscalização chegou à conclusão de que as tesouras existentes teriam sido reforçadas e não substituídas (peça 208, p. 16).*

*25.1. Evidentemente que essa situação da estrutura física do imóvel descrita no relatório não pode ser creditada ao 'desgaste natural do tempo decorrido entre a realização dos trabalhos e a fiscalização realizada', uma vez que, caso a obra tivesse sido efetivamente executada, esse interregno, menos de um ano (entre junho/2009, p. 33, peça 16, e maio/2010, peça 215, p. 1), seria insuficiente para tal deterioração relatada pela equipe de inspeção, razão pela qual reputa-se não seja possível aceitar como executados os itens da planilha de preços à peça 16, pp. 5-6.*

*26. Assinala-se, por fim, que, no caso da U.I.M. Paulo Marinho, o achado não se refere ao estado de conservação da estrutura física da unidade (v. peça 208, pp. 16-17), considerada satisfatória, porém às observações da equipe de fiscalização (peça 208, p. 16), em consonância com as declarações da diretora da unidade (peça 215, p. 2), no sentido de que a escola foi reformada em 2007, englobando serviços, nas salas de aulas e banheiro, de revestimento de parede, pintura, forro e substituição de janelas e portas, bem como, em março de 2009, adequação de duas salas para funcionamento do laboratório de informática, associado ao fato de que, na planilha orçamentária referente aos serviços contratados da V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. (peça 16, p. 6), os elementos referentes às instalações elétricas não contemplavam itens típicos em projeto para laboratórios de informática, tais como aterramento, tomadas, instalação de ar condicionado, bem como as salas que os abrigam seguem os padrões das demais no que tange a revestimento de parede, piso, pintura e forro (o que indica que passou, como as demais, pela aludida reforma em 2007), além do fato de que a licitação das obras em questão foi iniciada em abril/2009 (peça 14, pp. 8-19 e 43), vale dizer, sem correlação com as verificadas em 2007 e março/2009.*

26.1. Assim, do descrito no achado, chega-se à conclusão de que as boas condições da escola encontradas decorreram da reforma efetuada em 2007, sendo que foram feitas outras intervenções em 2009, porém estas não guardam consonância com os serviços contratados da V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. e não há correlação temporal entre a execução desses serviços em 2009, conforme informação da diretora da unidade à peça 215, p. 2, e a realização da suposta licitação para concretização das obras questionadas em comento, cujo edital foi lançado em 16/4/2009 (v. peça 14, pp. 8-19 e 43). Acrescenta-se que esse relato não foi contestado pela defesa por meio de qualquer tipo de documento.’

### III

Ante o exposto, o Ministério Público manifesta-se em consonância com a nova proposta de encaminhamento elaborada pela unidade técnica, fazendo-lhe apenas os seguintes ajustes:

- a) no item 41.1 (peça 241, p. 7), em vez de se rejeitarem as alegações de defesa de Vinicius Leitão Machado, deve-se apenas considerá-lo revel;
- b) no item 41.2 (peça 241, p. 8), a menção aos ‘itens 8.1 e 9.1 desta instrução’ deve ser substituída pela menção aos itens ‘8.1 e 28.1 desta instrução’;
- c) no item 41.12 (peça 241, p. 9), a ‘solicitação materializada à peça 206 destes autos’ deve ser substituída pela ‘solicitação materializada à peça 245, alínea ‘c’, destes autos’, a qual trata de requerimento para que as publicações referentes a este processo sejam feitas exclusivamente em nome dos advogados ali citados.”

5. Por último, a Secex/MA procedeu à análise da defesa de Vinicius Leitão Machado (peça 253), então secretário de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Município de Caxias/MA, cujo teor principal reproduzo no excerto abaixo:

#### “**HISTÓRICO**

2. O desenvolvimento processual anterior à última análise dos autos está devidamente relatado nos itens 2 a 6 da instrução precedente (peça 241).

3. Também nesse documento foram resumidas as alegações de defesa da empresa V.E de Sousa Pereira & Cia. Ltda., realizadas as devidas análises, relatada a revelia do engenheiro Vinicius Leitão Machado, então secretário de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Município de Caxias/MA, e proposto o encaminhamento julgado adequado, o qual recebeu parecer favorável das instâncias administrativas cabíveis no âmbito da Secex/MA (peças 242 e 243), bem como do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) (peça 248).

4. Após o referido pronunciamento do MP/TCU, Vinicius Leitão Machado apresentou, por meio de procuradores devidamente habilitados e cadastrados nos autos (v. procuração e registro obtido em consulta ao sítio da OAB – ‘<http://cna.oab.org.br>’ –, peças 246 e 252), intempestivamente, suas alegações de defesa que compõem a peça 249 destes autos (repetidas também integralmente à peça 250).

5. Em face disso, o chefe de Gabinete do Ministro José Múcio Monteiro, de ordem, determinou a devolução do processo a esta Secex para que fosse efetivada a análise das razões aduzidas com atraso pelo sobredito responsável (peça 251), as quais estão resumidas a seguir (a remissão de páginas alude à peça 249).

#### **EXAME TÉCNICO**

##### **Argumentos**

6. Inicialmente, sob a epígrafe ‘2. DAS PRELIMINARES’ (pp. 2-7), especificamente no subitem 2.2, a defesa alega que a instrução que analisou a argumentação dos defendentes anteriores sobre a conversão do processo em TCE justifica a legalidade desse ato com base na própria decisão que a determinou [Acórdão 2.678/2010 – Plenário]. Portanto careceria da devida motivação, em desacordo com o § 1º do art. 50 da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

7. Informa, no entanto, que a aludida decisão faz menção ao Acórdão 1.122/2010 – Plenário como precedente favorável à medida, porém nessa deliberação não constaria análise sobre a legalidade da conversão. De todo modo, existiriam mais precedentes contrários do que favoráveis ao

consignado nesse acórdão [são citados apenas os Acórdãos 2.254/2011 e 5.269/2011, ambos da 1ª Câmara].

7.1. Ressalta, ainda, que a instrução aborda também que a conversão em foco atenderia aos princípios da 'economia processual e racionalidade administrativa', porém deve ser considerado que os princípios não podem se sobrepor às regras, e que, no caso de conflitos entre aqueles de mesma hierarquia, deve ocorrer a necessária ponderação entre eles.

7.2. Assim, caberia questionar se devem prevalecer os mencionados princípios (que seriam instrumentais) ou os da segurança jurídica, da ampla defesa, do contraditório, da proporcionalidade, da razoabilidade e da presunção de inocência (que seriam os mais festejados no ordenamento jurídico) (p. 3-4).

8. A defesa prossegue discordando da posição exposta na instrução sobre a legalidade da instauração desta TCE com base no art. 14, inciso III, da Resolução – TCU – 215/2008, mesmo diante de uma interpretação extensiva. O processo poderia ter natureza urgente e tramitação preferencial sem supressão de direitos e contrariedade aos ditames legais. Ainda que assim não se entendesse, o art. 197 do Regimento Interno/TCU, por se tratar de norma especial, derroga o referido dispositivo (p. 4).

9. Aliado a isso, reforça que a instrução embasa a necessidade de instauração de TCE no art. 47 da Lei 8.443/1992, porém tal dispositivo expressa que a TCE só será instaurada 'se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário'. Essas ilicitudes, entretanto, não poderiam estar configuradas sem a oitiva dos responsáveis (p. 4).

10. Em seguida, nas alegações são transcritos trechos de outras defesas apresentadas no âmbito deste processo, para argumentar que o principal objetivo da TCE, que seria uma medida de excepcionalidade, é a apuração de responsabilidade por dano causado ao erário. Para tanto, 'primeiramente, há que se apurar indícios do próprio dano' e 'identificar o que e o **quantum** representa o dano' em relação ao qual o agente deve ou poderá responder.

10.1. Nessa linha, reproduz o art. 197 do Regimento Interno/TCU, para concluir que 'há que se investigar, preliminarmente, a ocorrência de indícios do dano para, somente após, ordenar-se a conversão do processo em TCE' (p. 4-5).

11. Outro argumento que confirmaria a excepcionalidade do instrumento da TCE é que ele seria um procedimento bastante oneroso e mais lento, de modo que o Tribunal deveria oportunizar a Administração corrigir seus próprios atos (p. 6).

11.1. Não teria ocorrido desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário que justificasse a instauração da TCE (p. 6).

11.2. Esse aspecto do não oferecimento de oportunidade de qualquer manifestação preliminar aos responsáveis não teria sido tratado na instrução. Nesse diapasão, foram reproduzidos trechos da defesa dos demais responsáveis patrocinados pelos advogados subscritores relativos à decisão do Supremo Tribunal Federal, em caso supostamente análogo, no âmbito do Mandado de Segurança 26.308/DF, no sentido de conceder liminar para determinar a anulação do Acórdão 1.407/2006 – Plenário, o qual determinou a conversão dos autos em TCE antes de ouvir os responsáveis arrolados na representação (TC 020.336/2004-0) (p. 6-7).

11.3. Além do que dispõe o art. 14 do Decreto-lei 200/1967, no art. 3º da Resolução – TCU 54/2007 'consta expressamente que se deve adotar, antes da Instauração da TCE, todos os meios possíveis pela Administração para ressarcimento do prejuízo' (p. 6-7).

12. Na sequência, agora sob o título '3. DO MÉRITO' (p. 7-12), especificamente no subtítulo '3.1. Da reforma executada nas escolas Antônio Edson e Paulo Marinho' (p. 7-9), é dito que o espaço de onze meses, entre a auditoria e a execução das reformas, teria sido suficiente para que ocorressem os danos detectados.

12.1. *As intervenções não teriam sido substanciais e os reparos realizados foram ‘condizentes com os valores planilhados e licitados’, na quantia de R\$ 118.342,50, ‘o que é um valor muito baixo para reformas’.*

12.2. *O êxito da reforma seria constatável em notícias de jornais, anotações de obras da empresa e a própria publicidade do certame, aliado ao fato de que dois anos depois só restou fazer breves reparos na pintura, conforme ‘fotos atuais’ (peças 124 e 125). A pintura não haveria como se manter íntegra, haja vista a intensa incidência de raios solares na região e por as escolas atenderem a crianças de todas as idades.*

12.3. *Discordando do exposto na instrução sobre a subjetividade da alegação, ‘o fato da existência de crianças de diversas idades em um ambiente acarretar danos é de todo objetivo, público, notório e, portanto, independe de prova’, conforme o art. 334 do Código de Processo Civil.*

12.4. *Quanto ao contido na instrução sobre a identificação dos entrevistados, não consta documentação comprobatória, como cópia do documento de identidade e carteira/contrato de trabalho, o que acarretaria insegurança jurídica e macularia a capacidade probante das entrevistas. Ademais, uma entrevista feita no âmbito de cada escola seria insuficiente para comprovar a inexecução contratual, devido à falibilidade humana na memorização de fatos.*

12.5. *‘A devolução do erário deve ser baseada em provas contundentes de seu prejuízo e de comprovação detalhada, por meio de planilhas’, o que não teria sido demonstrado no relatório de auditoria. Conclui a defesa, então, que, as obras foram realizadas em sua completude.*

13. *Em prosseguimento, no tópico ‘3.1.1. Da reforma efetuada na escola Antônio Edson’ (p. 9), a defesa argumenta, quanto às entrevistas, não se poder admitir que, por um lado, sejam utilizadas para embasar a condenação quando contrárias aos defendentes; e, por outro, sejam invalidadas quando corroboram as teses de defesa.*

13.1. *Se resta incontroversa a realização de pelo menos do reforço da tesoura, a imputação do débito no valor total da contratação geraria enriquecimento ilícito da Administração.*

14. *No que tange à escola Paulo Marinho (item 3.1.2, p. 10), é exposto que, como ela encontrava-se em perfeitas condições no ano de 2010, como consignado no próprio relatório de auditoria, seria impossível que se mantivesse dessa forma se as reformas tivessem sido executadas apenas no ano de 2007, especialmente devido à ocorrência de uma enchente em 2009, comprovada nos autos (peça 125).*

14.1. *Com isso, ‘o único fator contrário à execução das reformas seria entrevista de professora’, porém seria ‘absurdo inferir que não tenha havido a realização das reformas em virtude de declaração de professora feita um ano após a celebração do contrato’, segundo a qual a obra ocorreria em março de 2009, ‘com apenas um mês de diferença da assinatura do contrato’.*

14.2. *A aludida ‘falibilidade humana na recordação dos fatos é perfeitamente factível nesse caso’ e corroboraria a tese de defesa ‘ante o curtíssimo espaço de tempo entre o que a professora afirmou que foi feita a reforma e a efetiva reforma’.*

15. *Nos tópicos seguintes, ‘3.2. Da ausência de nexo causal entre a conduta do defendente e o suposto ilícito praticado’ e ‘3.2.1. Da responsabilidade subjetiva’, pp. 11-12, é explanado que a boa-fé do gestor só poderia ser desconsiderada ante fatos comprovadamente ilegais, o que não se verificaria no caso em exame.*

15.1. *O defendente teria assinado o termo de recebimento provisório da obra após o atesto da execução dos serviços junto à nota fiscal. Não se incluiria ‘nas atribuições do defendente, como Secretário, realizar inspeções **in loco** para verificação da execução das reformas, em especial quando o atesto garantindo sua execução já constava do processo administrativo’.*

15.2. *Por isso, o ato praticado foi meramente formal, com base em elementos que apontavam de maneira contundente para a sua execução. Não caberia a revisão, pelo Secretário, de ‘todos os atos administrativos praticados no âmbito do processo licitatório, sob pena de inviabilizar a gestão como um todo’.*

15.3. Assim, o defendente não teria agido com dolo ou culpa e penalizá-lo, portanto, ‘implicaria responsabilidade do tipo objetiva, que não tem guarida legal’, o que guarda consonância com posicionamento expresso no voto referente ao Acórdão 2.006/2006 – Plenário. ‘Mesmo que se tratasse de responsabilidade objetiva, não há nexos de causalidade entre o suposto dano e a conduta do ora defendente’.

16. Ao fim, com base no princípio da verdade real e do formalismo moderado, requer, em preliminar, tornar sem efeito a conversão automática dos processos em TCE, reabrindo o prazo para manifestação, e, no mérito, acolher integralmente as alegações de defesa, determinando-se o arquivamento dos autos.

#### **Análise**

17. Antes de adentrar-se nas análises dos argumentos trazidos pelo defendente, registra-se que o fundamento para a citação do responsável está consignado na instrução à peça 241, itens 5.1 e 5.2, e a chamada aos autos de Vinicius Leitão Machado foi concretizada por meio do Ofício 0805/2014 – TCU/SECEX/MA (peça 223).

18. Do que foi resumido nas alegações de defesa, verifica-se que nas questões preliminares, o defendente se cingiu basicamente ao ponto de que seria irregular a conversão do processo em TCE, dado que os envolvidos não foram ouvidos previamente e o dano não restaria configurado.

19. Para tanto, insurge-se em relação a alguns aspectos da análise das alegações de outros envolvidos constante em instrução precedente (peça 216, depreende-se) e vale-se de argumentos já utilizados pelos demais responsáveis patrocinados pelo mesmo escritório de advocacia que os subscritores das presentes alegações integram.

20. Nesse contexto, em relação ao resumido aos itens 6 a 8 retro, tem-se a ponderar que as análises consubstanciadas na instrução à peça 216 não justificaram a conversão da TCE com base na própria decisão exarada, mas sim apresentaram as razões dessa decisão constantes do voto do relator que até então não tinham sido objetivamente atacadas pelas defesas aduzidas, além do que essas análises não se limitaram somente a esse embasamento, como se verifica no item 16.3 daquele documento; assim, ao contrário do que assinalado pela defesa, não houve inobservância do disposto no § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999.

20.1. Também, distintamente do que foi asseverado em relação ao Acórdão 1.122/2010 – Plenário, vê-se que o fundamento legal da decisão relativa à conversão do processo de representação em TCE está devidamente expresso nos itens 12 e 13 do voto do ministro-relator.

20.1.1. De todo modo, nesse ponto específico da instrução à peça 216 (itens 16, 16.1, 16.2 e parte do 16.3), as análises se circunscreveram à adequação da medida no contexto particular dos desdobramentos de um processo de Solicitação do Congresso Nacional que é, no âmbito do TCU, regulado por normas próprias albergadas na Resolução – TCU 215/2008, e nessa particularidade, foi demonstrado ali que não houve irregularidade relativa à adoção da medida de conversão, sendo que é nesse aludido voto que é citado especificamente o art. 14, inciso III, da referida norma (v. item 8 retro).

20.1.2. Nessa esteira, a resolução em comento, editada em 20/8/2008, por ser um ato normativo, é lastreada no Regimento Interno então vigente (e na Lei 8.443/1992), que continha à época a redação do art. 197 nos mesmos termos hoje vigentes, assim não cabe falar de derrogação do art. 14, inciso III, da Resolução – TCU 215/2008 por meio do referido artigo do Regimento Interno/TCU (cf. item 8 suso), além de não se verificar possíveis disposições conflitantes entre esses artigos que justificassem a inaplicabilidade desse preceito da resolução.

20.2. No que tange ao tratado especificamente no item 7 acima, relativo aos acórdãos mencionados na defesa, que contemplariam posições diferentes da mencionada deliberação, remete-se ao item 21.2 *infra*.

20.3. Também a defesa citou vários princípios que estariam em conflito com os da economia processual e racionalidade administrativa (v. itens 7.1 e 7.2 retro), e, assim, haveria

*necessidade de sopesá-los, porém, no decorrer da adução, não demonstra quais seriam esses conflitos, uma vez que não retoma o assunto com a esperada demonstração do que afirmara, a não ser discorrendo ligeiramente sobre o da segurança jurídica, mas não se verifica, mesmo em relação a esse último, o conflito alegado, como está sendo demonstrado e continuará sendo no decorrer da análise.*

*21. Em relação ao sintetizando nos itens 9 a 11 supra, reafirma-se posição anterior (item 16.3 da instrução à peça 216) de que a instauração da presente TCE no âmbito deste Tribunal se fundamentou no art. 47 da Lei 8.443/1992, bem como no art. 197 do Regimento Interno/TCU, destacando-se que, ao contrário do que afirmado pela defesa, a equipe de inspeção configurou adequadamente o dano, com as devidas evidências, inclusive com a definição do seu valor, descrição das ocorrências que o originou e a definição dos responsáveis, estabelecendo o devido nexo de causalidade (cf. item 5.2 do Relatório de Fiscalização, peça 208, pp. 16-17). Por último, o MP/TCU, com propriedade, incluiu um novo responsável, o ora defendente, com a devida motivação (peça 219, p. 7).*

*21.1. Assim, a medida está totalmente regular, baseada nas referidas normas, bem como na jurisprudência deste Tribunal, que reiteradamente, conforme o caso concreto, tem ordenado a conversão de processos em tomada de contas especial sem a necessidade de oitiva preliminar dos responsáveis e com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992 (cf. p.ex. além do Acórdão 1.122/2010 – Plenário, os 252/2014 – 2ª Câmara e 3.638/2013 – Plenário).*

*21.2. Desse modo, os arestos citados pela defesa (cf. item 7 desta instrução), que albergariam entendimento divergente do esposado no Acórdão 1.122/2010 – Plenário, realmente determinam, entre outras prescrições, aos próprios jurisdicionados realizarem as apurações de irregularidade e instaurar processos de TCE, se fosse o caso, dentro da realidade dos respectivos autos que, obviamente, não estavam maduros o suficiente para serem convertidos em TCE à época da decisão (obs: o Acórdão associado ao processo 014.960/2010-9 é o de número 2.253/2011 – 1ª Câmara, e não 2.254/2011 – 1ª Câmara, como consta nas alegações).*

*21.3. No presente caso, como mencionado, os elementos imprescindíveis, objetos de apuração em qualquer TCE, conforme art. 8º da Lei 8.443/1992, já estavam plenamente definidos, não se justificando que o processo fosse encaminhado ao órgão federal competente para prosseguimento da apuração ou tentativa de ressarcimento do dano, medida essa advogada pela defesa (itens 11 e 11.3 retro), o que se configuraria um ato antieconômico, desprovido da esperada racionalidade administrativa.*

*21.4. Convém ressaltar que mesmo que o dano não estivesse plenamente configurado no relatório de fiscalização, ainda assim seria legal a conversão em TCE em face do objetivo desse procedimento previsto no art. 8º da Lei 8.443/1992. A esse respeito, reproduzem-se a seguir trechos do voto associado ao Acórdão 3.638/2013 – Plenário:*

*‘13. De início, registro que, assim como sugerem o auditor encarregado da análise e a titular da SecobHidro, entendo estarem presentes nos autos os pressupostos necessários para a conversão do processo em tomada de contas especial.*

*14. Com efeito, conforme preceitua o art. 8º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, a TCE tem por objetivo apurar os fatos que ensejaram prejuízo ao erário, identificar os responsáveis por tais fatos e quantificar o dano deles decorrentes. Não se exige, contudo, para instauração/conversão da tomada de contas especial, um juízo de certeza acerca de todos esses pressupostos, mas sim um juízo de probabilidade, de verossimilhança dos elementos até então aduzidos aos autos. Isso porque eventuais informações adicionais que se revelem necessárias – seja para quantificar com precisão o prejuízo material suportado pela Administração, seja para identificar os responsáveis pelo ato – podem ser obtidas na fase instrutória do processo de contas’.*

*21.5. A propósito, impende esclarecer que em relação ao julgado do Supremo Tribunal Federal aludido pela defesa (item 11.2 acima), tratou-se de uma medida liminar exarada pela Ministra Carmen Lúcia nos autos do MS 26.308 que acabou por perder o seu objeto (cf. item 9.4 do*

*Acórdão 310/2008 – Plenário), dado que o TCU, visando a agilizar o Processo TC 020.336/2004-0, resolveu ouvir logo os envolvidos, alinhando-se com o pedido dos impetrantes do mandado de segurança, mas ressaltou, na referida deliberação, que assim procedia ‘a despeito de reconhecer que as alegações dos responsáveis em relação a essa questão não procedem, porquanto o Tribunal adotou regularmente neste caso a processualística prevista na Lei 8.443/1992 (art. 47) e no Regimento Interno/TCU’.*

*22. Assim, diante o que foi exposto, e particularmente considerando que, no presente processo, foram assegurados plenamente aos responsáveis os direitos à ampla defesa e ao contraditório, e que, por a instauração desta TCE revestir-se da legalidade devida, como demonstrado, afastando qualquer possibilidade de insegurança jurídica alegada pelos defendentes ou de inobservância dos demais princípios mencionados pela defesa, como comentado, rejeitam-se as preliminares aduzidas.*

*23. No que tange às questões de mérito, a exemplo das preliminares, também a defesa contesta alguns aspectos das análises das alegações de outros envolvidos constantes na instrução à peça 216 e vale-se, na maioria das vezes, de argumentos já utilizados pelos demais responsáveis patrocinados pelo mesmo escritório de advocacia que os subscritores das presentes alegações integram.*

*23.1. Sendo assim, concernente aos argumentos repetitivos, mencionar-se-ão tópicos da instrução anterior que enfrentaram o tema.*

*24. Relativamente ao item 12 suso, e seus subitens, remete-se às considerações contidas nos itens 175 e 186, e respectivos subitens, da instrução à peça 216. Adicionalmente, quanto à alegação indireta de que ações de crianças matriculadas na U.I.M. Antonio Edson contribuíram decisivamente para a deterioração da pintura nas condições observadas quando da fiscalização, não há como se concordar que seja uma situação/alegação objetiva, pública e notória, que independeria de provas (subitem 12.3 retro).*

*24.1. Se assim fosse, ter-se-ia que admitir que a existência de crianças em todo recinto escolar necessariamente leva ao prejuízo de conservação, em apenas onze meses, em extensão semelhante à verificada na inspeção, o que, obviamente, não é plausível, principalmente considerando a existência normal de controle sobre as ações dos alunos, a ser exercido por professores, funcionários, supervisores e diretores.*

*25. Concernente à contestação a respeito da identificação dos entrevistados (subitem 12.4 supra), a defesa teria todas as condições de demonstrar que as pessoas entrevistadas não trabalhavam na escola à época fatos ou que houve falsidade ideológica, ou situação semelhante, mas não o fez, assim, não há porque alicerçar-se no argumento de que a ausência de documentos de identidade ou carteira de trabalho dos declarantes nos autos levaria a uma insegurança jurídica. Portanto, esses argumentos carecem da substância necessária para depreciar o elemento em questão dentro do conjunto probatório da irregularidade.*

*26. A propósito, e já reportando-se aos demais comentários da defesa sobre as entrevistas realizadas (itens 13, 14.1 e 14.2), tem-se que essa técnica, materializada nos respectivos extratos (peça 215, pp. 2-5), apenas corrobora os resultados da inspeção física realizada pelos auditores, documentada por meio de registros fotográficos, ou seja, não é o único elemento em que se calcaram para chegar às conclusões exaradas no relatório da fiscalização, assunto esse já tratado no item 175.3 da instrução à peça 216.*

*26.1. Adicionalmente, referindo-se ao que consta nos itens 12.4 e 14.2 acima, ainda tem-se a considerar que as entrevistas realizadas ocorreram onze meses após as supostas reformas realizadas (os serviços teriam sido concluídos em junho/2009, conforme peça 16, p. 33, e as entrevistas realizadas em maio/2010 – peça 215, pp. 2-5), ou seja, em período relativamente recente, o que reforça a sua relevância quanto à fidedignidade das informações colhidas, sendo que se observa*

que eventuais discrepâncias verificadas foram esclarecidas no curso da inspeção, após a entrevista (cf. relato sobre a U.I.M. Antonio Edson, à peça 208, p. 16).

27. Respeitante ao sintetizado no item 13.1 retro, constata-se que o serviço realizado (v. Relatório de Fiscalização – peça 208, p. 16, item 5.2.1, I –, e instrução à peça 216, item 165) não encontra respaldo na planilha orçamentária (cf. peça 16, p. 5, item 5.0), uma vez que nela não estava previsto especificamente e, portanto, não quantificado. Desse modo, não há como assegurar que essa pequena intervenção na U.I.M Antonio Edson foi custeada com os recursos ora glosados, ou seja, não há como estabelecer o necessário nexo de causalidade entre os recursos federais e a despesa efetuada, de modo que não é possível abater esse dispêndio – cujo valor não é identificado em nenhum elemento do processo administrativo (peça 16), repisa-se – do montante do débito que foi imputado ao responsável – R\$ 118.342,50 (valor histórico), conforme peça 223.

28. Em relação ao exposto no item 14, o comentário da defesa carece de consistência uma vez que é esperado que um serviço de qualidade tenha uma vida útil superior a três anos, além da possibilidade de terem ocorridas intervenções pontuais de manutenção ao longo do período, não custeadas com os recursos em questão (por oportuno, remete-se ao item 26, e subitem, da instrução à peça 241, sobre análise de alegações relacionadas ao tema em foco). Portanto, são afirmações que não tem a força necessária de afastar a irregularidade.

28.1. Especificamente em relação às enchentes de 2009, a defesa aponta como elemento comprobatório a peça 125. Nela, sobre o assunto, só se detectaram as notícias de jornal às pp. 122-123 sobre chuvas e enchentes na região, porém não fazem menção explícita a escola U.I.M Paulo Marinho. Mesmo que fizesse, não haveria como julgar a extensão de possíveis danos físicos, bem como se esses danos foram recuperados antes, ou por meio, da suposta reforma. Assim, não há elementos para uma análise objetiva de modo a afastar a irregularidade, lembrando-se que cabe ao gestor a comprovação cabal da boa e regular aplicação dos recursos que lhe estão confiados.

29. No tocante ao condensado no item 15 e seus subitens, a Lei 8.666/1993 é clara em estabelecer, em seu art. 73, inciso I, alínea 'a', que as obras e serviços devem ser recebidos provisoriamente, mediante termo circunstanciado, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização.

30. Assim, ao subscrever o termo (peça 16, p. 33), está implícito que o engenheiro Vinicius Leitão Machado, independente de sua condição de secretário municipal, era o responsável pelo acompanhamento e fiscalização da obra, portanto, é natural depreender-se que estava totalmente cômico das reais condições das obras, mas mesmo assim registrou no termo situação distinta da realidade. Assim, não há como caracterizar a alegada boa-fé.

30.1. Caso ele firmasse uma declaração de tão profundo conteúdo apenas com base em um atesto não descritivo efetivado por um outro servidor (peça 16, p. 31), encarando-a apenas como um ato meramente formal, como assevera a defesa, assumiu a total responsabilidade pela declaração inverídica que prestou, o que justifica o seu arrolamento como responsável por atitude culposa, em solidariedade com quem subscreveu o atesto, Antônio Reis (além da empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda. e de Humberto Ivar Araújo Coutinho), o que efetivamente está ocorrendo nestes autos (cf. alínea 'f' do item 9.2.1 do Acórdão 2.678/2010 – Plenário, peça 24).

30.2. Portanto, não há como afastar a responsabilidade de Vinicius Leitão Machado, que, ao agir de modo culposamente, contribuiu para o pagamento indevido efetivado à contratada, consoante assinalado pelo MP/TCU (peça 219, p. 7).

31. Assim, de todo o exposto, rejeitam-se integralmente as presentes alegações de defesa, cabendo, por conseguinte, pugnar pelo não deferimento do pedido da defesa resumido no item 16 supra.

## **CONCLUSÃO**

32. Em face da análise promovida nos itens 17-31 retro, propõe-se indeferir o pedido formulado pela defesa de Vinicius Leitão Machado para tornar sem efeito a conversão destes autos em TCE e reabrir-se o prazo para manifestação prévia, ante a ausência de justificativas plausíveis

para essas demandas, bem como rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo referido responsável, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

33. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se, por conseguinte, à sua condenação em débito, em solidariedade com a empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. e com Humberto Ivar Araújo Coutinho e Antonio dos Reis, e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

34. Recordar-se que as alegações de defesa dos demais responsáveis solidários já foram resumidas e analisadas nas instruções precedentes (peças 216 e 241), sendo que nesta oportunidade não há reparos a fazer nesses exames e nas conclusões consequentes, ressaltando-se as observações registradas nos itens 37 e 38 da manifestação última (peça 241), bem como nas propostas de encaminhamento da instrução à peça 241, a não ser as adaptações necessárias em vista da alteração da situação da anterior revelia de Vinicius Leitão Machado, as novas conclusões expressas neste exame e os ajustes propostos pelo MP/TCU à peça 248, p. 13, com os quais concorda-se, à exceção do contido na alínea 'a', ante a realidade atual de ausência de revelia.

35. Assim, a proposta de encaminhamento inserta na instrução à peça 241 será reproduzida na seção própria desta, apenas com os ajustes acima mencionados e os relacionados à atualização de menções a parágrafos.

36. Registra-se, ainda, que não se vê necessidade de adaptações dos benefícios de controle anotados na instrução à peça 216 (item 194), uma vez que as alterações ora inseridas podem ser enquadradas nas ações propostas ao Tribunal ali descritas.

37. Também, por fim, elaborou-se matriz de responsabilização, que constitui o anexo único desta instrução, onde estão descritas as irregularidades atribuídas a cada responsável, suas condutas, e respectivos nexos de causalidade e culpabilidade associados às ilicitudes apontadas.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

38. De todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que:

38.1. Seja indeferido o pedido formulado pela defesa de Vinicius Leitão Machado para tornar sem efeito a conversão destes autos em TCE e reabrir-se o prazo para manifestação prévia, ante a ausência de justificativas plausíveis para essas demandas.

38.2. Sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos senhores Humberto Ivar Araújo Coutinho, (CPF 027.657.483-49), Antônio Reis (CPF 516.471.253-91) e Vinicius Leitão Machado (CPF 062.679.553-20), bem como pela sociedade empresária V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. (CNPJ 07.344.549/0001-42).

38.3. Sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis nominados no item 38.2, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea '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, inciso III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, considerando as ocorrências relatadas nos item 5.2 do relatório de fiscalização (peça 208) e do que consta nos itens 8.1 e 28.1 da instrução à peça 241, e condená-los em solidariedade ao pagamento da quantia de R\$ 118.342,50, 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 de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data de ocorrência (30/6/2009) até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

- Valor atualizado do débito até 6/2/2014: R\$ 152.756,50 (peça 214).

38.4. Seja aplicada aos responsáveis nominados no item 38.2, 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.

38.5. Sejam rejeitadas integralmente as razões de justificativa dos responsáveis indicados abaixo em relação às ocorrências anotadas nos itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização (peça 208), conforme a seguir:

- a) Humberto Ivar Araújo Coutinho, (CPF 027.657.483-49): itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;
- b) Alexandre Henrique Pereira da Silva (CPF 530.620.353-15): itens 2.1, 2.2, 3.1, 3.2 e 5.1 do relatório de fiscalização;
- c) René Ribeiro da Cruz (CPF 282.917.863-72): itens 1.1 e 4.1 do relatório de fiscalização;
- d) Arnaldo Benvidado Macedo Lima (CPF 282.935.843-00): itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2 e 4.1 do relatório de fiscalização;
- e) Neuzelina Compasso da Silva (CPF 127.993.003-91): itens 1.1, 2.1, 2.2, 3.1 e 3.2 do relatório de fiscalização;
- f) Jovan Balby Cunha (CPF 269.315.083-34): itens 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;
- g) Othon Luiz Machado Maranhão (CPF 907.687.103-59): item 5.1 do relatório de fiscalização;
- h) Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ 03.214.866/0001-93): item 1.1 do relatório de fiscalização;
- i) F.G Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 05.232.026/0001-89): item 1.1 do relatório de fiscalização;
- j) F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda. (CNPJ 41.481.441/0001-30): itens 2.1, 3.1, 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;
- k) Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda. (CNPJ 03.170.243/0001-66): itens 2.1, 3.1 e 4.1 do relatório de fiscalização;
- l) V.E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. (CNPJ 07.344.549/0001-42): itens 4.1 e 5.1 do relatório de fiscalização;
- m) Pilotis Construções, Avaliações e Projetos Ltda. (CNPJ 08.600.941/0001-78): item 5.1 do relatório de fiscalização.

38.6. Sejam julgadas irregulares as contas dos membros da Comissão Permanente de Licitação nominados nas alíneas 'b', 'c', 'd', 'e', 'f' e 'g' do subitem 38.5 retro, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

38.7. Sejam consideradas revéis Procarde Construções Ltda. (CNPJ 03.150.213/0001-98), F.F. Serviços e Construções Ltda. (CNPJ 05.667.137/0001-18) e Barros Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 05.027.998/0001-31), sendo que para aplicação de sanção a ser proposta abaixo devem ser levadas em conta suas participações nas ocorrências anotadas no relatório de fiscalização (peça 208), conforme a seguir:

- a) Procarde Construções Ltda.: item 1.1 do relatório de fiscalização;
- b) F.F. Serviços e Construções Ltda.: itens 3.1 e 4.1 do relatório de fiscalização;
- c) Barros Construções e Empreendimentos Ltda.: item 2.1 do relatório de fiscalização.

38.8. Seja aplicada individualmente aos responsáveis indicados no subitem 38.5, alíneas 'a' a 'g' a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/192 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este 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.

38.9. Seja aplicada às licitantes mencionadas nos subitens 38.5, alíneas 'h' a 'm', e 38.7 a sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

38.10. Seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações respectivas.

38.11. Seja remetida 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 Estado do Maranhão para adoção das medidas que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU.

38.12. Seja dada ciência do inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida, assim como do relatório e voto que a fundamentarem, à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, via Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

38.13. Seja deferida a solicitação materializada à peça 245, alínea 'c', destes autos.

38.14. Seja autorizado antecipadamente, caso requerido pelo responsável interessado, o pagamento das dívidas mencionadas nos itens 38.3, 38.4 e 38.8, em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno /TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor.'

6. Sobre essa última manifestação nos autos, do então secretário de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, o MPTCU proferiu o seguinte parecer à peça 256:

"[...] O Ministério Público de Contas, ratificando os fundamentos expressos nos seus pareceres anteriores proferidos nestes autos (peças 219 e 248), manifesta-se, em essência, de acordo com a proposta final de mérito ofertada pela unidade técnica.

As alegações de defesa apresentadas intempestivamente por Vinícius Leitão Machado, ex-Secretário de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Município de Caxias/MA, devidamente analisadas pela unidade técnica, não se mostram suficientes para elidir a irregularidade que motivou a sua citação, em solidariedade com Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-Prefeito, e Antônio Reis, ex-Coordenador de Obras e Paisagismo, e com a empresa contratada, V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda.

A irregularidade em questão diz respeito ao pagamento indevido, no valor de R\$ 118.342,50, por serviços não executados no âmbito do contrato decorrente do Convite 33/2009, realizado pela Prefeitura Municipal de Caxias/MA, cujo objeto era a reforma das escolas Antonio Edson e Paulo Marinho e da creche Seriemá.

Em inspeção **in loco** realizada por equipe de auditoria do TCU pouco mais de um ano após a assinatura do referido contrato, verificou-se que os serviços previstos nas planilhas orçamentárias referentes à reforma das escolas Antônio Edson e Paulo Marinho não foram executados, a teor do seguinte trecho do Relatório de Fiscalização (peça 208, pp. 16/7):

'I – U.I.M. Antonio Edson

Constatou-se, durante inspeção **in loco**, que a estrutura física da escola se encontra em condição deplorável. O estado em que se encontravam as paredes atesta que não foram pintadas e/ou rebocadas (itens 7.0 e 8.0 da planilha de preços, fl. 711) em passado recente (v. relatório fotográfico de fls. 740/741).

Vem reforçar a conclusão sobre a inexistência da reforma a entrevista de fls. 131/133, vol. principal, na qual o entrevistado afirma que em 2009 o único serviço realizado na escola teria sido a substituição de uma tesoura em uma das salas.

*Ao visitar essa sala com o informante, chegou-se à conclusão de que as tesouras existentes teriam sido reforçadas e não substituídas (v. fotos 8 a 10, fl. 741). Assim, não há compatibilidade entre o que se avalia que teria sido gasto com esse serviço e o montante previsto no item 5.1. da planilha de preços, que trata sobre estrutura de madeira com tesoura para telha cerâmica, no valor de R\$ 24.862,32 (fl. 711).*

#### *II – U.I.M. Paulo Marinho*

*Em linhas gerais, as condições físicas da escola podem ser consideradas satisfatórias (v. relatório fotográfico de fl. 742). Entretanto, conforme informações da diretora da unidade, formalizada no extrato de entrevista de fl. 144, vol. principal, a escola foi reformada em 2007, no âmbito do programa de adequação de salas de aula, do Governo Federal. Essa reforma teria englobado revestimento de parede, pintura, forro e substituição de janelas e portas, em relação às salas de aulas e aos banheiros.*

*Em março de 2009 teria havido tão somente uma adequação de duas salas para funcionamento do laboratório de informática, sendo que uma delas foi contemplada com equipamentos de informática e respectivas bancadas (vide fotos 4 a 6, fl. 742).*

*Vê-se que na planilha orçamentária correspondente (fl. 712) os elementos referentes às instalações elétricas contemplam tão somente a colocação de luminárias, não se observando, por exemplo, aterramento, tomadas, instalação de ar condicionado, itens típicos em projeto para laboratórios de informática.*

*Verifica-se, ainda, que, fora as particularidades inerentes a recintos destinados às atividades de informática, inclusive quanto ao tipo de janela, essas salas seguem os padrões das demais no que tange a revestimento de parede, piso, pintura e forro (comparar, por exemplo, fotos 1/3 com 4/6, fl. 742). Ademais, consoante informações da diretora, essas adaptações teriam ocorrido no mês de março/2009, enquanto a licitação foi iniciada em abril/2009.*

*Assim, a outra conclusão não se pode chegar a não ser que os serviços discriminados na planilha de preços não foram executados.*

#### *Conclusão*

*Dessa forma, restaria configurada a existência de dano ao erário no valor de R\$ 118.342,50, relativo a pagamentos de serviços contratados que não foram executados, correspondente à proposta de preços para a U.I.M Antonio Edson, R\$ 69.565,56, e U.I.M. Paulo Marinho, R\$ 48.776,94.'*

*Os serviços contratados, embora não executados, foram atestados e pagos pela Prefeitura Municipal de Caxias/MA (peça 16, pp. 28/32), o que resultou no débito de R\$ 118.342,50, objeto desta TCE.*

*Cumprir destacar que Vinícius Leitão Machado declarou falsamente, no termo de recebimento provisório da obra, 'que a empresa V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda., Convite 033/2009, executou os serviços de Reforma da U. E. M. Antonio Edson, Paulo Marinho e Creche do Bairro Seriema na Zona Urbana do Município de Caxias/MA, no valor de R\$ 146.563,92', e que tais serviços 'foram executados obedecendo as Especificações Técnicas e Normas da ABNT, bem como os materiais empregados seguiram o rigor das normas e a efetiva fiscalização de origem e dimensionamento na sua utilização' (peça 16, p. 33).*

*Ressalte-se que os únicos serviços apurados como executados foram o reforço de tesouras na escola Antonio Edson e a adaptação de duas salas de aula para funcionarem como laboratório de informática na escola Paulo Marinho.*

*Todavia, não há como abater do débito imputado aos responsáveis o valor correspondente a tais serviços, uma vez que: a) esses serviços não constaram das planilhas orçamentárias do contrato (peça 16, pp. 5/6); b) não foi apresentada a correspondente medição desses serviços; c) não há prova de que foi a V. E. de Sousa Pereira & Cia Ltda. quem executou esses serviços; e d) não consta dos autos o atesto desses serviços.*

*O fato, devidamente comprovado pela vistoria **in loco** e corroborado por entrevistas (peça 215, pp. 2/5), é que os serviços contratados e pagos, exceto o tocante à creche Seriema, não foram executados, o que é agravado pela verificação de que houve fraude ao respectivo certame licitatório (Convite 33/2009).*

*Assim, devem ser julgadas irregulares as contas dos responsáveis pelo dano ao erário, com condenação em débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.*

*Quanto às demais irregularidades apuradas nos autos, o Ministério Público de Contas ratifica o teor dos pareceres às peças 219 e 248, razão pela qual anui ao encaminhamento proposto pela Secex/MA.*

*Um único reparo, porém, merece ser feito à proposta de encaminhamento da unidade técnica: exclusão dos juros de mora sobre o valor das multas a serem fixadas, na hipótese de ser autorizado o seu parcelamento (item 38.14 da proposta de encaminhamento – peça 253, p. 11), ante a falta de amparo legal para tal cobrança. Isso porque, da leitura conjunta dos arts. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU e 59 da Lei 8.443/1992, depreende-se que o único acréscimo legal incidente sobre a multa paga de forma parcelada é a atualização monetária.*

### III

*Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento à peça 253, pp. 9/11, com o seguinte ajuste: na hipótese de autorização para pagamento parcelado das multas, não devem ser cobrados juros de mora sobre cada valor mensal atualizado monetariamente, por falta de amparo legal.”*

É o relatório.