

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao Acórdão 2.678/2010 – Plenário, em razão de supostas irregularidades na aplicação de recursos do Fundef/Fundeb transferidos ao município de Caxias/MA.

2. Os presentes autos tiveram origem em Solicitação do Congresso Nacional, que motivou a realização de inspeção em diversos contratos e convênios conduzidos pelo município, cujos resultados foram lançados no Relatório de Fiscalização à peça 208.

3. Em decorrência das diversas irregularidades verificadas, a referida deliberação determinou a formação de processos específicos, entre os quais, os presentes autos que cuidam de contratações com recursos do Fundef/Fundeb. Em face dos indícios de procedimentos fraudulentos na condução dos certames, foram promovidas as audiências dos membros das comissões de licitação condutoras dos Convites 113/2005, 138/2006, 184/2006, 056/2007, 033/2009, além do ex-prefeito, na condição de autoridade responsável pela homologação, e das empresas participantes.

4. Também foi ordenada a citação solidária do ex-prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho, juntamente com o coordenador de Obras e Paisagismo Antonio dos Reis, a empresa contratada V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda. e Vinicius Leitão Machado, então secretário de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, diante das evidências, colhidas em inspeção **in loco** realizada pelo Tribunal, da inexecução das reformas das unidades escolares U.I.M. Antonio Edson e U.I.M. Paulo Marinho, contratadas no âmbito do Convite 033/2009.

5. Nesta fase, examinam-se as alegações de defesa e razões de justificativas trazidas pelos responsáveis.

6. Sobre os indícios de procedimentos fraudulentos, a unidade técnica identificou coincidência de padrões gráficos, de erros gramaticais e de excertos de orações nas propostas das licitantes, que não se reproduziam nos documentos anexos ao edital da prefeitura. Em alguns dos certames, foram detectadas outras falhas, que reforçariam as suspeitas acerca da existência de conluio, como ausência de numeração das páginas dos processos e aceitação de proposta com algumas desconformidades em relação à planilha orçamentária da prefeitura.

7. Compreendo que estes apontamentos realmente levantam desconfiança acerca da lisura dos procedimentos, entretanto, avalio que os elementos apontados no caso em apreço não são robustos o bastante para que se conclua com convicção pela ocorrência de fraudes. Entendo que seria necessário um exame mais aprofundado, com coleta de provas mais assertivas, pois, até o momento, assim como é possível inferir que os envolvidos agiram em conluio para fraudar a licitação, também são razoáveis os argumentos apresentados pela defesa, de que as semelhanças encontradas advieram de matriz padrão, fornecida pela Administração em arquivo digital.

8. Apesar de a ausência de numeração das páginas dos processos fragilizar o controle dos atos praticados e, por isso, não merecer um tratamento de mera irregularidade formal, a associação desta falha com a coincidência dos padrões gráficos das propostas ainda não permite uma dedução cabal pela ocorrência de fraude. Portanto, diante das dúvidas que ainda permeiam o caso, discordo, neste ponto, do posicionamento da unidade técnica e do Ministério Público no sentido de sancionar os responsáveis e demais envolvidos na licitação. Julgo ser mais prudente acolher suas razões de justificativa e cientificar a prefeitura acerca da irregularidade da ausência de numeração das páginas dos processos licitatórios.

9. Sobre esse aspecto, registro que, no Acórdão 214/2013 – Plenário, em processo proveniente da mesma fiscalização, adotei posicionamento semelhante, acolhido pelo Plenário desta Corte, em face de achados equivalentes identificados em outros contratos firmados pela prefeitura de Caxias/MA. Na ocasião, com base em elementos bastante similares aos destes autos, também deixei de acompanhar proposta da secretaria no sentido de declarar a inidoneidade das empresas, julgando não ter sido comprovada a existência fraudes. Tal conclusão difere, porém, daquela proferida no Acórdão 2.730/2014 – Plenário, em que o conjunto dos indícios de conluio reunidos no processo, que

tratava de contratações da mesma prefeitura, eram bem mais consistentes, envolvendo também ausência de publicidade do certame, com conseqüente participação de apenas uma empresa, não exigência de qualificação econômico-financeira e técnica, apesar do valor elevado do contrato, habilitação de empresa que não comprovara habilitação jurídica, e licitantes que apresentaram os mesmos documentos não solicitados no edital. No voto que fundamentou esse acórdão, assim registrei: *“Com efeito, vários indícios graves, precisos e concordantes, analisados em conjunto, podem levar à certeza processual do fato indicado, quando se unem e se consolidam sob forte nexó lógico. A necessidade da conclusão, obtida mediante o exame do conjunto de todos os indícios, constitui, por assim dizer, o verdadeiro fundamento do valor probatório dos indícios”*.

10. Ainda tratando das audiências, a inspeção constatou que, nos Convites 113/2005 e 138/2006, os sócios das licitantes vencedoras possuíam ligações de parentesco com o ex-prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho, autoridade que homologou os referidos certames, situação que viola os princípios da moralidade, isonomia e impessoalidade insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993.

11. Acolho as conclusões da Secex/MA, pela rejeição dos argumentos da defesa, que alegou não ter havido infringência aos impedimentos elencados no art. 9º da Lei 8.666/1993. O relatório colaciona farta jurisprudência e doutrina de forma a evidenciar que a Lei de Licitações veda de forma ampla quebra de impessoalidade e conflitos de interesse nos certames, que extrapolam os casos mencionados no art. 9º da referida lei.

12. Esse conflito se estabeleceu na medida em que havia relações pessoais entre licitantes e o ex-prefeito, que, na condição de autoridade homologadora, detinha poder decisório sobre o resultado da licitação. Essa situação já é o bastante para configurar infringência à isonomia e impessoalidade insculpidas no art. 3º da Lei de Licitações.

13. Adicionalmente a essa circunstância de suspeição, a fiscalização apontou que as propostas vencedoras dos Convites 133/2005 e 138/2006 continham alguns itens divergentes da planilha orçamentária anexa ao edital, sem que a comissão tivesse questionado ou desclassificado as licitantes. Esse aspecto também constou das audiências realizadas. Entendo que a conduta da comissão também foi irregular aqui, porém esses dois fatos, a meu ver, não me permitem asseverar que, por certo, tenha havido favorecimento das empresas, o que configuraria fraude no certame. Apesar disso, tendo em vista que a lei veda a mera possibilidade de esses licitantes lograrem vantagens, mediante a quebra de isonomia e impessoalidade, as razões de justificativa não devem ser integralmente acolhidas.

14. Portanto, relativamente a este ponto, devem ser rejeitadas as razões de justificativa dos integrantes das comissões permanentes de licitação que conduziram os Convites 133/2005 – Renê Ribeiro da Cruz, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva – e 138/2006 – Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva –, além do referido ex-prefeito, que homologou o certame.

15. Em vista disso, cabe aplicação de multa individual a esses gestores com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, para a qual, considerando o contexto e a relevância dos fatos, proponho o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva e Humberto Ivar Araújo Coutinho, que atuaram em dois certames, e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Renê Ribeiro da Cruz e Alexandre Henrique Pereira da Silva, que compuseram, cada um, apenas uma das comissões.

16. Deixo, no entanto, de aplicar sanções às empresas Amorim Coutinho Engenharia e Construções Ltda. e F. Martins Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., vencedoras das licitações, visto que não restou comprovada a ocorrência de fraude com os elementos restritos aos autos, mas sim, irregularidades atinentes à condução do procedimento licitatório, sob a responsabilidade dos agentes públicos.

17. Sobre a insuficiência dos projetos básicos nos Convites 138/2006, 184/2006 e 056/2007, acolho os argumentos da defesa. Após compulsar os autos, avalio que, em cada caso, o nível de detalhamento das planilhas de preço e demais documentos que descreviam os serviços foram condizentes com a baixa complexidade dos objetos licitados, caracterizando-os de forma aceitável.

18. As citações foram motivadas pela verificação **in loco**, por equipe de auditoria do TCU, de que os serviços contratados, em decorrência do Convite 33/2009, para reforma das escolas Antônio Edson e Paulo Marinho, não teriam sido executados, ensejando débito no valor de R\$ 118.342,50, com data de ocorrência fixada em 30/6/2009.

19. São graves os fatos narrados no relatório da fiscalização, documentados em fotografias registradas pela equipe, que impressionam ao expor o estado deplorável em que se encontrava a escola U.I.M Antônio Edson. Não é possível que aquelas instalações, dado o estado avançado de degradação, tivessem passado por reformas apenas um ano antes da realização da vistoria. Nem mesmo tal nível de avarias pode ser atribuído à circulação de crianças ou à exposição ao sol em tão curto período, como querem fazer acreditar os responsáveis.

20. No entanto, quanto à escola U.I.M Paulo Marinho, considero não serem firmes os elementos que embasam a acusação de inexecução dos serviços. A conclusão a que chega a secretaria se fundamenta unicamente na entrevista feita com a diretora da unidade escolar durante a realização da auditoria. Não se questionam nos autos a documentação do contrato, a prestação de contas do convênio, ou mesmo o estado de conservação das instalações, que, de acordo com as fotografias anexas ao relatório, mostra-se bem satisfatório, situação, esta, completamente oposta à da escola Antônio Edson, em que as condições das salas são ruins a tal ponto que é evidente a não realização das reformas.

21. Sendo assim, julgo que deve ser imputado como débito aos responsáveis, decorrente da inexecução dos serviços relativos à contratação proveniente do Convite 33/2009, somente a parcela do contrato referente à reforma da U.I.M Antônio Edson, no valor de R\$ 69.565,56 (referente a 30/6/2009), que nenhum dos gestores citados logrou êxito em afastar, conforme consta das análises e conclusões proferidas pela secretaria nas instruções pretéritas, acompanhadas pelo representante do MPTCU, e reproduzidas no relatório precedente, as quais adoto integralmente como razões de decidir relativamente a esta parte do débito inicialmente apurado.

22. Cabe também aplicação de multa individual com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-prefeito, Antonio dos Reis, ex-coordenador de obras e paisagismo, Vinicius Leitão Machado, ex-secretário de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, e à empresa contratada V. E. de Sousa Pereira & Cia. Ltda.. Diante da gravidade dos fatos inquinados, alvitro o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de julho de 2015.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator