

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-000.068/2011-0

Natureza: Representação

Representante: Tribunal de Contas da União

Responsáveis: Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva, presidente e membros CPL, respectivamente; M.F.T. de Jesus Assunção, Marilene de França Mascena e Marinalva Silva, licitantes

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

Unidade: Prefeitura Municipal de Caxias/MA

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONVÊNIO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. MONTAGEM DE LICITAÇÃO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada pela Secex/MA sobre a matéria dos autos (peça 69), reproduzida a seguir, no essencial:

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de representação apartada do processo de Solicitação do Congresso Nacional (TC 013.939/2009-5), oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, formada com as peças constitutivas de seu anexo 6 (peças 1 e 2), por força do item 9.2.4 do Acórdão 2678/2010-TCU-Plenário (peça 3), relativamente aos recursos do Convênio 811160/2005 (Siafi 535896), a fim de promoção da audiência dos responsáveis arrolados, com base em irregularidades constatadas em inspeção no Município de Caxias (MA), para saneamento daqueles autos.*

(...)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. *Inicialmente, registra-se que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno deste Tribunal, haja vista a matéria ser de competência do TCU, referir-se a administrador sujeito à sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara, objetiva e com a qualificação do representante, bem como encontrar-se acompanhada de documentação relativa aos fatos noticiados.*

12. *Atendidos os requisitos de admissibilidade consoante o disposto na legislação pertinente, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, e 235, do Regimento Interno do TCU, aplicáveis às representações nos termos do parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.*

EXAME TÉCNICO

13. *Regularmente ouvidos em audiência, os Srs. Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva, Alexandre Henrique Pereira da Silva e Marilene de Fátima Mascena, como também a firma individual M. F. T. de Jesus Assunção, por meio de advogados legalmente constituídos, apresentaram razões de justificativa. Já a Sra. Marinalva Silva não se manifestou.*

14. As razões de justificativas dos Srs. Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva e Alexandre Henrique Pereira da Silva, apresentadas pelo adv. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e outros, apesar de terem sido apresentadas em peças individuais, possuem o mesmo teor e documentos anexos. Da mesma forma, as justificativas da empresa M. F. T. de Jesus Assunção e da Sra. Marilene de Fátima Mascena, feitas pelo adv. James Lobo de Oliveira Lima, apesar de individualizadas, são idênticas em conteúdo e anexos.

15. A seguir, serão examinados os argumentos apresentados pelos responsáveis às irregularidades constatadas em fiscalização do TCU no Convênio FNDE 811160/2005.

I. Indícios de inadequação entre o objeto financiado pelo Convênio FNDE 811160/2005 e o objeto executado, conforme documentação de prestação de contas.

16. O relatório de fiscalização concluiu que, diante da ausência de informações específicas em relação ao conteúdo programático no processo de concessão e de prestação de contas, não havia como correlacionar adequadamente a 'capacitação ambiental' (evento pago) com 'a implementação de ações educativas complementares que promovam a redução da exposição de crianças, adolescentes e jovens as situações de risco, desigualdade, discriminação e outras vulnerabilidades sociais, bem assim dos índices de repetência e evasão escolar na rede pública de ensino' (objeto do convênio).

I.1.Responsáveis: Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva

I.2.Argumentos apresentados por Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva

17. Inicialmente alega que, como não foi feita a análise do conteúdo programático executado, visto que a equipe registrou a 'ausência de informações específicas em relação ao conteúdo', não restou devidamente comprovada a irregularidade, visto que, para tanto, é necessária uma comprovação mais robusta ou documental.

18. Em seguida, ressalta que o evento foi baseado no tema 'meio ambiente', com diversos temas correlacionados como 'Água: o que eu tenho a ver com isso?'; 'Sustentabilidade e Biodiversidade'; 'Homem, Sociedade e Natureza'; 'Resíduos e Energia'; 'Qualidade da Água para Consumo Humano'; dentre outros de natureza eminentemente ambiental. Isso devido à moderna tendência à preservação do meio ambiente e à inserção de temas correlacionados no currículo escolar, com vistas à permanência dos jovens na escola inseridos em projetos de sustentabilidade. Assim, ressalta, o tema 'educação ambiental' tem crescido no país e está sendo inserido em projetos e programas governamentais e não-governamentais.

19. Para exemplificar, cita projetos nesse sentido, como o Curso de Educação Ambiental para Jovens desenvolvido pelo Centro de Capacitação Ambiental Terrazul, no Rio de Janeiro, objetivando capacitar adolescentes e jovens para constituírem-se em monitores e guias ambientais, ensinando-lhes sobre a biodiversidade local, seus ecossistemas e a importância de sua preservação, além de prepará-los para serem multiplicadores dos conhecimentos adquiridos na sua escola e comunidade; e o Programa de Educação Ambiental da Fundação BioRio/Dnit, que promoveu em Jerumenha (PI) uma capacitação para 31 professores.

20. Enfatiza ainda que, com as normas da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795, de 1999) e sua regulamentação pelo Decreto 4.281, de 2002, a dimensão ambiental deve estar presente na formação dos professores.

21. Finalmente, afirma que o tema meio ambiente e capacitação ambiental é totalmente vinculado a ações educativas, promovendo o interesse e o conhecimento da criança e do adolescente às novas tendências, inclusive preparando-os para o mercado de trabalho, estando em total consonância com o objeto conveniado, conforme termo de convênio (peça 49, p. 42-49) e planilha de acompanhamento de projetos (peça 49, p. 50-53).

22. Apresenta o Relatório do Curso de Capacitação de Professores em Educação Ambiental (peça 49, p. 33-37, peça 47, p. 33-37 e peça 50, p. 33-37) e notícias em jornais sobre o curso (peça 49, p. 38-39, peça 47, p. 38-39 e peça 50, p. 33-37).

I.3.Análise

23. O termo do Convênio 811160/2005 informa que a ação aprovada para execução é a 'capacitação de professores' (peça 49, p. 42) e o documento intitulado *Acompanhamento de Projetos*, parte do convênio (peça 49, p. 50-53), especifica que a ação capacitação de professores na educação básica beneficiará trezentos professores, sendo 180 da zona urbana e 120 da zona rural, fornecendo alimentação (250 refeições), hospedagem (120 diárias), instrutores (960 horas/aula) e transporte (120 passagens).

24. Especifica que o projeto atende ao princípio básico de inserção e re-inserção do aluno na escola, complementando a metodologia com os princípios estabelecidos pelo Programa Educação de Chico Mendes, inserindo a criação das Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vida (com-vidas) e a pesquisa-ação participante para desenvolver as ações de intervenção.

25. O relatório final do curso desenvolvido pela secretaria municipal de educação de Caxias (MA) (peça 49, p. 34) menciona o referido convênio e o desenvolvimento da ação de capacitação de professores em educação ambiental, com a oferta do curso de capacitação em educação ambiental a trezentos professores da rede municipal de ensino, sendo 120 da zona urbana e 180 da zona rural, na modalidade ensino da educação básica.

26. Assim, entende-se que a capacitação de professores em educação ambiental, área complementar à educação básica e importante na formação do aluno, atende o objeto conveniado. Além disso, em consulta na internet verificou-se que o Programa Educação de Chico Mendes fomenta projetos de educação ambiental no ensino básico e se insere no âmbito da Política Nacional de Educação Ambiental que estabelece a educação ambiental nas escolas como prática integrada, contínua e permanente, transversal a todas as disciplinas, e é financiado pelo FNDE por meio de Ações Educacionais Complementares e desenvolvido em duas fases, a formação de com-vidas e a pesquisa-ação participante. Tais informações estão de acordo com o relatório final do curso. Assim, acatam-se as justificativas apresentadas.

II.Indícios de inexecução do evento financiado pelo Convênio FNDE 811160/2005.

27. Para caracterizar o referido achado a equipe de fiscalização destacou as seguintes ocorrências:

a) não consta dos documentos apresentados plano de trabalho com a descrição objetiva dos períodos do Curso de Capacitação Ambiental em relação ao qual se processaram os pagamentos das despesas efetuadas à conta do ajuste, sabendo-se afirmar que a documentação de despesa foi emitida no período 28/8 a 28/12/2006, conforme Relação de Pagamentos (peça 2, p. 29), e que consta da documentação de pagamento dos instrutores informação de que uma etapa se realizou no período de 14 a 26/8/2006 (peça 2, p. 20) e a segunda etapa no período de 16 a 28/10/2006, perfazendo um montante com despesas com instrutor de R\$ 48.000,00;

b) não consta dos documentos apresentados o programa do Curso de Capacitação Ambiental, bem como cópia dos certificados de conclusão e da lista de frequência dos participantes;

c) não consta dos documentos apresentados a lista de participantes da zona urbana, enquanto que a menção aos da zona rural restringe-se à inclusão dos mesmos nas folhas de pagamento de despesas com hospedagem e viagem;

d) ausência, na documentação apresentada, de critério para a quantificação e contratação de alimentação (3.750 quentinhas e refrigerantes) supostamente fornecida aos participantes da zona rural e instrutores do evento patrocinado pelo ajuste; e

e) ausência na documentação apresentada de critério para a quantificação e pagamento de transporte e hospedagem para os participantes da zona rural, sendo evidente que o desembolso foi uniforme para os participantes no valor de R\$ 20,00 para a primeira despesa e R\$ 525,00 para a segunda.

II.1.Responsáveis: Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva

II.2. Argumentos apresentados por Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvido Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva

28. O procurador dos responsáveis começa afirmando que houve a devida execução do objeto conveniado em dois momentos distintos, de treze dias cada, perfazendo um total de 26 dias de duração, sendo a primeira etapa no período de 14 a 26/8/2006 e a segunda etapa de 16 a 28/10/2006; e que o evento envolveu a secretaria municipal de educação e diversos professores, mobilizados para serem os multiplicadores da ação implementada, conforme ementários em anexo (peça 49, p. 103-117, peça 47, p. 103-117 e peça 50, p. 103-117), comprometidos com o evento e sendo-lhes cobrada a devida assiduidade por meio de folha de frequência e avaliações individuais, capacitando cerca de trezentos professores das zonas rural e urbana do município, conforme demonstra a lista de professores capacitados e a sua frequência (peça 49, p. 68-101, peça 47, p. 68-101 e peça 50, p. 68-101).

29. Informa que cada etapa do evento teria como necessidade a quantidade estimada de 1.560 quentinhas, totalizando, portanto, 3.120 quentinhas, além de 676 quentinhas para a equipe que trabalhou no evento, no total de 28 pessoas, perfazendo a quantia de 3.796 quentinhas, tendo sido distribuídas 3.750, quantitativo menor que o estimado e necessário. Além disso, menciona gastos com participantes da zona rural nos valores de R\$ 62.400,00, a título de transporte, e R\$ 1.638.000,00, a título de hospedagem.

30. Destaca que todas as ações propostas nas metas a serem implementadas foram devidamente realizadas e comprovadas, estando o convênio em situação regular e com sua prestação de contas devidamente aprovada pelo concedente (peça 49, p. 24-31, peça 47, p. 24-31 e peça 50, p. 24-31).

II.3. Análise

31. O relatório final do curso desenvolvido pela secretaria municipal de educação de Caxias (MA) (peça 49, p. 36-37) menciona o seu início em 14/8/2006 e o término da primeira etapa em 26/8/2006, como também o início da segunda etapa em 16/10/2006, corroborando com as informações da prestação de contas.

32. Os responsáveis apresentaram os planos dos cursos 'Água: o que eu tenho a ver com isso?' (ministrado pela profa. Maria do Rosário Alves Magalhães), 'Educação Ambiental' (ministrado pela profa. Maria Bertolina Costa), 'Resíduos e Energia' (ministrado pelos profs. esps. Helvio de Souza Vilhena e Benedito Valter do Oliveira Moura) e 'Qualidade de Água para Consumo Humano' (ministrado pelo prof. Ivanilson Pereira) contendo ementa, carga horária, objetivo geral, objetivos específicos, conteúdos programáticos, procedimentos metodológicos, avaliação e bibliografia (peça 49, p. 103-117), suprimindo a ausência de programas constatada pela equipe de fiscalização. Comparando-se os professores dispostos nos planos de cursos, verificou-se que são aqueles que assinaram as folhas de instrutores do curso de educação ambiental e que receberam pagamento da prefeitura de Caxias (MA) (peça 2, p. 20-25 e 39-40).

33. Foram também ora apresentadas as listas de frequência dos professores capacitados (peça 49, p. 68-101) e as listas de professores participantes do curso de capacitação em educação ambiental das zonas urbana e rural (peça 49, p. 59-66), suprimindo a mencionada ausência no relatório de fiscalização. Comparou-se, por amostragem, a relação de professores da zona rural participantes com a relação de pagamento do curso de capacitação ambiental relacionadas a despesas de hospedagem (peça 2, p. 13-17) e verificou-se a coincidência de nomes em ambas as relações.

34. No tocante à ausência de critérios para quantificação e pagamento das despesas com transporte e hospedagem, observou-se que ambas foram pagas nos valores individuais aprovados pelo FNDE e constantes do documento intitulado Acompanhamento de Projetos (peça 49, p. 50-53), tendo sido feito depósito nas contas dos 120 professores da zona rural. Acredita-se que tais critérios deveriam ter sido discutidos previamente, na fase de elaboração do plano de trabalho, não cabendo discussões a respeito após aprovação do documento e assinatura do convênio.

35. Quanto à ausência de critérios para quantificação e pagamento da alimentação dos professores, constatou-se discordância entre o que foi aprovado (peça 49, p. 50-53) e o executado,

tendo em vista que no Acompanhamento de Projetos foi estabelecida a aquisição de 250 refeições, ao preço unitário de R\$ 90,00, perfazendo o total de R\$ 22.500,00 com a referida despesa; enquanto a prestação de contas menciona a aquisição de 3750 quentinhas, para 120 professores da zona rural e dez instrutores, ao preço unitário de R\$ 6,00, totalizando R\$ 22.500,00. Entretanto, a despesa foi executada no valor previsto. Além disso, não coube aos membros da comissão de licitação a definição de quantidade de quentinhas, tendo em vista já terem recebido a solicitação da secretária municipal de educação (peça 1, p. 3), não podendo ser responsabilizados por tal inconsistência.

36. Pelos motivos expostos acima, acatam-se as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis à irregularidade ora analisada.

III. Indícios de procedimentos fraudulentos na condução do processo licitatório indicando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada (Convite 193/2006).

37. A equipe de fiscalização encontrou semelhanças na formatação das propostas das senhoras Marilene de França Mascena e Marinalva Silva (peça 1, p. 57-58), evidenciando que o quadro de preços possui exatamente as mesmas dimensões para cada coluna; e que a forma de alinhamento, descrição, uso de negrito, tamanho da fonte e uso de letras maiúsculas e minúsculas são os mesmos na linha de título dos dois quadros de preços.

38. Também corroboram para caracterizar o referido achado as seguintes ocorrências:

a) expedição, em 22/9/2006, de ordem de serviço em nome da firma individual M. F. T. de Jesus Assunção para fornecimento de 1.875 refeições (peça 2, p. 48), quando o contrato com a referida empresa foi assinado apenas em 25/9/2006 (peça 2, p. 9-11);

b) a despeito da ausência de plano de trabalho com a descrição objetiva dos períodos do curso financiado pelo ajuste, há evidências na documentação de despesa que o evento se realizou em duas etapas: a primeira no período de 14 a 26/8/2006 (peça 2, p. 20) e a segunda no período de 16 a 28/10/2006 (peça 2, p. 25). Considerando que supostamente houve fornecimento de quentinhas igualmente em duas etapas pela firma M. F. T. de Jesus Assunção, sendo a primeira nota fiscal datada de 28/9/2006 (NF 36, peça 2, p. 45) e a segunda de 30/10/2006 (NF 37, peça 2, p. 47), depreende-se que o primeiro fornecimento, embora formalmente realizado após a assinatura do contrato com a empresa citada, atendeu à demanda referente à primeira fase do curso, quando ainda não havia sequer sido adjudicado o objeto licitado (22/9/2006 – peça 2, p. 4);

c) o comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral da Receita Federal do Brasil apresentado pela licitante foi extraído do sistema da RFB em 21/9/2006, ou seja, após a data de abertura dos envelopes de documentação e de proposta de preço (peça 1, p. 35 e 45);

d) o instrumento editalício foi retirado pela senhora Fabiana de Jesus Reis Assunção representando a firma individual M. F. T. de Jesus Assunção (peça 1, p. 31). Na condição de gerente administrativa a mesma pessoa assinou a proposta de preço (peça 2, p. 1). Porém, a ata de abertura dos envelopes de documentação e das propostas de preço não descreve o nome do representante da mencionada firma durante a sessão (peça 2, p. 2-3). De igual modo, não consta da documentação apresentada cópia de documento de credenciamento do representante da firma citada, bem assim de carteira de identidade ou CPF da senhora Fabiana de Jesus Reis Assunção, gerente administrativa, e da senhora Maria Francisca T. de Jesus Assunção, proprietária; e

e) o Processo Administrativo 4969/2006 referente ao Convite 193/2006 encontra-se sem numeração das folhas, sendo que os pagamentos se encontram em volumes distintos, igualmente sem numeração.

III.1. Responsáveis: Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva, firma individual M. F. T. de Jesus Assunção, Marilene de França Mascena e Marinalva Silva.

III.2. Argumentos apresentados por Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva

39. O procurador dos responsáveis inicia alegando que as semelhanças nas propostas das licitantes não permitem inferir cabal, taxativa e indiscutivelmente a ocorrência de conluio, mas tão-

somente que podem, eventualmente, terem se originado da mesma matriz, que é comumente disponibilizada pela equipe de licitação por meio eletrônico às participantes do certame, procedimento comum em toda a administração pública.

40. Após, enumera diferenciações entre as propostas, como:

a) na proposta da licitante Marilene de França Mascena o quadro recebeu o título 'Tabela de Preços', enquanto na proposta da licitante Marinalva Silva recebeu o título 'Preços';

b) o item cotado na proposta da licitante Marilene de França Mascena foi denominado 'Alimentação com refrigerante', enquanto o item cotado na proposta da licitante Marinalva Silva foi denominado 'Quentinhas com refrigerante';

c) o endereçamento de ambas as propostas possui formatação diferente, destacando-se que, na proposta da licitante Marinalva Silva verifica-se erro de grafia na segunda linha do endereçamento 'Comissão Permanente de Licitação', o que não se repete na proposta apresentada pela licitante Marilene de França Mascena; e

d) na proposta da licitante Marilene de França Mascena a data foi posicionada no rodapé da página; já na proposta apresentada por Marinalva Silva a data foi posicionada na parte superior.

41. Enfatiza que o TCU decidiu no sentido de que não cabe aos membros da comissão de licitação a verificação da similaridade entre as propostas apresentadas, por ausência de previsão legal específica, fato que impediu a aplicação de penalidade aos mesmos, apesar de reconhecido o conluio entre os licitantes (Acórdão 2668/2009-TCU-Plenário); inferindo que, ao contrário daqueles autos, as semelhanças apontadas entre as propostas ora analisadas não são suficientes para induzir a existência de conluio, visto que, como apontado acima, há mais diferenças entre elas que semelhanças.

42. No tocante à suposta apresentação, por parte da licitante M. F. T. de Jesus Assunção, de Cartão de Inscrição no CNPJ com data de 21/9/2006, posterior à data da sessão pública realizada em 18/9/2006, afirma que se trata apenas de erro de interpretação, vez que resta claro no documento que o referido cartão foi emitido em 21/9/2005, ou seja, no ano anterior, portanto, sem irregularidade.

43. Com relação à ausência de carta de credenciamento, procuração ou documento equivalente à Sra. Fabiana de Jesus Reis Assunção, diz perceber-se claramente que entre tal pessoa e a proprietária da empresa há relação de parentesco, não sendo juntado tal documentação aos autos por lapso da comissão, porém sem qualquer indício de má-fé ou dano.

44. Sobre a emissão de ordem de serviço em 22/9/2006, antes da assinatura do contrato, ocorrida em 25/9/2006, afirma não haver qualquer irregularidade, visto que o resultado do certame foi adjudicado em 22/9/2006, sendo na mesma data ratificado e homologado pela autoridade superior, encerrando o procedimento licitatório; e como havia necessidade do fornecimento, a ordem de serviço foi expedida um dia antes da assinatura do contrato, o que não caracteriza irregularidade, visto que tal ato caracterizaria mera formalidade do que já havia sido efetivamente decidido e licitado. Além disso, apresenta a hipótese de que o contrato poderia ter sido assinado no mesmo dia, tendo ocorrido mero erro de digitação, ressaltando que o dia 22/9/2006 foi uma sexta-feira e o dia 25/9/2006 foi a segunda-feira subsequente.

45. Finalmente, alega que a ausência de numeração das folhas do processo licitatório deve ser vista como irregularidade meramente formal, incapaz de gerar dano ao processo em tela e de ser utilizada como parâmetro exclusivo de apenação.

III.3. Argumentos apresentados pela firma individual M. F. T. de Jesus Assunção

46. O procurador da firma alega que, ao contrário do afirmado no relatório de fiscalização, o que se verifica em relação às propostas apresentadas é que na proposta da licitante Marilene de França Mascena o quadro recebeu o título 'Tabela de Preços', o item cotado foi denominado 'Alimentação com refrigerante', a data foi posicionada no rodapé da página e houve erro de grafia na segunda linha do endereçamento 'Comissão Permanente de Licitação'; enquanto na proposta da licitante Marinalva Silva o quadro recebeu o título 'Preços', o item cotado foi denominado 'Quentinhas com

refrigerante', a data foi posicionada na parte superior; e não apareceu erro de grafia no endereçamento.

47. Enfatiza que as propostas possuem muito mais diferenças que semelhanças e que as poucas ocasionadas podem ser atribuídas ao uso de mesmo programa editor de texto, o que é bastante comum, e que as mesmas não possuem qualquer vínculo com a proposta da empresa M. F. T de Jesus Assunção, não podendo a firma individual ser responsabilizada por atos de terceiros.

48. Com relação à assinatura do contrato após a ordem de serviço, alega que a M. F. T de Jesus Assunção não praticou nenhuma irregularidade, pois o resultado da sessão pública foi adjudicado e homologado em 22/9/2006, sendo natural a assinatura do contrato naquela data, não havendo razão para postergar-se a assinatura por mais três dias, concluindo que ou a data de 25/9/2006 aposta no termo contratual foi fruto de mero erro de digitação ou a assinatura do contrato após a homologação seria apenas formalização do que já estava definitivamente decidido pela administração através da homologação do resultado do certame pela autoridade superior, no caso o chefe do executivo municipal.

49. Sobre o suposto fornecimento do objeto do contrato em período anterior ao mesmo, alega que o Convite 193/2006 teve sua abertura autorizada via Ofício 850/2006-GAB/SEMEDUC, de 17/7/2006, no qual era descrito o objeto da contratação requerida como sendo o fornecimento de alimentação para 120 professores da zona rural e dez instrutores para o período de 14 a 26/8/2006 (1875 refeições) e 25/9 a 7/10/2006 (1875 refeições); e que a inesperada demora no processamento do certame, com resultado homologado apenas em 22/9/2006, interferiu no cronograma de fornecimento de alimentação da primeira etapa do curso realizado. Afirma que, mediante solicitação da autoridade competente, o fornecimento da alimentação contratada foi efetivamente realizado, tendo sido a alimentação fornecida em duas etapas e que, quanto aos períodos de realização do curso, não pode oferecer esclarecimentos, vez que apenas forneceu a alimentação conforme requerido nas ordens de serviço emitidas.

50. Com relação à apresentação de comprovante de inscrição no CNPJ datado de 21/9/2006, data posterior à designada para a entrega dos documentos de habilitação e proposta, 18/9/2006, o que induziu à conclusão de montagem do processo licitatório, afirma que tal fato é facilmente esclarecido por uma análise mais apurada de tal documento, onde se percebe que o mesmo foi emitido em 21/9/2005 e não 2006, sendo, portanto, plenamente regular.

51. Com relação à retirada do edital e à assinatura da proposta de preço da empresa M. F. T. de Jesus Assunção pela Sra. Fabiana de Jesus Reis Assunção, na qualidade de representante da firma, com ausência de documento de credenciamento da mesma e de documento de identificação da proprietária da firma, esclarece, em primeiro lugar, que o edital não foi retirado, mas sim recebido, vez que se tratou de procedimento licitatório processado na modalidade convite e, assim sendo, para o recebimento do edital não há a necessidade de qualquer credenciamento e; em segundo lugar, que a referida senhora é filha da proprietária da empresa, Sra. Maria Francisca Tereza de Jesus Assunção.

52. Afirma que, no ato da sessão pública de 18/9/2006, a firma foi devidamente representada por sua proprietária, que assinou a ata e, para tanto, não exige a lei a apresentação de documento de identificação pessoal, vez que na habilitação jurídica já havia sido apresentado o registro da firma individual, onde a proprietária encontra-se devidamente identificada e; para comprovação, envia cópia de documentos de identificação de Fabiana de Jesus Reis Assunção e Maria Francisca Tereza de Jesus Assunção (peça 34, p. 7-9).

53. Ao final, requer o recebimento das razões de justificativas, com o esclarecimento da inexistência de conluio, direcionamento ou montagem de certame licitatório, do qual a firma participou e foi contratada, cumprindo regularmente com o objeto do contrato, e, portanto, isenta de qualquer responsabilidade e/ou débito perante a União.

III.4. Argumentos apresentados por Marilene de França Mascena

54. O procurador da licitante alega que, ao contrário do afirmado no relatório de fiscalização, o que se verifica em relação às propostas apresentadas é que na sua proposta o quadro recebeu o título

'Tabela de Preços', o item cotado foi denominado 'Alimentação com refrigerante', a data foi posicionada no rodapé da página e houve erro de grafia na segunda linha do endereçamento 'Comissão Permanente de Licitação'; enquanto na proposta da licitante Marinalva Silva o quadro recebeu o título 'Preços', o item cotado foi denominado 'Quentinhas com refrigerante', a data foi posicionada na parte superior; e não apareceu erro de grafia no endereçamento.

55. *Enfatiza que as propostas possuem muito mais diferenças que semelhanças e que as poucas ocasionadas podem ser atribuídas ao uso de mesmo programa editor de texto, o que é bastante comum; e que apenas participou do certame licitatório para o qual foi convidada, não logrando êxito, fato que não caracteriza qualquer irregularidade.*

56. *Requer o recebimento das razões de justificativas, esclarecendo a ausência de conluio, direcionamento ou montagem do Convite 193/2006, do qual participou, não tendo sua proposta adjudicada e não causando qualquer dano à União, razão pela qual não deve ser responsabilizada.*

III. Análise

57. *Em relação às semelhanças entre as propostas das licitantes Marilene de França Mascena e Marinalva Silva, de fato, há muitas diferenças entre elas, como as apontadas em defesa, inclusive erro de digitação que não se repete e nomes diferenciados para a tabela e para o produto. Entende-se que as semelhanças de padronização existentes são insuficientes para caracterizar o conluio de empresas, principalmente pela existência de várias diferenças entre as propostas. Acatam-se, portanto, as justificativas para este fato específico da presente irregularidade.*

58. *Também assiste razão aos responsáveis quanto à regular emissão do CNPJ da empresa M. F. T. de Jesus Assunção, visto que datado de 21/9/2005 (peça 1, p. 35), portanto, anterior à data de abertura do certame.*

59. *No tocante ao fornecimento em período anterior ao contrato, não se acatam as justificativas apresentadas, pois o procedimento licitatório deve ocorrer antes da efetivação da despesa e, se a primeira etapa do curso desenvolveu-se entre os dias 14 e 26/8/2006, todos os procedimentos licitatórios aconteceram após esse período, como o edital do Convite 193/2006, que data de 8/9/2006, a ata da sessão, realizada em 18/9/2006, a adjudicação e a homologação, ocorridas em 22/9/2006, o contrato assinado em 25/9/2006 e a primeira nota fiscal da empresa fornecedora, emitida em 28/9/2006. Portanto, houve despesa realizada sem cobertura contratual e sem a prévia licitação, sendo esta um forte indício de que a licitação **a posteriori** fora apenas simulada para cumprir exigência legal, o que poderia tipificar a conduta descrita no art. 89 da Lei 8.666, de 1993.*

60. *É importante ressaltar que o documento que solicita a autorização do serviço de fornecimento de refeições para o curso, Ofício 850/2006-GAB/SEMEDUC, apresenta-se em duas formas diferentes nos autos, uma com data de 17/7/2006 e recebido na prefeitura em 17/7/2006, especificando os períodos das etapas do curso (peça 1, p. 3), e outra, com data de 17/7/2006, mas protocolado na prefeitura em 17/8/2006 e sem especificação dos períodos do curso (peça 2, p. 41). Não há menção nos autos do procedimento licitatório de atraso no certame.*

61. *Da mesma forma, não pode ocorrer na administração pública, pautada por princípios que devem ser obedecidos, a inversão da sequência lógica dos acontecimentos e, conseqüentemente, dos documentos comprobatórios de despesas. Assim, não se admite que uma ordem de serviço possa ser emitida antes da formalização do contrato. Tal fato, aliado à irregularidade acima, ao contrário de demonstrar mera formalidade, corrobora o entendimento de montagem de procedimento licitatório para respaldar fornecimento já realizado.*

62. *Com relação ao ato da Sra. Fabiana de Jesus Reis Assunção, filha da proprietária da empresa M. F. T. de Jesus, Sra. Maria Francisca Tereza de Jesus Assunção, e gerente administrativa da empresa, na qualidade de representante da firma, a irregularidade não se configura pelo fato de ter recebido o convite, como alegado pela M. F. T. de Jesus Assunção, mas pelo fato de ter assinado a proposta de preços da firma (peça 2, p.1) sem que tenha sido devidamente credenciada nos autos do procedimento licitatório, erro reconhecido pelos responsáveis pela comissão de licitação em suas defesas.*

63. Outra irregularidade reconhecida pelo presidente e membros da comissão de licitação foi a ausência de numeração do processo licitatório, em desacordo às normas da lei que rege a matéria.

64. Assim, acatam-se em parte as justificativas apresentadas pelos responsáveis à presente irregularidade.

IV. Não constam rubricas dos representantes das firmas participantes nas propostas dos concorrentes que possam evidenciar as suas efetivas participações na sessão.

65. Há registro na ata da licitação de que os licitantes encontravam-se presentes na sessão de abertura dos envelopes de proposta. Entretanto, na documentação em comento constam somente as rubricas dos membros da comissão licitante, enquanto que na ata constam também as assinaturas dos representantes das firmas (peça 2, p. 2-3).

IV.1. Responsáveis: Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva

IV.2. Argumentos apresentados por Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva

66. O representante do responsável alega que tal irregularidade deve ser encarada do ponto de vista meramente formal, vez que a documentação de habilitação e a proposta dos licitantes foram devidamente rubricadas por todos os membros da licitação e que, durante a sessão pública, cuja ata foi assinada por todos os licitantes, não houve oposição à documentação apresentada, o que evidencia ser a mesma devidamente regular, dando à administração o resultado mais vantajoso.

67. Destaca que o TCU decidiu que a ausência de rubrica de documentos pelos licitantes é procedimento que não guarda conformidade com a lei, mas não interfere nos trabalhos desenvolvidos e seus resultados (Decisão 86/1996-2ª Câmara).

68. Finaliza afirmando que o TCU, quando demonstrada a ausência de má-fé, bem como inexistentes indícios de locupletamento e/ou dano ao erário, nem existência de descumprimento de determinação do Tribunal, vem decidindo pelo acolhimento das justificativas, como se verifica no Acórdão 247/1997-1ª Câmara; motivo pelo qual devem ser acatadas as razões de justificativas ora apresentadas, ressaltando que os responsáveis não agiram de forma dolosa ou culposa e atuaram de forma legítima e de boa-fé, dentro dos limites que lhe competem, em conformidade com a lei e os princípios da administração pública.

IV.3. Análise

69. A ausência das rubricas nas propostas pode ser falha formal quando não constatada outras irregularidades no certame; entretanto, é irregular, por confrontar as disposições legais vigentes (art. 43, §2º da Lei 8.666, de 1993) e dificultar a aferição da lisura sobre como foi conduzido o procedimento, ainda mais quando já há indícios de licitação montada, como no caso em tela.

CONCLUSÃO

70. A análise acima considerou passíveis de acatamento as justificativas apresentadas pelos Srs. Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva e Alexandre Henrique Pereira da Silva no tocante aos indícios de inadequação entre o objeto financiado pelo convênio e o objeto executado (itens 16 a 26 acima).

71. Foram acatadas também as justificativas apresentadas pelo presidente e membros da comissão de licitação de Caxias (MA) no tocante aos indícios de inexecução do objeto conveniado pelas razões acima expostas (itens 27 a 36).

72. No tocante aos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do Convite 193/2006, foram aceitas as razões de justificativas trazidas aos autos pelos Srs. Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva e Alexandre Henrique Pereira da Silva, membros e presidente da CPL, pela firma individual M. F. T. de Jesus Assunção e pela licitante Marilene de França Mascena (itens 37, 39 a 41, 46, 47, 54 a 57).

73. Dessa forma, a licitante Marilene de França Mascena deixa de ser responsabilizada nos autos, tendo em vista que a ela somente foi atribuída a irregularidade acima. Quanto à licitante Marinalva

Silva, cuja única irregularidade também foi a similitude de propostas, a mesma não se manifestou nos presentes autos, apesar de ter sido ouvida em audiência na forma editalícia.

74. A despeito da aplicação da revelia, devem ser considerados, no entanto, os elementos já constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável à responsável revel. Deve-se observar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Assim, independente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo Princípio da Verdade Material (Acórdãos 1.128/2011-TCU-Plenário, 1.737/2011-TCU-Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1.732/2009-TCU-2ª Câmara, 1.308/2008-TCU-2ª Câmara e 2.117/2008-TCU-1ª Câmara). Nesse sentido, os argumentos de defesa trazidos aos autos pelos demais responsáveis devem ser aproveitados na defesa da Sra. Marinalva Silva, uma vez que esclarece a situação e ilide a irregularidade apontada.

75. Foram consideradas também as justificativas apresentadas pelos membros e presidente da CPL, assim como a firma individual M. F. T. de Jesus Assunção, quanto à irregularidade no CNPJ da empresa (itens 38.c, 42, 50 e 58).

76. Permanecem as irregularidades relativas à inconsistência entre a data de fornecimento das refeições e o período da primeira etapa do curso de formação ambiental, a emissão de ordem de serviço em data anterior à assinatura do contrato e a falta de credenciamento de representante da firma individual para atuar no procedimento licitatório (itens 38a.b.d., 43, 44, 48, 49, 51 a 53, 59 a 62), atribuídas aos membros e presidente da CPL e à firma M. F. T. de Jesus Assunção.

77. Acredita-se, entretanto, que não ficou demonstrado nos autos a participação da empresa em montagem de procedimento licitatório, tendo em vista que suas notas fiscais, inclusive, datam de 28/9/2006, 20/10/2006 e 20/12/2006, após o procedimento licitatório, não tendo sido caracterizada a sua responsabilidade na referida irregularidade. Tampouco no tocante à emissão de ordem de serviço em data anterior à assinatura do contrato, visto se tratar de ato administrativo, sem participação da empresa. Restou à firma individual apenas a falta de credenciamento de representante legal, impropriedade que, sozinha, não caracteriza irregularidade, mas falha formal a ser considerada pelo Tribunal. Desta forma, entende-se excluída a responsabilidade da firma individual M. F. T. de Jesus Assunção nos presentes autos.

78. Não se acatam ainda as justificativas apresentadas pelos Srs. Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva e Alexandre Henrique Pereira da Silva, membros e presidente da CPL à ausência de rubricas dos representantes dos licitantes participantes do certame nas propostas das empresas, e à ausência de numeração das páginas do processo licitatório (itens 38.e., 45, 63, 65 a 69).

79. Desta forma, ficou constatado nestes autos que o presidente e os membros da comissão de licitação foram responsáveis pelo indício de montagem do Convite 193/2006 em razão da inconsistência entre a data do fornecimento e a data do procedimento licitatório; a emissão de ordem de serviço para fornecimento dos produtos licitados antes da assinatura do contrato com a licitante vencedora; a falta de credenciamento de representante de licitante para atuar no certame, a ausência de numeração das páginas do processo licitatório e a falta de assinatura das licitantes nas propostas de preços das demais participantes.

80. A jurisprudência pacífica desta Corte de Contas é no sentido de que os membros de comissões de licitação serão alcançados pela jurisdição do TCU com a aplicação de multa sempre que os seus atos constituírem grave ofensa à ordem jurídica. Nessa linha são os Acórdãos: 310/2011-TCU-Plenário, 1.433/2010-TCU-Plenário, 7.376/2010-TCU-1ª Câmara, 343/2009-TCU-Plenário, 768/2009-TCU-Plenário, 1.277/2009-TCU-Plenário, 2.134/2009-TCU-Plenário e 135/2009-TCU-Plenário. Dessa forma, restam configuradas as irregularidades perpetradas pelos Srs. Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva e Alexandre Henrique Pereira da Silva,

membros e presidente da CPL, cabendo a aplicação da multa disposta no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

81. Ante o exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmº. Sr. Ministro-Relator José Múcio Monteiro, propondo ao Tribunal que decida por:

I) conhecer da representação, com fulcro no art. 237, inciso III, do RI/TCU, por preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

II) excluir a responsabilidade da Sra. Marinalva Silva dos presentes autos;

III) acatar as razões de justificativas apresentadas pela firma individual M. F. T. de Jesus Assunção e pela Sra. Marilene de França Mascena;

IV) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva e Alexandre Henrique Pereira da Silva;

V) aplicar aos Srs. Arnaldo Benvindo Macedo Lima (CPF 282.935.843-00), Neuzelina Compasso da Silva (CPF 127.993.003-91) e Alexandre Henrique Pereira da Silva (CPF 530.620.353-15) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

VII) dar ciência do inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida, assim como do relatório e voto que a fundamentarem, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, via Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.”

É o relatório.

VOTO

Esta representação trata de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio 811160/2005 (Siafi 535896), por intermédio do qual o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE repassou ao Município de Caxias/MA a quantia de R\$ 134.541,00, com vistas à implementação, juntamente com a contrapartida municipal de R\$ 1.359,00, “de ações educativas complementares que promovam a redução da exposição de crianças, adolescentes e jovens às situações de risco, desigualdade, discriminação e outras vulnerabilidades sociais, bem assim dos índices de repetência e evasão escolar na rede pública de ensino”.

2. As ocorrências foram apuradas em inspeção realizada no âmbito de processo de Solicitação do Congresso Nacional (TC 013.939/2009-5), cujos desdobramentos levaram o Tribunal a, entre outras medidas, determinar a constituição destes autos de representação, nos termos do item 9.2.4 do Acórdão 2678/2010-Plenário, a fim de se promover a audiência dos responsáveis arrolados, quais sejam, os integrantes de comissão de licitação municipal Alexandre Henrique Pereira da Silva (presidente), Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva (membros), acerca dos itens abaixo, bem como, somente quanto ao item “c”, a firma individual M. F. T. de Jesus Assunção e as pessoas físicas Marilene de França Mascena e Marinalva Silva:

a) indícios de inadequação entre o objeto financiado pelo convênio e o dito como executado;

b) indícios de inexecução de evento financiado pelo convênio;

c) indícios de procedimentos fraudulentos na condução do processo licitatório, apontando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada no Convite 193/2006, contrariando os artigos 3º e 90 da Lei 8.666/93;

d) com relação ao mencionado convite, não constam rubricas dos representantes das firmas licitantes que possam evidenciar as suas efetivas participações na sessão, contrariando o art. 42, § 2º, da Lei 8.666/93.

3. As defesas dos apresentadas para os itens “a” e “b” foram acolhidas pela Secex/MA.

4. De fato, constatou-se o cumprimento do objeto conveniado, com a capacitação de professores em educação ambiental mediante curso com programa compatível com as diretrizes da Política Nacional de Educação Ambiental e com ações educacionais complementares financiadas pelo FNDE.

5. De qualquer maneira, embora os integrantes da CPL tenham trazido elementos suficientes a elidir as irregularidades, verifico que foi equivocada a responsabilização desses agentes por tais ocorrências, as quais estão mais diretamente relacionadas à execução do objeto conveniado e não propriamente aos procedimentos licitatórios realizados para a sua consecução.

6. Quanto às irregularidades discriminadas nos itens “c” e “d”, concernentes ao Convite 193/2006, devem ser examinadas conjuntamente à luz da confirmação de que o certame foi efetuado posteriormente à prestação de parte dos serviços licitados.

7. O curso de capacitação realizou-se em duas etapas, nos períodos de 14 a 26/8/2006 e 16 a 28/10/2006, enquanto o Convite 193/2006, formulado para a contratação de serviços para fornecimento de refeições aos instrutores e professores participantes do curso, ocorreu no período de 8/9/2006 (data do edital) a 22/9/2006 (data da adjudicação e da homologação), ou seja, quando a primeira fase já se havia encerrado.

8. Os autos mostram, em suma, que os serviços referentes à primeira etapa foram executados sem o prévio procedimento licitatório e sem cobertura contratual, montando-se **a posteriori** a referida licitação, abrangendo tanto os serviços anteriormente prestados como os concernentes ao estágio pendente de realização, para dar aparência de legalidade às despesas com refeições.

9. Sobre a matéria, assim se pronunciou a Secex/MA:

*“59. No tocante ao fornecimento em período anterior ao contrato, não se acatam as justificativas apresentadas, pois o procedimento licitatório deve ocorrer antes da efetivação da despesa e, se a primeira etapa do curso desenvolveu-se entre os dias 14 e 26/8/2006, todos os procedimentos licitatórios aconteceram após esse período, como o edital do Convite 193/2006, que data de 8/9/2006, a ata da sessão, realizada em 18/9/2006, a adjudicação e a homologação, ocorridas em 22/9/2006, o contrato assinado em 25/9/2006 e a primeira nota fiscal da empresa fornecedora, emitida em 28/9/2006. Portanto, houve despesa realizada sem cobertura contratual e sem a prévia licitação, sendo esta um forte indício de que a licitação **a posteriori** foi apenas simulada para cumprir exigência legal, o que poderia tipificar a conduta descrita no art. 89 da Lei 8.666/1993.*

(...)

61. Da mesma forma, não pode ocorrer na administração pública, pautada por princípios que devem ser obedecidos, a inversão da sequência lógica dos acontecimentos e, conseqüentemente, dos documentos comprobatórios de despesas. Assim, não se admite que uma ordem de serviço possa ser emitida antes da formalização do contrato. Tal fato, aliado à irregularidade acima, ao contrário de demonstrar mera formalidade, corrobora o entendimento de montagem de procedimento licitatório para respaldar fornecimento já realizado.”

10. Em suas defesas, os integrantes da CPL admitem a irregularidade, tentando, no entanto, suavizar a sua gravidade.

11. Afirmam que a exiguidade do tempo entre a solicitação do fornecimento das quentinhas e o curso prejudicou o fornecimento de forma regular da primeira parte do evento, obrigando a contratação do serviço sem o devido processo licitatório e o atendimento das demais formalidades exigidas nas contratações públicas. Alegam ainda que, diante das circunstâncias prementes e inadiáveis com que se deparou a Administração naquele momento, “foi necessário ponderar os princípios que norteiam [as

contratações públicas], *primando-se, na ocasião ... pelos princípios da eficácia, economicidade e atendimento ao interesse público*” e que “*restariam prejudicados todos os esforços empreendidos e executados caso não houvesse o devido fornecimento das quentinhas*”.

12. Ressaltam o fato de o serviço ter sido efetivamente prestado e de o seu não pagamento pela Administração implicar o enriquecimento ilícito do Poder Público e que, apesar de não terem sido cumpridas, de forma ordinária, todas as etapas necessárias, a urgência da situação concreta autorizaria a realização excepcional de despesa sem prévio empenho, nos termos do art. 24 do Decreto 93.872/1986. Argumentam que, “*apesar de a despesa ser devida, buscou-se de forma equivocada justificar a primeira etapa da execução da demanda em licitação feita a posteriori, em vez da abertura de processo legítimo e legalmente estabelecido de reconhecimento de dívida*” e que isso teria decorrido do “*desconhecimento técnico dos atos administrativos corretos a serem feitos em razão da despesa com empenho contemporâneo, até mesmo porque a despesa processou-se no âmbito municipal e o decreto que trata da matéria é federal*”.

13. Ao final, concluem alegando que teria havido apenas falha formal no procedimento, “*sem vícios, má-fé, ou combinações entre a equipe de apoio ou pregoeiro, fruto da imperícia administrativa no momento da justificativa da despesa feita*”, frisando que “*apenas a primeira parte do evento ocorreu com despesa sem prévio empenho, apesar de existir, como dito, previsão orçamentária para tanto, pois o certame de fato confirmou como sendo a proposta de menor preço a da empresa individual M.F.T. de Jesus Assunção, sendo a esta adjudicado o objeto em 22 de setembro de 2006*”.

14. Esclareça-se que as análises não apontam a existência de débito, tendo-se concluído que os serviços foram de fato prestados, a preços também não questionados nos autos. Assim, os argumentos atinentes à necessidade de pagamento ao fornecedor pelos serviços prestados, sob risco de configuração de enriquecimento ilícito da Administração, apenas faz desviar o foco do cerne da questão em exame.

15. Também não foi objeto da audiência a prestação de serviços sem prévio procedimento licitatório e sem cobertura contratual ou a realização de despesa sem anterior empenho, fatos exurgidos nos autos inicialmente como indícios de que a licitação teria sido irregular e que, diante das confirmações, tentam ser apresentados como pretexto para a montagem de licitação efetivamente tratada na audiência, cuja prática não pode ser justificada em razões espúrias como a existência prévia dessas outras irregularidades e tampouco podem ser caracterizadas como “*impropriedade formal*” ou decorrente de um suposto “*desconhecimento técnico*”, conforme tentam fazer crer as defesas dos integrantes da CPL.

16. Desnecessário, a meu ver, ante a comprovação de que o Convite 193/2006 foi montado para acobertar o pagamento irregular de despesas, tecer maiores considerações sobre a gravidade das condutas desses agentes públicos, aos quais deve ser cominada a multa do art. 58, inciso II, da Lei da 8.443/1992, na forma proposta pela unidade técnica.

17. Anoto que, na dosimetria da pena, ponderei como atenuantes a ausência de débito, a pouca materialidade e a simplicidade do serviço prestado, consistente no fornecimento de quentinhas pelo valor total de R\$ 22.500,00, bem como, principalmente, o atingimento das metas do convênio e a confissão do ocorrido. Tais circunstâncias, no entanto, não bastaram para deixar de ser considerada grave a infração cometida, para fins de inabilitação temporária desses agentes públicos para o exercício de cargo em comissão ou função comissionada no âmbito da Administração Pública Federal, consoante dispõe o art. 60 da Lei 8.443/1992, ante a natureza do ato praticado, revelador de desprezo à ordem legal que não deve comportar leniências por parte desta Casa.

18. Por fim, registre-se que não ficou nitidamente demonstrada a participação dos supostos licitantes na montagem do procedimento licitatório, o que levou a unidade técnica a descaracterizar as suas responsabilidades pela irregularidade.

19. Realmente, mesmo em relação à vencedora, que prestou serviço sem cobertura contratual e veio a ser beneficiada por pagamentos que, apesar de devidos, estavam abrigados em contrato precedido da licitação ilegítima, não se pode concluir que a empresa tinha conhecimento da montagem

ou concorreu para a consumação do convite irregular, valendo dizer que, embora não contestem as suas participações, não constam nas propostas de preços de nenhum dos supostos licitantes a assinatura de representantes regularmente habilitados no certame.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de maio de 2014.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-000.068/2011-0

Natureza: Representação

Representante: Secex-MA.

Responsáveis: Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva, presidente e membros CPL, respectivamente; M.F.T. de Jesus Assunção, Marilene de França Mascena e Marinalva Silva, licitantes

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

Unidade: Prefeitura Municipal de Caxias/MA

VOTO REVISOR

Na Sessão do Plenário do TCU realizada no dia 28/5/2014, com fulcro no art. 119 do RITCU, pedi vista do presente processo de representação que foi autuado por força do item 9.2.4 do Acórdão 2.678/2010-TCU-Plenário, versando sobre irregularidades na aplicação de recursos federais atinentes ao Convênio nº 811.160/2005 (Siafi 535896).

2. O meu pedido de vista foi formulado, essencialmente, para melhor examinar a questão da aplicabilidade, ou não, da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de 2 (dois) anos aos membros da comissão de licitação municipal, ou seja, pelo prazo diferente do período de 5 (cinco) a 8 (oito) anos indicado pelo art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, como ambiente temporal para a aludida inabilitação.

3. Bem se sabe que, inicialmente, o voto do nobre Ministro-Relator José Múcio Monteiro era no sentido de que o TCU aplicasse aos membros da comissão de licitação a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R\$ 6.000,00 e de que se considerasse grave a infração cometida para inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração federal pelo período de 5 (cinco) anos.

4. Ocorre, todavia, que, diante de considerações suscitadas durante o julgamento por vários membros do TCU (inclusive por mim), ponderou-se que a pena de inabilitação pelo prazo mínimo, de 5 (cinco) anos, consistiria em penalidade muito gravosa diante das peculiares circunstâncias observadas nos autos, de sorte que foi acolhida pelo Plenário do TCU a proposta de que fosse aplicada

tal inabilitação pelo prazo de apenas 2 (dois) anos, destacando-se que, na mesma sessão e com o mesmo quorum, eu pedi vista dos autos para melhor estudar essa inusitada questão.

5. Com efeito, ao dispor sobre essa matéria, o referido art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, determina que:

“Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.” (grifou-se)

6. Por sua vez, traçando os regramentos internos aplicáveis ao TCU, o art. 270 do RITCU aduz que:

“Art. 270. Sem prejuízo das sanções previstas nos arts. 267 e 268 e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992.

§ 1º O Tribunal deliberará primeiramente sobre a gravidade da infração.

§ 2º Se considerada grave a infração, por maioria absoluta de seus membros, o Tribunal decidirá sobre o período de inabilitação a que ficará sujeito o responsável.

§ 3º Aplicada a sanção referida no caput, o Tribunal comunicará a decisão ao responsável e à autoridade competente para cumprimento dessa medida.” (grifou-se)

7. Após melhor examinar os aludidos dispositivos legais, peço licença para reformular a minha posição original de modo a passar a pugnar por que o TCU não fixe a aludida pena de inabilitação no prazo de apenas 2 (dois) anos, pelas razões que passo a expor.

8. Ocorre que, em tese, a cominação legal da referida inabilitação no prazo mínimo de 5 (cinco) anos guarda estreita correlação com o fundamento da pena, que consiste em considerar grave a infração praticada, de tal sorte que, quando o TCU se deparar com casos em que a pena no prazo de 5 (cinco) anos se mostre excessiva, ele deve considerar que a falha correspondente não se reveste de gravidade bastante para a aplicação da aludida penalidade, deixando de aplicá-la.

9. De igual modo, no presente caso concreto, vê-se que, de fato, tanto a falha não se reveste de maior gravidade que a multa legal pecuniária foi originalmente fixada pelo nobre Ministro-Relator, com a anuência do Plenário, no montante de apenas R\$ 6.000,00, isto é, em montante bem abaixo do limite máximo legal que, hoje, está fixado em R\$ 46.551,46.

10. Anote-se que, durante o julgamento iniciado no dia 28 de maio, a discussão principal ficou mais centrada em saber se o TCU poderia não considerar grave a prática de simulação nos procedimentos licitatórios, deixando de aplicar a aludida inabilitação, sobretudo no presente caso em que a referida simulação foi confessada pelos responsáveis.

11. Constata-se, nesse ponto, que a confissão por parte dos integrantes da comissão de licitação, admitindo a irregularidade perante o TCU, poderia ser considerada, no mínimo, como atenuante para a pena, por analogia ao art. 65, III, “d”, do Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal Brasileiro), que aduz:

“Circunstâncias atenuantes

Art. 65 - São circunstâncias que sempre atenuam a pena:

(...) III - ter o agente: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

(...) d) confessado espontaneamente, perante a autoridade, a autoria do crime”

12. Ocorre, de toda sorte, que, aliado a essa confissão, o conjunto das peculiares circunstâncias no presente caso concreto mostra-se robusto o suficiente para descaracterizar a gravidade da infração, permitindo, então, que o TCU deixe, sim, de aplicar a referida pena de inabilitação, como se observa adiante.

13. Bem se vê que, no caso concreto, os procedimentos licitatórios ocorreram após a primeira etapa do curso de capacitação dos professores, correspondendo a certame em que apenas se simulou o cumprimento das exigências legais.

14. Verifica-se, todavia, que, além de os responsáveis terem confessado a prática da irregularidade e de não ter sido detectada fraude nas licitações, sobressai, como excludente da gravidade, um percuciente conjunto de circunstâncias em favor do erário e, destarte, dos defendentes, tais como: serviços efetivamente prestados; ausência de questionamentos sobre superfaturamento; pouca materialidade e simplicidade na prestação do serviço (fornecimento de “quentinhas” pelo valor total de R\$ 22.500,00); e metas do convênio devidamente cumpridas.

15. Por tudo isso, ao tempo em que louvo o nobre Ministro-Relator e as percucientes considerações suscitadas, durante o julgamento iniciado no dia 28/5/2014, pelos membros do TCU, voto por que, excepcionalmente, o TCU deixe de aplicar a referida pena de inabilitação, em vez de aplicá-la pelo prazo de apenas 2 (dois) anos, tendo em conta que, se a infração fosse realmente grave, ela não só teria ensejado a rígida fixação do prazo de inabilitação por, no mínimo, 5 (cinco) anos, mas também teria suscitado a aplicação da sanção pecuniária em maior valor.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em de agosto de 2014.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Revisor

VOTO COMPLEMENTAR

O Revisor considera que as circunstâncias atenuantes ponderadas na dosimetria da multa cominada aos membros da CPL são bastantes para evitar as suas inabilitações para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Federal, sanção cujo prazo legal mínimo de 5 anos demandaria infração com gravidade superior à cometida pelos responsáveis.

2. De fato, parece-me que o prazo de 2 anos que acolhi em sessão, conforme voto complementar anterior, abriria exceção incompatível com a lei, e, no caso concreto, a opção de afastar de vez a pena apresenta-se melhor do que a de aplicá-la no grau mínimo de 5 anos, devido à pequena repercussão da irregularidade e à pronta admissão do erro pelos responsáveis.

Assim, de minha parte, reconheço a pertinência das razões aduzidas e manifesto-me de acordo com o encaminhamento proposto pelo Revisor.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de agosto de 2014.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 2143/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-000.068/2011-0
2. Grupo II - Classe VII - Representação
3. Representante/Responsáveis/Interessado:
 - 3.1. Representante: Tribunal de Contas da União
 - 3.2. Responsáveis: Alexandre Henrique Pereira da Silva (CPF 530.620.353-15), Arnaldo Benvindo Macedo Lima (CPF 282.935.843-00) e Neuzelina Compasso da Silva (CPF 127.993.003-91), presidente e membros da CPL, respectivamente; M.F.T. de Jesus Assunção (CNPJ 00.903.323/0001-95), Marilene de França Mascena (CPF 004.637.223-70) e Marinalva Silva (CPF 743.476.833-91), licitantes
 - 3.3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Caxias/MA
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
- 5.1. Revisor: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MA
8. Advogados constituídos nos autos: James Lobo de Oliveira Lima (OAB/MA 6679), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6546) e outros

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação apartada do processo de Solicitação do Congresso Nacional (TC 013.939/2009-5), oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, relativamente aos recursos do Convênio 811160/2005 (Siafi 535896), a fim de promoção da audiência dos responsáveis arrolados, com base em irregularidades constatadas em inspeção no Município de Caxias/MA, para saneamento daqueles autos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, e diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 28, inciso II, 58, inciso II, e 60 da Lei 8.443/1992 e art. 237, inciso II, e 270 do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. excluir as responsabilidades de M.F.T. de Jesus Assunção, Marilene de França Mascena e Marinalva Silva nos presentes autos;
- 9.3. rejeitar parcialmente as razões de justificativa de Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva para aplicar-lhes, individualmente, multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o TCU o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente se pagas após o vencimento;
- 9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- 9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais previstas; e
- 9.6. dar ciência do inteiro teor desta deliberação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, via Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 32/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2143-32/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.

13.2. Ministro que não participou da votação: Benjamin Zymler.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Revisor).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral