

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Nesta oportunidade, examina-se a Prestação de Contas da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural no Estado de Rondônia (Senar-AR/RO), referente ao exercício de 2012.

2. A então Controladoria-Geral da União constatou diversas falhas na gestão em análise, conforme sobressai do seu Relatório de Auditoria Anual, as quais podem ser assim resumidas: a) crescimento desproporcional na utilização de recursos financeiros para execução das metas físicas da entidade; b) controle deficiente de estoque do almoxarifado; c) falsificação de documentos em licitação e aquisição de materiais para realização de cursos com preços superfaturados; d) prosseguimento de processos licitatórios sem obediência aos dispositivos legais (apresentação de apenas duas propostas em dois dos convites e de apenas uma nos demais); e) aquisição de itens em processos licitatórios com valores superiores aos preços cotados (Pregão Presencial 2/2012); f) pesquisa de mercado restrita a determinados grupos empresariais; g) falhas no procedimento de cotação de preço; h) ausência de certidões negativas e/ou certidões vencidas; i) contratação de serviço de consultoria e fiscalização sem instrumento contratual ou outro documento hábil a substituí-lo; j) superfaturamento na aquisição de kits para atender aos cursos promovidos pelo Senar-AR/RO; k) falsificação de dados em processos administrativos; l) fracionamento de despesas, mediante diversas dispensas de licitação; m) ausência de documentos que comprovem a regularidade da transferência e de sua prestação de contas.

3. Em consequência, o Controle Interno certificou a irregularidade das contas do Sr. Oscar Mituaki Ito, Presidente do Senar-AR/RO, e do Sr. Marcelino da Silva Pantoja, Gerente Administrativo Financeiro da entidade. Quanto aos demais responsáveis, opinou pela regularidade das contas, com quitação plena.

4. A Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia – Secex/RO efetuou diligência ao Senar-AR/RO, à então Controladoria Geral da União no Estado de Rondônia – CGU/RO e à Delegacia de Repressão às Ações Criminosas e Organizadas – Draco, com objetivo de obter esclarecimentos adicionais relativos à constatação de superfaturamento e fraudes nos procedimentos de contratação do Senar-AR/RO.

5. Ao despachar nos autos em momento processual anterior, autorizei a citação dos Srs. Oscar Mituaki Ito, Presidente do Senar-AR/RO; Marcelino da Silva Pantoja, Gerente Administrativo Financeiro da entidade; Edwilson de Oliveira Botelho, Denilson Vila Forte do Nascimento, Donizete Cavaleiro Carvalho, Ana Claudia Pontes da Silva, membros da comissão de licitação; e ainda das empresas L. da C. Vaquis Ltda. e Autovema Veículos Ltda. (sociedades empresárias contratadas). Igualmente determinei que fosse promovida a audiência dos Srs. Oscar Mituaki Ito, Marcelino da Silva Pantoja, Edwilson de Oliveira Botelho, Denilson Vila Forte do Nascimento, Ana Claudia Pontes da Silva e Agnaldo Muniz (este assessor jurídico do Senar/RO).

6. Os Srs. Oscar Mituaki Ito, Edwilson de Oliveira Botelho, Denilson Vila Forte do Nascimento, Ana Claudia Pontes da Silva e Agnaldo Muniz não se manifestaram nos autos, caracterizando a revelia prevista no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. Examinados os elementos coligidos ao processo, a Secex/RO propõe a irregularidade das contas dos Srs. Oscar Mituaki Ito e Marcelino da Silva Pantoja, bem como a aplicação de multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, a ambos os responsáveis, em face das seguintes ocorrências: a) superfaturamento na aquisição de kits para atender aos cursos promovidos pelo Senar/RO, objeto do Convite 5/2012 e da Dispensa de Licitação 115/2012; b) falsificação de assinaturas e carimbos de empresas no Convite 5/2012; c) fracionamento de contratações mediante diversas dispensas de

licitação; d) ausência de documentos que comprovassem a regularidade da transferência de recursos e a prestação de contas do Convênio de Cooperação Técnica e Financeira 4/2012, celebrado entre o Senar/RO e o Sebrae/RO; e) falsificação de assinaturas e de carimbos de empresas nos seguintes processos de dispensa de licitação: 105/2012, 115/2012, 122/2012, 123/2012, 129/2012, 133/2012 e 136/2012.

8. Registra a unidade técnica que não foi possível quantificar o dano ao erário resultante do superfaturamento ocorrido no Convite 5/2012 e na Dispensa de Licitação 115/2012. Sugere que, por não haver possibilidade jurídica de aplicar a sanção prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 às empresas, seja excluída da presente relação processual a sociedade empresária L. da C. Vaquis Ltda. -ME.

9. Alvitra a Secex/RO que seja aplicada multa ao Sr. Denilson Vila Forte do Nascimento e à Sra. Ana Claudia Pontes da Silva, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em vista da falsificação de assinaturas e carimbos de empresas no Convite 5/2012 e nos procedimentos de dispensa de licitação: 105/2012, 115/2012, 122/2012, 123/2012, 129/2012, 133/2012 e 136/2012. Por não constarem no rol de responsáveis, a unidade técnica deixa de sugerir o julgamento das contas desses agentes.

10. Propõe ainda; a) acolher as alegações de defesa apresentadas pela empresa Autovema Veículos Ltda.; b) dar ciência à entidade acerca de algumas impropriedades atribuídas aos Srs. Agnaldo Muniz, Donizete Cavalheiro Carvalho e Edwilson de Oliveira Botelho, excluindo-os desta relação processual; c) retirar do rol de responsáveis os membros do Conselho Fiscal da entidade central do Senar; d) julgar regulares as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena.

11. O Ministério Público junto ao TCU concorda com a proposta de encaminhamento oferecida pela unidade técnica, acrescentando que a empresa Autovema Veículos Ltda. igualmente deve extrometida da presente relação jurídico-processual.

12. Destaco para análise as principais irregularidades gizadas no processo. No Convite 5/2012 (vencedora do certame: empresa L da C Vaquis Ltda. ME.), cujo objeto referia-se ao fornecimento de 139 Kits de materiais para cursos no Senar (valor estimado de R\$ 85.000,00), houve registro pela CGU/RO de não comprovação efetiva da entrega dos produtos contratados e de que alguns itens haviam sido adquiridos em valor acima dos preços praticados pelo mercado local e, ainda, de simulação de cotação de preços (peça 4, p. 32).

13. Ocorre que os documentos acostados aos autos (peças 44 e 45) atestam a entrega dos produtos contratados, haja vista que se confirmou a realização dos cursos promovidos, os quais dependiam do fornecimento dos kits contratados da empresa L. da C. Vaquis Ltda.-ME.

14. Quanto ao superfaturamento, destaca-se que os valores apurados pela CGU/RO referentes ao Convite 5/2012 e à Dispensa de Licitação 115/2012 (peça 4, p. 29-31 e p. 47-48) não contemplaram todos os itens contratados, o que prejudica a quantificação de dano ao erário. Ademais, o preço de referência adotado pela CGU foi o valor de aquisição dos produtos pela L. da C. Vaquis Ltda. -ME, portanto o controle interno não efetuou pesquisa de mercado para apurar débito. Logo, não há elementos suficientes nos autos para concluir se houve ou não superfaturamento.

15. Acerca da simulação de cotações de preços, no Convite 5/2012, a pesquisa de preços para estimar o valor da contratação foi efetuada mediante consulta as seguintes empresas: Harpia Comércio Gêneros Alimentícios, Serviços Ltda - ME (CNPJ 10.751.719/0001-18), Clemilda Almeida Silva - ME (CNPJ 05.012.499/0001-70) e L. Da C. Vaquis - ME (CNPJ 14.022.246/0001-79), sendo esta a vencedora do certame. Para disputa, segundo os elementos acostados aos autos (peça 44, p. 58-59), foram convidadas a participar da licitação as empresas Novidades Comércio e Representações Ltda. - EPP (CNPJ 15.897.556/0001-08) e Guta Distribuidora de Produtos Alimentícios Ltda. - ME (CNPJ 01.663.647/0001-66).

16. Ocorre que as empresas mencionadas no item anterior, à exceção daquela que se sagrou vencedora do certame (L. Da C. Vaquis), apresentaram declarações escritas à CGU/RO afirmando que não participaram do Convite 5/2012 e que não reconheciam as assinaturas e os carimbos existentes nas cotações de preços (peça 18, p. 3-10).

17. Diante desse contexto, pode-se entender que empresa alguma, além da L. Da C. Vaquis (contratada), tinha conhecimento do certame ou foi convidada a disputar o torneio licitatório.
18. Em agravante a essa situação fática, assomam-se outras constatações da CGU/RO: a) somente a sociedade empresária L. Da C. Vaquis - ME compareceu à sessão de recebimento das propostas; b) a proprietária da empresa foi funcionária do Senar/RO durante aproximadamente quatorze anos; c) a atividade empresarial da L. Da C. Vaquis - ME não abrangia diversos itens licitados no Convite 5/2012.
19. Acerca dessas irregularidades ofereceram defesa a L. da C. Vaquis-ME. e o Sr. Marcelino da Silva Pantoja. Rememora-se que os Srs. Oscar Mituaki Ito, Edwilson de Oliveira Botelho, Denilson Vila Forte do Nascimento, Ana Claudia Pontes da Silva, igualmente citados, não se manifestaram nos autos.
20. A empresa L. da C. Vaquis-ME havia sido citada por apresentar propostas com valores superiores aos de mercado no Convite 5/2012 e na Dispensa 115/2012. Entretanto, deixo de examinar os elementos trazidos aos autos pela empresa, porquanto o suposto superfaturamento foi descaracterizado consoante análise acima.
21. O Sr. Marcelino da Silva Pantoja afirma, em substância, que não era de seu conhecimento qualquer hipótese de falsificação de documentos ou de processos licitatórios. A assertiva não pode ser acolhida, porque, no cargo de Gerente Administrativo e Financeiro da entidade, deveria fiscalizar os atos de cotação de preços praticados por seus subordinados, especialmente ao se considerar que a empresa L. Da C. Vaquis - ME, cuja proprietária foi ex-empregada da instituição, vencia de forma reiterada as disputas contra as suas supostas concorrentes. Essa situação revela indícios de direcionamento de certame em benefício da empresa L. Da C. Vaquis – ME.
22. De ressaltar que a CGU/RO registrou irregularidades em cotações de preços, com possível falsificação de assinaturas e de carimbos, igualmente nos seguintes procedimentos de dispensa de licitação: 105/2012, 115/2012, 122/2012, 123/2012, 129/2012, 133/2012 e 136/2012 (peça 4, p. 50-52).
23. Nesse contexto, pode-se concluir que as cotações de preços que subsidiaram tais processos não foram apresentadas pelas empresas consultadas, nos termos do que constatou a CGU/RO, o que configura indícios de fraude por parte dos agentes responsáveis pela pesquisa, bem como por aqueles que possuíam cargos superiores, mas não analisaram suficientemente a documentação que lhes foi submetida.
24. Logo, devem ser apenados com multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 os Srs. Oscar Mituaki Ito (revel) e Marcelino da Silva Pantoja, gestores ocupante de cargos superiores com dever de fiscalização, bem assim o Sr. Denilson Vila Forte do Nascimento e a Sra. Ana Cláudia Pontes da Silva (réveis), signatários dos mapas de apuração, ou seja, executores dos procedimentos ora impugnados.
25. Registre-se que acerca dos Srs. Edwilson de Oliveira Botelho e Donizete Cavaleiro Carvalho, embora citados, não se vislumbrou participação desses agentes nas irregularidades verificadas, razão pela qual a unidade propôs acertadamente afastar a responsabilidade desses gestores.
26. Quanto à aquisição de item em processo licitatório com valor acima do preço cotado, verificado no Pregão Presencial 2/2012, cujo objeto versava sobre a aquisição de veículos para a entidade, restou comprovado que o automóvel adquirido possuía características superiores ao que foi inicialmente orçado. Ademais, a diferença entre o valor cotado e a quantia paga foi de pouca materialidade (R\$ 3.000,00).
27. Outra ocorrência relevante refere-se ao fracionamento irregular de despesas por meio de diversa dispensas de licitação (procedimentos: 39/2012, 42/2012, 43/2012, 48/2012, 49/2012, 51/2012, 53/2012, 64/2012, 80/2012, 81/2012, 105/2012, 115/2012, 122/2012, 129/2012 e 136/2012), caracterizando fuga à obrigação geral de licitar. Os objetos adquiridos por meio de dispensa de certame eram, em geral, relacionados à aquisição de produtos e/ou materiais para compor Kits utilizados em cursos do Senar. Os Srs. Oscar Mituaki Ito (revel) e Marcelino da Silva Pantoja foram instados a se manifestar nos autos por meio de audiência acerca dessa falha.

28. O Sr. Marcelino da Silva Pantoja, em sua defesa, se restringiu a afirmar que a responsabilidade pelo quesito deveria ser imputada ao Setor de Compras e que havia dificuldades da área técnica em quantificar e especificar os produtos que seriam utilizados nos cursos oferecidos pelo Senar. Essas alegações não devem ser acolhidas, pois o Gerente Administrativo e Financeiro da entidade deveria ter obstado a prática de fuga à licitação caracterizada pelo emprego irregular de diversas dispensas de certame – cujos montantes globais exigiriam licitação nos termos do regulamento do Senar – para aquisições de objetos que fazem parte de um todo e que deveriam ser adquiridos de forma conjunta e concomitante, cumprindo-se planejamento prévio de compras para o exercício de 2012.

29. Conforme informado no Relatório de Gestão do exercício de 2012, o Senar – criado por meio da Lei 8.315/1991, regulamentada pelo Decreto 566/1992 – tem competências institucionais de “organizar, administrar e executar o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela instituição ou sob forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais. Seu âmbito de atuação é estadual. Sua principal finalidade é profissionalizar e melhorar a qualidade de vida do trabalhador/produtor rural e de sua família. Para alcançá-la, [desenvolve] processos relacionados à capacitação de produtores rurais, cujos principais produtos são os programas Formação Profissional Rural e a Promoção Social da comunidade rural assistida.” (peça 10, p. 9).

30. Ora, é razoável compreender que uma entidade que possua atribuições voltadas à formação profissional e à promoção social do trabalhador rural conheça sua demanda e planeje ao longo do exercício financeiro as aquisições de materiais a serem utilizados nos cursos de capacitação que promove. No entanto, não foi o que ocorreu, pois, na gestão ora examinada, houve fuga ao procedimento licitatório por meio de diversos processos de dispensa de certame.

31. Essa ocorrência constitui falha apenável com multa, consoante os excertos colhidos de decisões desta Casa de Contas, mediante a ferramenta de pesquisa “Jurisprudência Seleccionada” (<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-seleccionada>), **verbis**:

“Fracionamento de despesas a fim de alterar a modalidade de licitação é irregularidade grave, apta a ensejar aplicação de multa ao responsável.” (Acórdão 7.012/2012 – 1ª Câmara).

“O fracionamento de despesa restringe o caráter competitivo do certame, sendo irregularidade punível com a aplicação de multa.” (Acórdão 1.276/2012 – 2ª Câmara).

32. Quanto às demais irregularidades e impropriedades existentes nos autos, adoto a análise da unidade técnica como razões jurídicas de decidir e acolho, no essencial, a proposta de encaminhamento oferecida pela Secex/RO, com a achega promovida pelo **Parquet** especializado.

33. Deixo somente de acompanhar a proposta de considerar a hipótese de superfaturamento, cujo o débito não foi possível quantificar, para fins de apenação com multa, uma vez que os valores apurados pela CGU/RO referentes ao Convite 5/2012 e à Dispensa de Licitação 115/2012 não abrangeram todos os itens contratados e, principalmente, porquanto o preço de referência adotado pela CGU foi o valor de aquisição dos produtos pela L. da C. Vaquis Ltda.-ME, ou seja, não houve pesquisa de mercado, como esclarecido alhures. Logo, não se pode entender, em base firme, que houve pagamento por preços superfaturados.

34. Nada obstante, reitero que remanescem irregularidades suficientemente graves para justificar a irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis, a exemplo da simulação de cotações de preços realizadas e do fracionamento de despesa.

35. Por fim, em acréscimo à proposta de encaminhamento ora adotada, entendo que deve ser encaminhada cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado de Rondônia, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, ante a constatação de simulação de cotações de preços em certames e em dispensas de licitação.



Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 28 de março de 2017.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator