

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada em atendimento ao subitem 9.6.1.5 do Acórdão 640/2015, retificado pelo Acórdão 1.182/2015, ambos do Plenário, que visa a apurar irregularidades relativas ao Convênio DNIT/PP 190/2003 identificadas na auditoria objeto do TC-022.244/2010-7.

2. Aquele processo cuidou de fraudes em processos licitatórios havidos no Instituto Militar de Engenharia – IME, levados a efeito em diversos convênios celebrados com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, que objetivavam à mútua cooperação na prestação de serviços.

3. Em decorrência do Acórdão 640/2015 – Plenário, foram instauradas seis Tomadas de Contas Especiais, a saber: TC-008.449/2015-5 (Convênio DNIT/PP 169/2003), TC-008.450/2015-3 (Convênio DNIT PP/207/2004), TC-008.457/2015-8 (Convênio DNIT/PG 211/2004), TC-008.442/2015-0 (Convênio DNIT/PG 248/2000), já apreciados, respectivamente, pelos Acórdãos 841/2018, 1.012/2018, 1.411/2018 e 1.658/2018, todos do Plenário, TC-011.164/2015-8 (Convênio DNIT PG 001/2002), e este processo, em que se aprecia o Convênio DNIT/PP 190/2003.

4. Ressalto que, tendo em vista a aposição da classificação de acesso restrito a documentação encaminhada pelo Comando do Exército, a título de esclarecimentos sobre a atuação de responsável neste processo, bem como a diversos documentos compartilhados pelo Ministério Público Militar – MPM, trago o presente processo em Sessão Reservada, devendo estes autos ser classificados como sigilosos.

5. Antes de adentrar o exame propriamente dito do mérito, é conveniente rememorar o histórico dos eventos que culminaram com o dano que ora se discute.

6. Em março de 2003, o Ministério da Defesa e o Ministério dos Transportes estabeleceram, mediante a Portaria Interministerial 230 MD/MT, mútua cooperação para a realização de trabalhos na área de Engenharia de Transportes e de Pesquisa e Desenvolvimento de tecnologia pertinentes.

7. Para levar a efeito tal cooperação, foram firmados, no ano de 2004, diversos Convênios entre o Comando do Exército, tendo o Instituto Militar de Engenharia como unidade executora, e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

8. No ano de 2005 foi criado o Centro de Excelência em Engenharia de Transportes – Centran, subordinado ao Departamento de Engenharia e Construção – DEC, para atuar como órgão centralizador dos assuntos relacionados à cooperação entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Transportes.

9. As fraudes perpetradas com a finalidade de desvio de verbas ocorriam, em síntese, da seguinte maneira:

9.1. o IME ou o DEC celebravam convênios com o DNIT e subcontratavam o objeto com empresas cujos sócios possuíam ligação familiar com o Sr. Washington Luiz de Paula, militar que atuava como Coordenador Administrativo daqueles ajustes;

9.2. tais firmas eram contratadas por valores inferiores àqueles repassados pelo DNIT e, em diversas oportunidades, sequer apresentavam qualquer produto ou serviço, que eram elaborados e/ou fornecidos por alunos de doutorado do IME, ou se tratava de informações constantes de banco de dados públicos, como por exemplo o Ibama;

9.3. as licitações que o IME efetuava com vistas à contratação das empresas cujo quadro societário era ligado ao Sr. Washington Luiz de Paula eram realizadas mediante convite, cujos valores ficavam sempre aquém de R\$ 150.000,00, de modo a possibilitar o enquadramento naquela modalidade;

9.4. os procedimentos administrativos relativos aos certames que o IME/DEC promovia eram adotados pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, que atuava como Coordenador Geral de Convênios.

10. Feito este breve introito, cumpre informar que o Tribunal, por meio do multicitado Acórdão 640/2015, retificado pelo Acórdão 1.182/2015, ambos do Plenário, determinou a instauração de Tomada de Contas Especial nos seguintes termos:

“9.6.1.6. irregularidades relativas ao Convênio DNIT/PP 190/2003, com a realização das seguintes medidas:

9.6.1.6.1. apuração do **quantum** efetivo de dano ao Erário no ajuste, tendo em vista a ausência de informação do DNIT acerca da prestação de contas do ajuste na peça 375, ficando autorizadas, desde já, a realização de diligência e/ou de outras medidas saneadoras necessárias;

9.6.1.6.2. citação dos responsáveis pelo débito, que deve incluir, de forma necessária, os responsáveis descritos nas peças 300, 301, 302, 303, e 304, com a expressa inclusão solidária do Sr. Sr. Washington Luiz de Paula em relação a todos os débitos, dos ordenadores de despesa, dos membros da Comissão Especial de Licitação, bem como do(s) responsável(eis) pela(s) homologação(ões) da(s) dispensa(s) de licitação na contratação da Fundação Ricardo Franco, com exceção do Sr. Enzo Martins Peri;”

11. Conforme descrito no quadro constante do item 6 da instrução transcrita no Relatório precedente, arrolaram-se nestes autos vinte e quatro responsáveis. Foram citados os Srs. Alfredo Balbino, Adriana Castro Campos, Antônio Carlos Oliveira do Nascimento, Antônio da Cruz Fonseca, Cláudio Vinícius Costa Rodrigues, Célia Lourenço da Silva, Davi Azevedo Santos, Edilânia Fonseca Froufe, Edson Lousa Filho, Euza Silveira da Fonseca, Fabio Marcelo de Rezende Duarte, Gleice Regina Balbino de Almeida, Henrique Bittencourt Lousa, Juarez Gomes de Matos Bastos, Lizaura Honorato Balbino, Marcelo Cavalheiro, Márcio Vancler Augusto Geraldo, Marivone Oliveira dos Santos, Mônica Ferreira Marques, Paulo Roberto Dias Morales, Uilson Agostinho da Silva, Washington Luiz de Paula, William Lourenço da Silva, bem como a Fundação Ricardo Franco.

12. Encaminhadas as correspondentes alegações de defesa daqueles que optaram por responder ao chamamento do Tribunal, a SecexDefesa analisou os argumentos apresentados pelos agentes, tendo proposto, de forma sintética, o julgamento pela regularidade das contas de quinze responsáveis e pela irregularidade das contas de outros nove, imputando-se-lhes, solidariamente, o débito apurado neste processo.

13. A unidade técnica sugeriu, ainda, a adoção de medidas necessárias ao arresto dos bens da Fundação Ricardo Franco, com base no art. 61 da Lei 8.443/1992 e no art. 275 do Regimento Interno do TCU, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, a comprovação do recolhimento das dívidas, devendo este Tribunal ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e à sua restituição.

14. O **Parquet** especializado, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, anuiu integralmente a esse encaminhamento sugerido pela unidade técnica.

II

Da existência de dano ao erário

15. Cumpre destacar a qualidade da instrução produzida no âmbito da SecexDefesa. Com efeito, aquela unidade especializada analisou, de forma detida e minuciosa, todas as questões afetas ao deslinde desta Tomada de Contas Especial, ponderando, sempre de forma a demonstrar a correção de seus argumentos à luz da legislação correlata, bem como da jurisprudência deste Tribunal, acerca dos tópicos aventados em alegações de defesa trazidas pelos responsáveis.

16. Feita tal observação, passo a analisar a existência do débito ora em discussão, mormente porque, como se verá a frente, o Sr. Paulo Roberto Dias Morales afirmou, de forma expressa, e preliminar à sua defesa, a inexistência de dano ao erário na execução do Convênio DNIT/PP 190/2003. O Sr. Washington Luiz de Paula igualmente asseverou não restar comprovado o dano ao erário.

17. Nos termos dos subitens 9.6.1.6.1. e 9.6.1.6.2 do Acórdão 640/2015 – Plenário, retificado pelo Acórdão 1.182/2015 do mesmo colegiado, há duas parcelas que compõem o débito apurado nesta TCE, para as quais foram promovidas as citações dos correspondentes responsáveis. Uma, no valor atualizado até 22/09/2017, de R\$ 7.061.972,69, referente a pagamentos feitos a empresas que não

comprovaram a realização dos objetos contratados. A outra parcela, no montante atualizado até 22/09/2017, de R\$ 6.355.877,50, diz respeito ao recebimento indevido pela Fundação Ricardo Franco dos pagamentos referentes ao Contrato 4/2003, firmado entre o DEC e a FRF, haja vista que há evidências nos autos de que o objeto pactuado não foi implementado da maneira prevista, tendo sido realizados levantamentos dos passivos ambientais ao invés da correção e atualização dos estudos de viabilidade, contrariamente às especificações originais, sem a necessária formalização de termos aditivos, bem como de que os serviços implementados, no âmbito da aludido contrato, foram efetivamente prestados pelas empresas Dynatest Engenharia e Geocompany Tecnologia, Engenharia e Meio Ambiente.

18. O Convênio DNIT PP/190/2003 teve por objeto a realização de atividades de assessoria técnica, atualização e correção dos estudos de viabilidade econômico-financeiros relativos a trechos de sete lotes de rodovias federais, tendo sido realizados os seguintes procedimentos licitatórios, todos na modalidade convite:

a) Convite 47/2004 (peça 822) - Serviço de apoio logístico na mobilização de pessoal e locação de transporte para verificar a situação atual dos passivos ambientais, caracterizando, quantificando e orçando esses passivos ao longo de toda extensão dos sete trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003;

b) Convite 48/2004 (peça 823) - Serviço de sensoriamento remoto e fotografia de imagens com utilização de tecnologia inteligente, em assessoramento ao IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira concernentes aos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003;

c) Convite 49/2004 (peça 824) - Serviço de apoio técnico especializado em sensoriamento remoto e fotografia de imagens com utilização de tecnologia inteligente, em assessoramento ao IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira concernentes aos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003;

d) Convite 50/2004 (peça 825) - Serviço de apoio técnico especializado em sensoriamento remoto e geoprocessamento de cartas imagens com mosaicagem de imagens ikonos do trecho, em assessoramento ao IME objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira concernentes aos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003;

e) Convite 54/2004 (peça 826) - Serviço de vídeo-registro com filmagem das vias e suas áreas adjacentes e registro simultâneo de informações em microcomputador, permitindo a rápida formação de arquivos de fitas para consultas às imagens de malha viária e a formação de banco de dados relativos a seus elementos dos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira;

f) Convite 55/2004 (peça 827) - Serviço de vídeo-registro com filmagem das vias e suas áreas adjacentes e registro simultâneo de informações em microcomputador, permitindo a rápida formação de arquivos de fitas para consultas às imagens de malha viária e a formação de banco de dados relativos a seus elementos dos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira;

g) Convite 56/2004 (peça 828) - Serviço de vídeo-registro com filmagem das vias e suas áreas adjacentes e registro simultâneo de informações em microcomputador, permitindo a rápida formação de arquivos de fitas para consultas às imagens de malha viária e a formação de banco de dados relativos a seus elementos dos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira;

h) Convite 57/2004 (peça 829) - Cessão do direito de uso de **software** para tratamento e visualização das imagens e projetos ambientais gerados com georeferenciamento dos projetos de engenharia, em assessoramento ao IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira do Convênio DNIT PP/190/2003;

i) Convite 58/2004 (peça 830) - Serviço de apoio logístico na mobilização de pessoal e locação de transporte rodoviário para viabilizar o levantamento dos dados levantados com o vídeo-

registro e com o georeferenciamento das imagens geradas através de Landsat 7 nos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003;

j) Convite 59/2004 (peça 831) - Serviço de apoio técnico para o desenvolvimento e geração de base digital com linguagem integrada Landsat 7 e Quick-Bird das imagens oriundas das Moisacagens a partir de par de imagens estereoscópicas Aster, com pontos de controle obtidos de cartografia sistemática e dos levantamentos de campo, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira do Convênio DNIT PP/190/2003;

k) Convite 60/2004 (peça 832) - Serviço de radargrametria orbital na geração de DEMS, em assessoramento do IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira do Convênio DNIT PP/190/2003;

l) Convite 61/2004 (peça 833) - Serviço de sensoriamento remoto e geoprocessamento de cartas imagens, em assessoramento ao IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira do Convênio DNIT PP/190/2003;

m) Convite 62/2004 (peça 834) - Serviço de sensoriamento remoto e geoprocessamento de cartas imagens, em assessoramento ao IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira do Convênio DNIT PP/190/2003;

n) Convite 63/2004 (peça 835) - Serviço de sensoriamento remoto e geoprocessamento de cartas imagens, em assessoramento ao IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira do Convênio DNIT PP/190/2003;

o) Convite 64/2004 (peça 836) - Serviço de vídeo-registro com filmagem das vias e suas áreas adjacentes e registro simultâneo de informações em microcomputador, permitindo a rápida formação de arquivos de fitas para consultas às imagens de malha viária e a formação de banco de dados relativos a seus elementos dos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira;

p) Convite 65/2004 (peça 837) - Serviço de radargrametria orbital na geração de DEMS, em assessoramento do IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira do Convênio DNIT PP/190/2003;

q) Convite 66/2004 (peça 838) - Serviço de radargrametria orbital na geração de DEMS, em assessoramento do IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira do Convênio DNIT PP/190/2003;

r) Convite 68/2004 (peça 839) - Serviço de radargrametria orbital na geração de DEMS, em assessoramento do IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira do Convênio DNIT PP/190/2003;

s) Convite 70/2004 (peça 840) - Serviço de radargrametria orbital na geração de DEMS, em assessoramento do IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira do Convênio DNIT PP/190/2003;

t) Convite 71/2004 (peça 841) - Serviço de radargrametria orbital na geração de DEMS, em assessoramento do IME, objeto dos estudos de viabilidade econômico-financeira do Convênio DNIT PP/190/2003;

u) Convite 72/2004 (peça 842) - Serviço de apoio técnico para o desenvolvimento e geração de base digital com linguagem integrada Landsat 7, referente aos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003;

v) Convite 73/2004 (peça 843) - Serviço de apoio logístico de transporte, incluindo locação de veículos para mobilização da equipe de coordenação técnica e de consultoria do Convênio DNIT PP/190/2003;

w) Convite 75/2004 (peça 844) - Serviço de apoio logístico de transporte, incluindo locação de veículos para mobilização da equipe de coordenação técnica e de consultoria do Convênio DNIT PP/190/2003;

x) Convite 76/2004 (peça 845) - Serviço de apoio técnico e operacional para a identificação de impactos ambientais com filmagem das faixas de domínio nas rodovias referentes aos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003;

y) Convite 77/2004 (peça 846) - Serviço de apoio técnico e operacional para a identificação de impactos ambientais com filmagem das faixas de domínio nas rodovias referentes aos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003;

z) Convite 78/2004 (peça 847) - Serviço de apoio técnico e operacional para a identificação de impactos ambientais com filmagem das faixas de domínio nas rodovias referentes aos trechos descritos no Convênio DNIT PP/190/2003.

19. O Sr. Paulo Roberto Dias Morales, em suas alegações de defesa, aduz que a equipe de auditoria da então 3ª Secex – nos trabalhos de campo efetuados nas dependências do IME – não teria tido a oportunidade de constatar a existência, de fato, dos produtos oriundos dos convites acima descritos em função de eles terem sido retirados daquela Unidade Militar em decorrência de busca e apreensão determinada pela Justiça Militar.

20. A SecexDefesa, com a finalidade de elucidar a questão, efetuou, no processo do TC-005.782/2015-5, que também cuida de Tomada de Contas Especial a qual visa a apurar irregularidades em convênios do IME, de Relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, diligência junto ao Superior Tribunal Militar – STM com vistas a obter o encaminhamento de cópia integral do Procedimento Ordinário 196-80.2010.7.01.0201, no qual constam os produtos apreendidos mencionados pelo responsável, os quais foram inseridos às peças 790 a 794 destes autos.

21. No subitem 177 da instrução transcrita no Relatório precedente, a unidade técnica descreve os 44 relatórios que foram apreendidos pela Justiça Militar. Aponta, ademais, que, em nenhum dos relatórios há qualquer tipo de símbolo, ou, ainda, referência indicando que eles teriam sido produzidos pelas empresas que foram vencedoras dos respectivos certames, havendo, apenas – em grande parte deles –, a logomarca do Centram.

22. Ainda de acordo com a SecexDefesa (parágrafo 179), à exceção da empresa JLG Engenharia, todas as contratadas no âmbito dos certames **supra** indicados sequer possuíam registro no então Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Rio de Janeiro – CREA/RJ, conforme indica a Certidão emitida por aquele Conselho de Profissão acostada à peça 818, indício que reforça a tese de que, em verdade, elas foram criadas apenas com o intuito de fraudar as licitações no IME.

23. A SecexDefesa comparou os relatórios apreendidos pela Justiça Militar com o objeto dos convites tratados nestes autos, especificados anteriormente, e apontou que, em que pese haver menções nos Produtos 1, 2, 4, 6, 8 e 10 (relacionados no item 177 da transcrição constante do Relatório precedente) de que uma das etapas consistia na realização de filmagens em vídeo-registro – o que poderia corresponder, em tese, aos objetos dos Convites 54 a 56, 64 e 76 a 78/2004 – não há qualquer referência nesses relatórios que permita concluir que eles são fruto de eventuais serviços prestados pelas empresas fraudulentamente contratadas.

24. Nada obstante, ao longo dos subitens 182 a 187 da instrução reproduzida no Relatório antecedente, a unidade especializada aponta uma série de divergências que, ao final, impede a conclusão de que tais produtos tenham sido efetivamente produzidos no âmbito dos certames a que se referem.

25. Como bem anotado pela unidade instrutiva, não há qualquer referência aos produtos 1 a 11 que permita, com razoável segurança, indicar que esses relatórios são decorrentes dos convites a que se reportam. Ao contrário, no dizer da unidade técnica, “a ausência de qualquer vinculação dos relatórios apresentados às firmas contratadas, bem como todos os demais indícios de fraudes já mencionados nesta instrução, levam à conclusão inequívoca de que não houve a comprovação da efetiva execução dos respectivos objetos, restando, pois, caracterizado o débito.” (item 187 da instrução transcrita no Relatório antecedente).

26. Ademais, os relatórios apreendidos pela Justiça Militar não constituem prova inequívoca de cumprimento dos produtos contratados, sendo razoável, tal como asseverou a unidade instrutiva, a

hipótese de que os produtos desenvolvidos, cujos relatórios foram apreendidos por decisão judicial, tenham sido realizados e pagos com parcela de recursos do Convênio DNIT/PP 190/2003, de R\$ 2.660.360,00.

27. Esse quadro justifica plenamente o achado de auditoria da então 3ª Secex que, no Relatório de fiscalização produzido nos autos do TC-022.244/2010-7, registrou a seguinte situação acerca do Convênio DNIT PP/190/2003 (peça 11, pp. 13-27):

“7. Inexecução do Convênio DNIT – PP– 190/2003-00.

(Assessoria técnica e atualização e correção dos estudos de viabilidade econômico-financeira de sete lotes de rodovias federais, conforme plano de trabalho.).

7.1. Situação encontrada:

7.1.1. Em parte, idêntica à descrita em 4.1. Foram celebrados diversos convites com empresas criadas, em sua maioria, exclusivamente para receber parte dos recursos do convênio.

7.1.2. Celebrado em 15/12/03, sendo partes o Sr. José Antônio da Silva Coutinho, Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e o Gen Div Rubens Silveira Machado, Comandante do IME.

7.1.3. Os estudos foram necessários em razão do Acórdão nº 1.366/2003-Plenário, que determinou ao Ministério dos Transportes que, caso fosse mantida a decisão de licitar os trechos das rodovias federais em exame, deveria proceder à atualização e correção dos estudos de viabilidade econômico-financeira a fim de permitir que a data-base dos fluxos de caixa projetados fosse compatível com a data fixada do certame.

7.1.4. Dos R\$ 4.400.000,00 repassados ao JME R\$ 1.739.640,00, no mínimo, foram comprovadamente desviados para empresas privadas mediante fraude. Sem que houvesse a correspondente contraprestação, repassava-se o numerário a empresas previamente estipuladas em licitações na modalidade convite (...).

(...)

(...)

7.4. Evidências:

7.4.1. Com os devidos ajustes, são as mesmas listadas em 4.4. Quanto ao produto principal do ajuste, atualização e correção dos Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira dos 7 (sete) lotes de rodovias federais, verificou-se que o objeto apresentado posteriormente não atendia ao plano de trabalho do ajuste celebrado entre o TME e o DNIT.

7.4.2. Cabe, também, destacar as diversas manifestações da Procuradoria-Geral Especializada do DNIT, além da AGU, sinalizando quanto às irregularidades cometidas no decorrer da execução do convênio em exame.

7.5. Análise:

7.5.1. No que se refere aos recursos empregados nos 26 (vinte e seis) convites realizados pelo IME, repetem-se os argumentos já apresentados quando da análise do Convênio 169/03 (Achado 4), os procedimentos adotados para fins de desvio dos recursos repassados foram idênticos em ambos os convênios.

7.5.2. Não foi apresentada nenhuma comprovação de que os recursos empregados nos convites resultaram em algum produto. No caso em exame, a situação é ainda mais grave, pois as empresas que de fato aparecem creditadas nos relatórios apresentados, RF Consultoria (Vídeo Registro Terrestre) e JA Machado Engenharia de Projeto (Vídeo Registro Aéreo), sequer constam de algum convite realizado pelo IME em 2004.

7.5.3. No âmbito deste Tribunal, coube à Secretaria de Fiscalização de Desestatização - Sefid analisar a documentação enviada pelo Ministério dos Transportes, confrontando as novas informações com as anteriormente encaminhadas ao Tribunal nos estudos e levantamentos desenvolvidos em 2000 pelo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (extinto DNER), e que foram examinados pelo Tribunal no âmbito dos TCs ns.

016.243/2000-0, 016.244/2000-7, 016.245/2000-4, 016.246/2000-1, 016.248/2000-6, 016.249/2000-3 e 016.250/2000-4.

(...)

7.5.9. Conforme fica evidente da análise realizada pela Sefid, ao contrário do alegado pelo Sr. Fábio Marcelo de Rezende Duarte, Diretor do Departamento de Outorgas do Ministério dos Transportes, os estudos do IME em nenhum instante foram apresentados a este Tribunal.

7.5.10. Os relatórios ambientais encaminhados pelo Ministério dos Transportes que foram submetidos a este Tribunal foram elaborados pela empresa **Geocompany** Tecnologia, Engenharia e Meio Ambiente.

7.5.11. Inexplicável o fato do IME ter encaminhado ao Departamento de Outorgas, conforme Ofício n. 042/CDI, em 11/03/05, o relatório ambiental sintético dos 7 (sete) lotes e estes estudos jamais terem sido apresentados a este Tribunal, conforme se extrai do relatório da Sefid. Se estes estudos existissem em 2005, as críticas registradas no Acórdão n. 2.299/2005 – Plenário não teriam sentido.

7.5.12. A única conclusão possível é que tais estudos não existiam em 2005, apesar da totalidade dos recursos do convênio ter sido repassada ao IME em 2004. A menção a fevereiro de 2005, constante nos relatórios do Centran é, portanto, falsa, indicando má-fé dos responsáveis.

7.5.13. Outro ponto inquestionável é o fato de os estudos de viabilidade econômico-financeira terem sido elaborados pela empresa **Dynatest**. Por meio dos Ofícios 23-875/2010 e 39-875/2010 foi solicitado ao DNIT que informasse a esta equipe de auditoria o contrato que permitiu a contratação da referida empresa para elaboração dos projetos em exame. Apesar da reiteração feita, aquela autarquia não soube informar o instrumento utilizado para contratação da **Dynatest** (fls. 126 e 154).

7.5.14. Em consulta ao site da empresa (www.dynatest.com.br/), na seção em que são apresentados os principais projetos desenvolvidos, encontramos a menção aos 7 (sete) lotes de rodovias em análise. De acordo com as informações disponíveis, cada lote foi contratado ao custo de US\$ 100.000,00, os trabalhos foram realizados entre junho de 2004 e junho de 2005, tendo como contratante o Ministério dos Transportes.

7.5.15. Se considerarmos a cotação do dólar americano em 31/12/2004, R\$ 2,6536, o valor total pago pelo DNIT foi de, aproximadamente, R\$ 1.857.520,00 ou R\$ 714,00/Km, considerando a extensão total do trecho de 2.600 Km. Ou seja, o valor estimado pelo DNIT em dezembro de 2003, data de assinatura do convênio, apresentava sobrepreço de, no mínimo, 100%.

7.5.16. Ou seja, o DNIT contratou os estudos por valores muito inferiores àqueles pagos ao IME que nada realizou. Não havia razões plausíveis para a celebração do convênio [com o] IME. Em contato com a **Dynatest**, foi informado que, para realização dos trabalhos, o DNIT utilizou o Contrato de Empreitada PG-232/98.

7.5.17. Em outubro de 2008, por meio do Ofício n. 434-A7/DEC – CT, o Centran encaminhou ao DNIT novos estudos relativos ao Convênio PP-190/2003-00. É de se estranhar que os relatórios apresentados nessa oportunidade difiram daqueles originalmente apresentados ao Departamento de Outorgas do MT, pois incluem, além dos estudos ambientais, Relatório de Avaliação Econômico e Financeira, Relatório de Estudo de Tráfego e Estimativa de Demanda.

7.5.18. No entanto, uma simples comparação destes projetos com aqueles elaborados pela **Dynatest** revela que o Centran apropriou-se dos estudos realizados por aquela empresa. A intenção foi facilitar a aprovação das contas do convênio no DNIT, uma vez que a alteração do objeto foi rechaçada tanto pela Procuradoria-Geral Especializada do DNIT quanto pela AGU quando consultada pelo Ministério dos Transportes.

7.5.19. Para provar esta assertiva, realiza-se a seguir uma comparação sucinta entre os estudos apresentados pelo Centran em 2008 e aqueles que foram submetidos a este Tribunal em 2005. Para tanto, escolhemos, aleatoriamente, o Trecho 6 (BR-116/SP/PR; Trecho São Paulo - Curitiba). Os projetos apresentados pelo Centran e pela **Dynatest** podem ser conferidos, na íntegra, na forma de mídia digital que acompanha os presentes autos (fls. 396 do volume 2)).

(...)

7.5.22. Em resumo, podemos afirmar com toda a certeza que o EVTE apresentado pelo Centran é uma cópia dos projetos executados pela **Dynatest** entre 2004 e 2005. Ou seja, não foi apresentado nenhum produto previsto no Plano de Trabalho do Convênio DNIT-PP 190/2003, sendo, portanto, indevido qualquer pagamento efetuado no âmbito do citado ajuste o que demonstra, de maneira incontestável, a má-fé dos responsáveis.”

28. Esclareço que embora o subitem 7.1.4. acima transcrito mencione a existência de débito no valor de R\$ 1.739.640,00, na execução do Convênio DNIT/PP 190/2003, o quadro 23 daquele subitem discrimina pagamentos indevidos no valor de R\$ 1.788.700,04 às empresas contratadas em decorrência dos Convites 61 a 66, 68, 70 a 73 e 75 a 78/2004, tendo este último valor servido de referência ao Acórdão 640/2017 – Plenário e às citações nele determinadas.

29. Não é demais destacar o farto e robusto conjunto probatório constante dos autos, cabendo citar, **v.g.**, a vasta análise produzida pela SecexDefesa nos relatórios apreendidos pela Justiça Militar – os quais, em tese, poderiam comprovar o adimplemento do Convênio DNIT/PP 190/2003, o que não restou evidenciado –, indicando a existência de débito parcial, decorrente da remuneração de diversas firmas sem que elas tenham demonstrado a efetiva realização da contraprestação que lhes cabia.

30. Acrescente-se, ainda, o fato de que as empresas que constavam como tendo elaborado os relatórios apresentados, RF Consultoria (Vídeo Registro Terrestre) e JA Machado Engenharia de Projeto (Vídeo Registro Aéreo), sequer constam de algum convite realizado pelo IME em 2004.

31. Além da situação constatada pela equipe de auditoria da então 3ª Secex de que muitos produtos ajustados em contratos com empresas constavam de banco de dados públicos ou foram executados por militares e alunos do próprio Instituto Militar de Engenharia ou de outras instituições (Relatório integrante do Acórdão 640/2015 – Plenário):

“Algumas conclusões a respeito dos procedimentos licitatórios:

- a maioria absoluta das empresas contratadas era controlada pelo Major Washington Luiz de Paula;
- nenhuma das empresas suspeitas aparece creditada nos estudos técnicos apresentados ao DNIT como produtos dos convênios;
- os serviços contratados não foram realizados. Alguns serviços especializados, como radargrametria, por exemplo, são inexistentes. **Foram utilizados bancos de imagens públicos que se encontravam disponíveis em bases públicas como IBAMA e IBGE;**
- **diversas instituições de ensino (Universidade Federal do Pará, Universidade da Região de Joinville etc) foram as verdadeiras autoras dos estudos contratados por meio de termo de cooperação ou instrumento similar;**

Por estas razões, considerando que apesar das solicitações reiteradas junto ao IME e ao DEC não foi apresentado nenhum produto dos convites realizados (...).”

32. Por fim, para afastar de vez a tese de inexistência do dano de que ora se cuida, cumpre noticiar que foi efetuada alteração do objeto do ajuste em tela para execução de atividades de "Assessoria Técnica, visando ao Relatório Ambiental Sintético", em substituição aos serviços de "Assessoria Técnica e Atualização e Correção dos Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira", sem autorização do DNIT – órgão concedente do ajuste em exame – que se manifestou contrariamente à modificação do objeto contratado (peça 225, p. 38-52), não havendo informações que possam subsidiar a conclusão de que o objeto pactuado no Convênio DNIT/PP 190/2003 tenha sido adimplido.

33. À guisa de conclusão, o débito de R\$ 1.788.700,04, decorrente da inexecução dos objetos dos Convites 61 a 66, 68, 70 a 73 e 75 a 78/2004, encontra-se bem caracterizado, diante do conjunto probatório destes autos, não tendo o condão de desconstituí-lo, conforme discorrerei mais adiante, as assertivas apresentadas pelos responsáveis em suas alegações de defesa.

III

Da Citação dos Sócios das Empresas que tiveram a Personalidade Jurídica Desconstituída

34. Por meio do subitem 9.4 do Acórdão 640/2015 – Plenário, prolatado nos autos do TC-022.244/2010-7, este Tribunal desconsiderou a personalidade jurídica das empresas Maili Serviços e Comércio Ltda. (atual RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda.), Digma Comércio Consultoria Ltda. (atual **Works & Service** Construções Ambientais Ltda.), WMW Ankar (atual **New World** Consultoria Ambiental Ltda.), Alce Olecram Comércio e Consultoria Ltda. (atual empresa 1214 GNBR Construções Estudos e Projetos Ltda.), e Acinom Projetos e Consultoria Ltda. (atual Enrilan Projetos e Serviços Ltda.), de modo a possibilitar a citação de seus respectivos sócios, que teriam se utilizado de tais firmas para o cometimento de fraudes que culminaram com o dano ao erário ora discutido.

35. Nesse sentido, foram citados os Srs. Alfredo Balbino, Antônio Carlos Oliveira do Nascimento, Antônio da Cruz Fonseca, Célia Lourenço da Silva, Edson Lousa Filho, Euza Silveira da Fonseca, Gleice Regina Balbino de Almeida, Marcelo Cavalheiro, Marivone Oliveira dos Santos, Mônica Ferreira Marques, Uilson Agostinho da Silva, William Lourenço da Silva, Edilânia Fonseca Froufe, Adriana Castro Campos, Lizaura Honorato Balbino e Henrique Bittencourt Lousa.

36. Dos responsáveis acima, somente os quatros últimos apresentaram alegações de defesa, tendo os demais optado pela revelia.

37. Perscrutando os autos, percebo que, à exceção daqueles que foram citados por débitos ocorridos no período em que não compunham o quadro societário das empresas, os demais podem ser enquadrados em três situações distintas: i) os que, ao aceitarem o pedido de terceiros para serem sócios de empresas, não possuíam capacidade de compreender as implicações jurídicas de tal ato, podendo ser caracterizados, desse modo, como proprietários figurativos (popularmente conhecidos como “laranjas”); ii) os que possuíam, ou deveriam ter conhecimento das implicações jurídicas de comporem o quadro societário de dada firma; e iii) os que se tornaram sócios com o ânimo de cometer fraudes com vistas a beneficiar a si próprio e/ou a outrem.

38. Começo a tratar, portanto, daqueles que devem ser excluídos do polo passivo desta Tomada de Contas Especial por terem sido citados por débito ocorrido em 2004, sendo diverso o período em que fizeram parte do quadro societário das respectivas firmas. Para tal consulta, utilizei-me das informações constantes do Sistema CNPJ. Com efeito, enquadram-se nesta situação os responsáveis abaixo elencados, cujos períodos em que ocuparam a condição de sócio(a) encontram-se a seguir descritos:

38.1. Sr. Antônio da Cruz Fonseca – **Works & Service** Construções Ambientais Ltda. e **New World** Consultoria Ambiental Ltda. (a partir de 13/7/2006);

38.2. Sra. Adriana Castro Campos – empresa 1214 GNBR Construções, Estudos e Projetos Ltda. (a partir de 5/5/2005);

38.3. Sra. Euza Silveira da Fonseca – empresa 1214 GNBR Construções, Estudos e Projetos Ltda. (a partir de 12/3/2008);

38.4. Sra. Edilânia Fonseca Froufe – **Works & Service** Construções Ambientais Ltda. e **New World** Consultoria Ambiental Ltda., respectivamente, a partir de 1º/6/2005 e de 11/5/2005;

38.5. Sra. Lizaura Honorato Balbino – **Works & Service** Construções Ambientais Ltda. (a partir de 7/5/2008);

38.6. Sra. Henrique Bittencourt Lousa – empresa Enrilan Projetos e Serviços Ltda. somente a partir de 5/5/2005;

38.7. Sr. William Lourenço da Silva – empresas **Works & Service** Construções Ambientais Ltda. e Enrilan Projetos e Serviços Ltda., respectivamente, a partir de 17/6/2006 e de 5/5/2005;

38.8. Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida – WMW Ankar (atual **New World** Consultoria Ambiental Ltda. (a partir de a partir de 17/6/2005).

III.1

Dos responsáveis que se tornaram sócios das firmas sem saber das consequências de tal ato

39. Prossigo tratando do caso daqueles que apuseram suas assinaturas nos papéis de abertura das empresas e em outros documentos sem, de fato, saber das consequências do que estavam fazendo. Tais responsáveis foram enganados por parentes e/ou amigos que, valendo-se de sua condição humilde e de baixa escolaridade, os envolveram em atos cuja finalidade era a de fraudar processos licitatórios em contratações que participaram no IME.

40. Na opinião da SecexDefesa, estão nessa situação os Srs. Alfredo Balbino, Antônio Carlos Oliveira do Nascimento, Célia Lourenço da Silva, Gleice Regina Balbino de Almeida e Uilson Agostinho da Silva, motivo pelo qual propõe o julgamento pela regularidade das contas de tais responsáveis.

41. À exceção da Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida, concordo com a análise da SecexDefesa de que os demais responsáveis foram indevidamente envolvidos nas sociedades apenas como pessoas figurativas.

42. Consultando a instrução transcrita no Relatório precedente, verifica-se que, em geral – tirante a responsável acima descrita –, os demais são pessoas de baixa escolaridade, sendo razoável supor que não possuíam capacidade de aquilatar que estavam sendo utilizadas por terceiros para o cometimento de fraudes.

43. Conforme se nota, muitas vezes assinavam papéis a pedido de seus familiares acreditando tratar-se de atos legais, tais como o deferimento de empréstimo ou a concessão de aposentadoria.

44. Tome-se como exemplo a Sra. Célia Lourenço da Silva – dona de casa com o primeiro ano do ensino fundamental – que, em depoimento prestado no âmbito do IPM DCT 190/2010 (peça 19, p. 33/34), asseverou que assinara documento a pedido de seu filho, o Sr. William Lourenço da Silva, acreditando que se cuidava de assunto referente à sua aposentação.

45. Também o Sr. Uilson Agostinho da Silva, esposo da Sra. Célia Lourenço da Silva e pedreiro com ensino fundamental também incompleto (cursou até a quinta série), relata que assinou alguns documentos a pedido de seu filho, o Sr. William Lourenço da Silva, sem saber, de fato, o teor de tais papéis.

46. O Sr. Alfredo Balbino, cuja profissão é a de cobrador rodoviário, aduz que assinou papéis de abertura de empresas a pedido de seu cunhado, o Sr. Justiniano Carneiro Martins – que havia sido indiciado pelo MPM no âmbito da Ação Penal Militar 0000196-80.2010.7.01.0201, porém teve sua punibilidade extinta devido ao seu falecimento –, sem saber, todavia, do conteúdo dos documentos (peça 19, p. 14/16).

47. Por fim, o Sr. Antônio Carlos Oliveira do Nascimento, motorista profissional com o ensino fundamental incompleto, informa que assinou documentos a pedido de seu primo, o Sr. Marcelo Cavalheiro, acreditando tratar-se da concessão de um empréstimo para a compra de material de construção (peça 22, p. 29/32).

48. Insta observar que, em consulta ao Sistema CPF/CNPJ, verifiquei que os responsáveis acima mencionados já providenciaram a exclusão de seus nomes dos quadros societários das respectivas empresas das quais eram sócios (peça 894, p. 2/5 e 7).

49. Cabível asseverar, ademais, que o Ministério Público Militar também comungou do entendimento de que os Srs. Alfredo Balbino, Antônio Carlos Oliveira do Nascimento, Célia Lourenço da Silva e Uilson Agostinho da Silva foram utilizados de forma indevida para constarem como proprietários figurativos sem que tivessem condição de perceber tal fato. Desse modo, o órgão

ministerial castrense requereu o arquivamento do processo em relação a tais responsáveis (peça 659, p. 36-43).

50. Por fim, cumpre informar que este Tribunal possui entendimento no sentido de excluir da relação processual agentes que apenas apuseram seus nomes em atos de constituição de empresas, sem terem participado das irregularidades (este e os demais excertos jurisprudenciais citados neste Voto foram colhidos da ferramenta de pesquisa Jurisprudência Seleccionada):

Acórdão 1.786/2012 – Segunda Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz)

“Demonstrado que o responsável não passou de um ‘laranja’, emprestando seu nome apenas para a constituição da empresa, não tendo participação alguma nas irregularidades, deve ser excluído da relação processual.”

Acórdão 3.665/2012 – Segunda Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz)

“Quando comprovado que o agente não teve responsabilidade efetiva pelas transações irregulares praticadas em seu nome, tornando-se vítima do mentor das fraudes, é cabível sua exclusão da relação processual.”

51. Em relação ao último precedente acima mencionado, cabe transcrever o seguinte trecho do Voto condutor do **decisum**:

“5. Importa esclarecer que, em relação à Sra. [omissis], este Tribunal tem reiteradamente decidido por excluí-la da relação processual em outros processos no âmbito da Operação Sanguessuga, por entender que a responsável não teve responsabilidade efetiva pelas transações irregulares praticadas em seu nome, pois em razão de sua baixa escolaridade e da precariedade de sua condição econômica **foi ludibriada e tornou-se vítima do mentor do esquema de fraudes**, [omissis], para quem trabalhou como empregada doméstica (Acórdãos 5.324/2011, 5.323/2011, 4.776/2011, 4.226/2011 e 3.015/2011, todos da 2ª Câmara).” (grifo acrescido)

52. Tendo em conta que os elementos constantes dos autos indicam que os Srs. Alfredo Balbino, Antônio Carlos Oliveira do Nascimento, Célia Lourenço da Silva, e Uilson Agostinho da Silva, em função de sua condição humilde e de sua baixa escolaridade, foram enganados por outras pessoas que visavam ao cometimento de crimes, situação fática que se amolda aos precedentes acima mencionados, entendo que devem ser excluídos da presente relação processual.

III.2

Dos responsáveis que possuíam, ou deveriam ter conhecimento, das implicações jurídicas de figurarem no quadro societário de determinada empresa

53. Quanto à Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida, observo que sua citação decorreu das seguintes condutas (peça 569):

“- Enriquecimento ilícito, indiretamente via participação societária, oriundo de recebimentos indevidos, por empresa de que era sóci[a], em razão de serviços contratados, pagos e não executados ao Instituto Militar de Engenharia.

- Utilização do instituto da personalidade jurídica para fins inidôneos, conforme fraudes mediante conluio para lesar o erário, reveladas nestes autos.”

54. De forma diversa aos demais, a Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida é professora com formação superior na área de pedagogia (conforme depoimento por ela prestado à pp. 9/10 da peça 19). De acordo com o que foi declinado pela responsável, assinou papéis de abertura das firmas, das quais foi sócia – **New World** Consultoria Ambiental Ltda., no que interessa ao deslinde desse feito – a pedido de seu padraсто, o Sr. Justiniano Martins Carneiro (falecido em 14/2/2012).

55. É razoável imaginar que uma pessoa com nível superior tenha capacidade de avaliar as consequências do ato de se tornar sócia de determinada firma, porquanto supõe-se que, na média, as pessoas com tal nível de instrução possuem discernimento – inteligência e perspicácia – sobre as implicações jurídicas do ato.

56. Nesse sentido, se a responsável não possuía a intenção de participar dos negócios das firmas que se tornara sócia – conforme se nota de seu depoimento no IPM DCT 190/2010, no qual assevera que não possuía participação financeira nas empresas e sequer conhecia seus ramos de

atuação –, é de se concluir que, ciente das consequências fáticas e jurídicas do ato, assumiu o risco de produzir o resultado delitivo pelo qual fora citada, consubstanciado na utilização do instituto da personalidade jurídica para o cometimento de fraudes que culminaram na lesão ao erário reveladas nestes autos

57. Cabe destacar que, se agiu acreditando que sua conduta não contribuiria para a ocorrência de atos desconforme à lei, o fez de forma precipitada e sem cautela; de outro modo, se laborou com indiferença às consequências do que fazia – que se supõe capaz de avaliar –, deve, em ambos os casos, ser responsabilizada pela ocorrência de débito.

58. Nada obstante, especificamente no tocante à execução do Convênio DNIT PP/190/2003, cumpre esclarecer que o dano ao erário a ser imputado à responsável deve compreender somente a parcela atinente aos itens da tabela constante do subitem 12 da instrução transcrita no Relatório precedente, referentes à sua atuação como sócia da empresa que recebeu indevidamente os recursos de que tratam estes autos.

59. Nesse sentido, é importante ressaltar que a Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida foi citada, no âmbito destes autos, quanto aos itens de solidariedade “E”, “K”, “L”, “Q”, “R” e “V” da tabela acima mencionada, referentes à empresa WMW Ankar (**New World** Consultoria Ambiental Ltda.). Todavia, cumpre esclarecer que ela não integrava os quadros societários dessa firma no exercício de 2004, condição que passou a ostentar somente a partir de 17/6/2005, permanecendo até a data 13/7/2006, na aludida empresa, conforme consulta efetuada ao Sistema CNPJ (peça 894, p. 9).

60. Diante desse contexto, em que pese o fato de sua conduta como sócia de empresas que participaram do esquema fraudulento apontado no TC 022.244/2010-7 levar a sua responsabilização e consequente imputação de débito, neste processo, em específico, a Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida não deve constar no rol de responsáveis, conforme explicitado do parágrafo 38 deste Voto.

61. As mesmas razões acima delineadas levam-me a anuir ao entendimento unânime da SecexDefesa e do MP/TCU de que as contas da Sra. Marivone Oliveira dos Santos devem ser julgadas irregulares, imputando-se-lhe o débito pelo qual fora citada. Tal responsável também foi citada em razão das condutas descritas no subitem 53 **supra** (peça 386).

62. Conforme depoimento prestado ao Comando do Exército, a Sra. Marivone Oliveira dos Santos é formada em direito e exerceu por alguns anos a atividade de Secretária Executiva, atuando em empresas tais como a Petróleo Ipiranga, e em escritório de advocacia (peça 21, p. 69/73).

63. A responsável asseverou que passou a integrar o quadro societário de algumas empresas a pedido de seu ex-marido, o Sr. Sérgio Caetano Cavaleiro (peça 21, p. 70). Afirmo, ainda, que após sua assinatura em, pelo menos, duas propostas de preços das empresas das quais era sócia, relativa a convites levados a efeito pelo IME (peça 21, p. 72).

64. Não é crível que uma pessoa com formação na área jurídica – da qual é plenamente cabível supor que possua conhecimento das consequências legais de ser sócia de determinada firma – tenha aceitado participar de tal empreitada sem ter plena ciência das atividades e dos negócios da empresa.

65. Se não iria atuar de forma efetiva dos negócios da empresa, como ela própria afirmou, não haveria de ter aceitado a proposta de seu ex-cônjuge de figurar como sócia. Ao assim agir, correu o risco de arcar com as consequências negativas, efetivamente constatadas, dos atos envolvendo a firma.

66. À guisa de conclusão, de modo semelhante à Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida, a Sra. Marivone Oliveira dos Santos, se agiu na confiança de que seu ato não provocaria o resultado delitivo, o fez de forma precipitada e sem cautela, e, de outro modo, se laborou com indiferença às consequências do que fazia, deve, em ambos os casos, ser responsabilizada pelo débito ora em foco.

67. Oportuno trazer à baila a informação de que a responsável, conforme consulta efetuada no Sistema CNPJ, ainda permanece, desde 19/09/2001, na condição de sócia da empresa RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda. – uma das firmas que tiveram a personalidade jurídica desconsiderada por meio do Acórdão 640/2015 – Plenário (peça 894, p. 8).

68. Tal fato somente vem a corroborar o entendimento de que a Sra. Marivone Oliveira dos Santos agiu com conhecimento do que fazia quando após sua assinatura nos documentos de abertura

da empresa Maili Serviços e Comércio Ltda. (atual RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda.), pois, se, de fato, fora ludibriada por seu ex-marido – como tenta fazer entender em seu depoimento no âmbito do IPM DCT 190/2010 –, não é plausível que ainda permaneça como sócia de uma firma que praticou atos fraudulentos, cujos sócios estão sendo demandados por esta Corte a apresentar defesa em função de prejuízo ao erário.

69. Registro que a Sra. Marivone Oliveira dos Santos foi citada igualmente como sócia da Alce Olecram Comércio e Consultoria Ltda. (atual empresa 1214 GNBR Construções Estudos e Projetos Ltda.). Nada obstante, da consulta efetuada ao Sistema CNPJ sobressai que a defendente nunca constou no quadro societário da mencionada empresa. Logo, a ela não deve ser imputado o débito relativo ao Convite 78/2004.

70. Frise-se que tendo a responsável optado pela revelia, o processo deve seguir seu curso, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

71. Quanto à Sra. Mônica Ferreira Marques, foi citada em função de débito nos Convites 49/2004, 57/2004, 58/2004, 59/2004, 63/2004, 64/2004, 70/2004, 76/2004 e 77/2004, na condição de sócia da Maili Serviços e Comércio Ltda. (atual empresa RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda.). Entretanto, a responsável optou por não responder ao chamamento do Tribunal, o que impõe o prosseguimento do feito (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992).

72. A Sra. Mônica Ferreira Marques vive em união estável com o Sr. Marcelo Cavalheiro e aduziu, em seu depoimento no IPM DCT 190/2010, que aceitou participar da abertura da firma acima mencionada a pedido do Sr. Sérgio Caetano Cavalheiro, pai de seu companheiro, por ter confiança nele, enfatizando, todavia, que não participava da administração da empresa, não tendo assinado mais nenhum documento (peça 22, p. 4).

73. Na condição de companheira do Sr. Marcelo Cavalheiro, a Sra. Mônica Ferreira Marques tinha ciência dos negócios da empresa que visava a fraudar e lesar o erário, inclusive, em seu depoimento no IPM DCT 190/2010, embora tenha asseverado que não participava dos negócios das empresas das quais era sócia, assumiu ter conhecimento de seus ramos de atuação.

74. Como já pontuei acima, se a Sra. Mônica Ferreira Marques não tinha a intenção de atuar de forma efetiva na Maili Serviços e Comércio Ltda. (atual empresa RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda.), como aduziu em seu depoimento no IPM DCT 190/2010 (peça 22, p. 4), não é plausível que aceitasse fazer parte de seu quadro societário.

75. Desse modo, se agiu acreditando que seu ato não provocaria o resultado delitivo, o fez de forma precipitada e sem cautela, e, se porventura agiu com indiferença às consequências, em ambos os casos deve ser responsabilizada pelo débito calculado.

76. De forma conclusiva, as contas da Sra. Mônica Ferreira Marques devem ser julgadas irregulares, imputando-se-lhe o débito apurado relativo aos convites precitados.

77. Contudo, ainda acerca da aludida responsável, importante registrar que, da mesma forma que a Sra. Marivone Oliveira dos Santos foi citada também como sócia da Alce Olecram Comércio e Consultoria Ltda. (atual empresa 1214 GNBR Construções Estudos e Projetos Ltda.). Nada obstante, da consulta efetuada ao Sistema CNPJ sobressai que a Sra. Mônica Ferreira Marques nunca constou no quadro societário da mencionada empresa. Logo, a ela não deve ser imputado o débito relativo ao Convite 78/2004.

III.3

Dos responsáveis que se tornaram sócios com o ânimo de cometer fraudes com vistas a beneficiar a si próprios e/ou a outrem.

78. Passo ao exame da situação do Sr. Marcelo Cavalheiro, citado na condição de sócio da Alce Olecram Comércio e Consultoria Ltda. (atual empresa 1214 GNBR Construções Estudos e Projetos Ltda.) também pelas condutas descritas no subitem 53 *supra*, que optou pela revelia.

79. A SecexDefesa destaca que o responsável somente passou a ser sócio da 1214 GNBR Construções Estudos e Projetos Ltda. a partir de 5/5/2005, ou seja, em data posterior à realização de pagamentos impugnados nesta TCE, datados de 2004.

80. Contudo, entende a unidade especializada que ele deve ser responsabilizado também em relação a esta parcela do débito, porquanto embora não figurasse como sócio, de direito, era sócio de fato da firma, aduzindo que a jurisprudência desta Corte possibilita alcançar aqueles enquadrados nesta última condição (Acórdãos 4.703/2014, 4.481/2015 e 6.529/2016, todos da Primeira Câmara, e 356/2015 – Plenário).

81. Para o completo deslinde do feito, cumpre traçar um breve histórico acerca da atuação do Sr. Marcelo Cavalheiro na fraude que ora se investiga.

82. Conforme ficou assente nos autos do TC-022.244/2010-7, e apurado pelo Ministério Público Militar (peça 573, pp. 18/25) o Sr. Marcelo Cavalheiro, em parceria delitiva com o Sr. Edson Lousa Filho, providenciou a constituição de seis empresas: i) **New World** Consultoria Ambiental Ltda. (antiga WMW Ankar Consultoria e Venda Ltda.); ii) **Works & Service** Construções Ambientais Ltda. (antiga Digmar Comércio Consultoria Ltda.); iii) Enrilan Projetos e Serviços Ltda. (antiga Acinom Projetos e Consultoria Ltda.); iv) 1214 GNBR Construções, Estudos e Projetos Ltda. (antiga Alce Olegram Comércio e Consultoria Ltda.); v) 339 G&D Projetos e Serviços Ltda.; e vi) Deligon Consultoria em **Software** Ltda..

83. A abertura de tais firmas ocorria a partir da coleta efetuada por ambos das assinaturas de seus familiares e/ou amigos, muitos dos quais, como se viu acima, não tinham condições de avaliar que estavam sendo utilizados para a prática de crimes, para que passassem a integrar os seus quadros societários.

84. Como já dito, o Sr. Marcelo Cavalheiro solicitou a seu primo, o Sr. Antônio Carlos Oliveira do Nascimento, que assinasse documentos dizendo-lhe que se tratava da concessão de um empréstimo para a aquisição de materiais de construção, quando, em verdade, os papéis cuidavam da abertura de empresa.

85. Para melhor elucidar o esquema, transcrevo excerto da denúncia ofertada pelo Ministério Público ao Poder Judiciário, em que é narrada a atuação do Sr. Marcelo Cavalheiro (peça 573, p. 18/23):

“Nos períodos de setembro de 2004 a julho de 2005, oito empresas revezaram-se, participando de todos os certames licitatórios voltados para os convênios DNIT/IME (WMW ANKAR, DIGMAR, MAILI (RGBM), MONAM (RANED), ACINOM, ALCE OLEGRAM (JLG) e DELIGON. Ocorre que a constituição de seis empresas (WMW ANKAR, DIGMAR, ACINOM, ALCE OLEGRAM, 339 G&D e DELIGON) foi elaborada pelos empresários MARCELO CAVALHEIRO e EDSON LOUSA FILHO (3º e 4º denunciados), com o assessoramento do contabilista JUSTINIANO MARTINS CARNEIRO (5º denunciado), as quais foram criadas em 2004, pouco ou imediatamente antes da grande incidência de licitações realizados no IME, a fim de atender aos objetivos dos convênios com o DNIT.

Isso obviamente não foi por acaso, eis que MARCELO e EDSON já se conheciam, pois ambos eram sócios de empresas que forneciam bens e serviços no IME, principalmente no período em que o Major WASHINGTON era chefe do setor de materiais (almoxarifado), considerando-se ainda que este oficial é concunhado de EDSON. Além disso, o relacionamento deles não era ‘estritamente profissional’, pois tinham uma amizade, caracterizada, por exemplo, pela participação de festas de aniversário, churrascos, passeios, tudo confirmado por ocasião de suas inquirições e por outras informações constantes dos autos de IPM.

Restou evidente, também, que as seis empresas por eles criadas eram constituídas por pessoas humildes, de baixo nível de escolaridade e com pequena renda familiar, inclusive moradores de áreas carentes e de risco, além da participação societária de parentes e amigos, além de não possuírem representação técnica, com exceção da 1214 GNBR (antiga JLG e ALCE OLEGRAM), que tinha como sócia a engenheira civil Adriana Castro Campos, décima denunciada.

As outras duas empresas, BRUNAY e MONAM, criadas anteriormente em 2001, tiveram sua denominação e quadro social alterados em 2004 e 2005, com a finalidade de participar das

referidas licitações, as quais tinham como sócias MARIVONE OLIVEIRA DOS SANTOS e MÔNICA FERREIRA MARQUES, mãe e companheira de MARCELO CAVALHEIRO. Aliás, entre fevereiro e maio de 2004, período anterior à grande disponibilidade de recursos, houve realização de procedimentos licitatórios para aquisição de materiais para uso interno do IME, com utilização de recursos de um dos convênios, conforme previamente estipulado pelos convenientes, vencidos pelas empresas GRISA, MONAM e BRUNAY (depois MAILI), os quais estão sendo analisados na Tomada de Contas Especial.

De fato, os primeiros contatos profissionais entre os empresários MARCELO e EDSON com o Major WASHINGTON ocorreram a partir de 2001, período em que as empresas GRISA Comércio e Representações Ltda, BENCHTOP Informática e Papelaria Ltda. e LEADMAN Informática e Papelaria Ltda, que tinham parentes desses denunciados como sócios, forneceram bens e serviços ao IME. A propósito, está sendo investigado nos autos de IPM nº 0000236-71.2010, em trâmite na 1ª Auditoria da 1ª CJM, suposta descarga irregular de materiais permanentes, dentre os quais alguns supostamente não teriam sido fornecidos, sendo que figura como um dos indiciados o Major WASHINGTON.

Ressalta-se, também, que o processo de formação dessas três empresas foi semelhante ao das oito envolvidas na empreitada criminoso descrita nesta exordial acusatória. Assim, diante dessas informações é cristalino o vínculo entre o Major WASHINGTON e os empresários MARCELO CAVALHEIRO e EDSON LOUSA FILHO.

No que concerne à formação societária e à administração de fato das oito empresas envolvidas na trama delituosa, extrai-se que nessas seis empresas constituídas e nas outras duas que tiveram suas razões sociais alteradas naquele ano (2004) figuraram como sócios parentes, amigos e parentes de amigos do Major WASHINGTON, do contabilista JUSTINIANO e dos empresários EDSON LOUSA FILHO e MARCELO CAVALHEIRO, sendo que estes dois denunciados inclusive figuraram como sócios, ainda que temporariamente, de algumas delas.

Outro fato que vincula a criação destas empresas de fachada para serem utilizadas na empreitada criminoso é a área de atuação definida na razão social de cada uma delas, como por exemplo: Consultoria e Vendas, Comércio e Consultoria, Serviços e Comércio, Comércio e Serviços, Projetos e Consultoria, Projetos e Serviços, Consultoria e Projetos, Estudo e Projetos, Projetos e Serviços, Construções e Estudos, Construções e Projetos, Consultoria em **Software**, Consultoria Ambiental, Construções Ambientais. Ou seja, esta manobra visava a passar a ideia de que eram empresas de ramo específico, o que justificaria a sua contratação com a finalidade de atender aos objetos de engenharia de transportes, inclusive no que tange aos aspectos ambientais.

Seguindo nessa mesma linha, o terceiro denunciado MARCELO CAVALHEIRO tentou se eximir da responsabilidade sobre a formação das empresas, alegando que colocou EDSON LOUSA FILHO (4º denunciado) em contato com JUSTINIANO CARNEIRO (5º denunciado), porque o primeiro não estaria satisfeito com o seu contador anterior (tis. 986/993). No entanto, é desmentido por JUSTINIANO que declarou que MARCELO CAVALHEIRO teria pedido a ele para arrumar as pessoas a fim de constituírem empresas para atuar no mercado (tis. 664/667). Já EDSON LOUSA não confirma isso, porém admitiu ter administrado apenas as duas empresas em que o seu sogro era sócio (ANKAR e DIGMAR) e que convidou Willian Lourenço da Silva para ser sócio da DELIGON (tis. 735/742).

Portanto, verificou-se evidentemente que os empresários MARCELO CAVALHEIRO e EDSON LOUSA, com assessoramento e apoio determinante de JUSTINIANO, não iriam se arriscar na criação dessas empresas para participar das licitações se não tivessem o aval do Maj WASHINGTON e do Cel DIAS (...).”

86. É nessa perspectiva, portanto, que deve ser analisada a conduta do Sr. Marcelo Cavalheiro no dano de que ora se cuida, ou seja, como agente ativamente partícipe do esquema criminoso levado a

efeito no IME para o desvio de verbas públicas, tendo ele atuado na logística de abertura das empresas que venceriam os certames viciados e não prestariam os serviços.

87. Feitas tais observações, impõe-se destacar que o Sr. Marcelo Cavalheiro foi revel na citação que lhe fora endereçada, cabendo, desse modo, o prosseguimento do processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

88. Conforme mencionado alhures, o Sr. Marcelo Cavalheiro foi citado por débito relativo ao exercício de 2004, no valor de R\$ 64.022,00, referente ao Convite 78/2004 e à empresa contratada Alce Olecram Comércio e Consultoria Ltda. (atual empresa 1214 GNBR Construções Estudos e Projetos Ltda.), da qual somente passou a integrar o quadro societário a partir de maio de 2005.

89. Consoante destacado pela SecexDefesa, o responsável, embora não fosse sócio de direito, possuía ampla e ativa participação nos negócios da firma, ostentando, portanto, a condição de sócio de fato.

90. Além dos diversos depoimentos dando conta de que o Sr. Marcelo Cavalheiro era quem administrava as empresas que abria em conjunto com parentes ou amigos, conforme descrito no subitem 335 da instrução transcrita no Relatório precedente, deve-se destacar que o próprio responsável asseverou, em depoimento no âmbito do IPM DCT 190/2010, que possuía poderes para movimentar a conta bancária da firma 1214 GNBR Construções Estudos e Projetos Ltda. (peça 22, p. 17).

91. Acerca da responsabilização do sócio de fato, isto é, daquele que não compõe de forma oficial o quadro societário da empresa, mas que pratica atos que indicam estar efetivamente no seu comando, cumpre transcrever os seguintes enunciados:

Acórdão 6.529/2016 – Primeira Câmara (Relator Ministro Bruno Dantas)

“Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica não alcançam apenas os sócios de direito, **mas também os sócios ocultos porventura existentes**, nos casos em que estes, embora exerçam de fato o comando da empresa, escondem-se por trás de terceiros instituídos apenas formalmente como sócios.” (grifo acrescido)

Acórdão 4.481/2015 – Primeira Câmara (Relator Ministro Bruno Dantas)

“Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica alcançam não apenas os sócios de direito, **mas também os sócios ocultos que**, embora exerçam de fato o comando da pessoa jurídica, **[utilizam-se] de terceiros (laranjas [proprietários figurativos]) instituídos apenas formalmente como proprietários da empresa.**” (grifo acrescido)

Acórdão 2.696/2011 – Plenário (Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira)

“Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica não se impõem apenas aos sócios de direito da empresa; alcançam, também, **eventuais sócios ocultos.**” (grifo acrescido)

92. Assim, constatado que o Sr. Marcelo Cavalheiro era sócio de fato da multicitada 1214 GNBR Construções Estudos e Projetos Ltda., porquanto, em conluio com outros responsáveis, praticou atos com abuso de poder da empresa para beneficiar-se do desvio de dinheiro público, terminando por ocasionar o dano ao erário ora em exame, cabe responsabilizá-lo pelo débito apurado, também em relação àquela empresa.

93. As considerações acima servem de balizamento para a situação do Sr. Edson Lousa Filho, igualmente citado na condição de sócio das empresas e que, de modo análogo ao Sr. Marcelo Cavalheiro, permaneceu silente em relação ao chamamento desta Corte de Contas.

95. O responsável foi citado por débito relativo ao Convite 78/2004 (R\$ 64.022,00), na condição de sócio da Alce Olecram Comércio e Consultoria Ltda. (atual empresa 1214 GNBR Construções Estudos e Projetos Ltda.).

96. Como fartaemente descrito nos autos, e constante do trecho da denúncia do Ministério Público Militar que transcrevi anteriormente, o Sr. Edson Lousa Filho atuava em conluio com o Sr. Marcelo Cavalheiro na abertura das empresas que serviram de suporte para a prática das reiteradas fraudes levadas a efeito no IME.

97. Tal responsável também foi apontado por diversos depoentes, no IPM DCT 190/2010, como sendo aquele que, em conjunto com o Sr. Marcelo Cavalheiro, administrava as empresas, fato reconhecido, inclusive, por ele mesmo (peça 20, p. 25).

98. De igual modo ao Sr. Marcelo Cavalheiro, solicitava a aposição de assinatura a parentes e/ou amigos para a abertura de diversas firmas com a finalidade última de obter vantagem indevida para si e para outros mediante fraudes.

99. À guisa de conclusão, dada a condição de sócio de fato do Sr. Edson Lousa Filho nas empresas relacionadas, e tendo em conta a jurisprudência do TCU acima mencionada, cumpre julgar irregulares as suas contas, imputando-se-lhe o débito ora apurado.

IV

Da Citação dos Membros e do Presidente da Comissão de Licitação

100. Prosseguindo, foram citados o Sr. Juarez Gomes de Matos Bastos, Presidente da Comissão de Licitação (peça 383), e os Srs. Davi Azevedo Santos (peça 547) e Márcio Vancler Augusto Geraldo (peça 375), ambos por terem ocupado o encargo de membros da Comissão de Licitação – doravante denominada CPL.

101. A unidade técnica propõe o acolhimento das alegações de defesa dos Srs. Juarez Gomes de Matos Bastos e Davi Azevedo Santos, julgando-se regulares suas contas, com quitação plena. No que se refere ao Sr. Márcio Vancler Augusto Geraldo, que também atuou como Encarregado do Setor de Material, sugere a irregularidade das contas, com a imposição do débito apurado nestes autos.

102. Quanto ao Sr. Juarez Gomes de Matos Bastos, também citado na condição de Presidente da CPL, aduziu, de forma sintética, que: i) a presente Tomada de Contas Especial está prescrita; ii) não se locupletou do produto do desfálque; iii) não tinha capacitação técnica para ocupar a função; iv) o processo é nulo em função de ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa; v) não praticou ato de improbidade administrativa, porquanto não atuou de forma dolosa com vistas a desviar dinheiro público; vi) não exerceu, de forma efetiva, o encargo de Presidente da CPL; e vii) não assinou ou praticou qualquer ato nas licitações do IME.

103. Verifica-se, de fato, que o Sr. Juarez Gomes de Matos Bastos não atuou como Presidente da Comissão de Licitação que conduziu os processos relacionados aos Convites 54 a 56, 64 e 76 a 78/2004, como fazem prova os documentos das peças 822 a 846.

104. Assim, em vez de julgar-lhe as contas regulares, como sugeriu a unidade instrutiva, considero mais adequado a esta situação a exclusão do nome do Sr. Juarez Gomes de Matos Bastos do rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, restando prejudicado o exame dos demais argumentos de defesa por ele oferecidos.

105. Quanto ao Sr. Davi Azevedo dos Santos, citado na condição de membro da CPL, e que optou pela revelia, verifica-se, a partir do exame dos processos licitatórios atinentes aos convites levados a efeito no Convênio DNIT PP/190/2003, que ele atuou como Secretário da Comissão de Licitação.

106. Desse modo, creio que competia ao responsável tão-somente a execução de atos que não possuíam cunho decisório, mas apenas de preparação de documentos e de atividades relativas à operacionalização das rotinas administrativas atribuídas à CPL.

107. Nesse sentido e na linha da proposta da unidade instrutiva e do **Parquet**, não é cabível a imputação de débito ao Sr. Davi Azevedo dos Santos, motivo pelo qual cumpre julgar regulares com ressalva as suas contas.

108. Por fim, tem-se que o Sr. Márcio Vancler Augusto Geraldo foi citado por débito no valor total apurado pela unidade especializada em decorrência de irregularidades nos Convites 54 a 56, 64 e 76 a 78/2004.

109. Perscrutando os autos, verifica-se que o responsável, que também atuou como Encarregado do Setor de Material nos certames acima mencionados, atestou a efetiva realização dos serviços atinentes a cada um dos torneios licitatórios, sendo certo que, conforme as provas constantes deste processo, tais serviços não foram realizados pelas firmas que foram remuneradas para tanto.

110. Para além do atesto de serviços em que a efetiva realização não restou comprovada, há nos autos diversos documentos indicando que o responsável possuía ativa participação na gestão dos Convênios IME-DNIT.

111. Era ele quem confeccionava o pedido dos serviços a serem licitados – que, como já visto, era devidamente fracionado para a utilização da modalidade convite em vez de Tomada de Preços ou Concorrência – e assinava as notas de empenho emitidas em favor das firmas beneficiadas pelo desvio de verbas no IME.

112. De qualquer sorte, por ter optado pela revelia, o Sr. Márcio Vancler Augusto Geraldo deixou de produzir prova contrária àquela constante deste processo, que, consoante descrito acima, evidencia a cristalina responsabilização do gestor no débito em análise.

IV

Da Citação dos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula

113. O Sr. Paulo Roberto Dias Morales foi citado pela totalidade do débito apurado no Convênio DNIT PP/190/2003 por ter sido apontado no IPM DCT 190/2010, nesta Corte de Contas e também no âmbito do Ministério Público Militar, como sendo, em conjunto com o Sr. Washington Luiz de Paula, ativo operador da fraude generalizada praticada no IME nos convênios com o DNIT.

114. Ao responsável foram imputadas as seguintes condutas (peça 303, p. 42):

“- Emissão de dezenas de requisições para despesas fracionadas, supostos serviços acerca do objeto de convênios, quando tais despesas deveriam ser tomadas em seu conjunto a fim de se estabelecer a modalidade licitatória, conforme natureza de despesa estabelecida na respectiva nota de crédito.

- Determinação, via ordem de serviços, de modalidade licitatória inadequada a ser empregada (convite), sendo claras as disposições legais e jurisprudência desta Corte no sentido de admitir apenas o parcelamento em tais hipóteses.

- Atesto pela execução de serviços que, pelo contexto fático analisado nos autos, foram executados por outras entidades (Fundação Ricardo Franco, universidades ou empresas diferentes das contratadas e pagas), tendo inclusive este responsável declarado documentalmente que os objetos de alguns dos convênios foram executados integralmente pela Fundação Ricardo Franco.”

115. As alegações de defesa do Sr. Paulo Roberto Dias Morales são no sentido da inexistência do dano ao erário em discussão e, em segundo plano, de afastar a sua responsabilidade pelas falhas havidas no IME.

116. Sobre o primeiro ponto, as considerações expendidas no tópico II acima esgotaram o tema, deixando clara a existência do débito em foco, não havendo como acolher a argumentação apresentada.

117. Também não prospera a tentativa de esquivar-se da responsabilidade pelo débito, imputando-a a outros responsáveis. Há nos autos informações uníssonas no sentido de que cabia ao responsável gerir os convênios do IME com o DNIT, sendo ele o agente que – de forma indevida e abusando de sua competência, como se verá adiante – designava o tipo de procedimento licitatório que seria utilizado, e, ainda, que atestava o recebimento dos produtos, conforme indicado abaixo:

117.1. trecho do IPM DCT 190/2010 (peça 29, p. 21/22 e 24/25):

“As informações prestadas por todas as testemunhas, em serviço no IME naquela época, mostram que os processos licitatórios referentes aos convênios DNIT/IME seguiam o seguinte procedimento: inicialmente, as necessidades em serviços, à luz dos objetos e dos planos de trabalho de cada convênio, eram formuladas pela equipe técnica dos convênios, composta de pessoal pertencente ao IME, na sua maioria professores da área de Fortificação e Construção, e de pessoal contratado pela Fundação Ricardo Franco, para complementação da equipe. Na Coordenação Administrativa dos convênios, era feita a parte requisitória do serviço ou da aquisição, constando o objeto e a modalidade da licitação e, também, o valor referenciado, de acordo com uma Planilha de Orçamento Estimativo, que seguia anexa.

A parte requisitória era preparada pelo Coordenador Administrativo e assinada pelo Coordenador Geral dos convênios DNIT/IME [Sr. Paulo Roberto Dias Morales]. A seguir, a parte requisitória era encaminhada para a Administração do IME para que fosse iniciado o processo licitatório propriamente dito. A parte dava entrada no Almoxarifado ou Setor de Materiais, onde era transformada em requisição para o Ordenador de Despesas, que mandava publicar em Boletim Interno do IME a autorização para início do processo licitatório e mandando que a Comissão Permanente de Licitação (CPL) adotasse as providências cabíveis. Além disso, o Ordenador de Despesas designava um oficial do IME para proceder a uma pesquisa de preços, no mínimo, em duas empresas, para comparar com os preços ofertados pela empresa vencedora do certame.

(...)

Encerrado o certame licitatório, o Encarregado do Setor Financeiro providenciava, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), a emissão do empenho de despesa global à empresa vencedora, do qual uma via era entregue à empresa pelo Encarregado do Almoxarifado, e duas outras permaneciam no IME para fins de controle.

A empresa, ao terminar o serviço contratado ou mesmo parte dele, encaminhava a Nota Fiscal ou Fatura para o Almoxarifado, para fins de liquidação e pagamento. O Encarregado do Almoxarifado encaminhava a Nota Fiscal ou a Fatura para o **Coordenador Geral dos convênios DNIT/IME** [Sr. Paulo Roberto Dias Morales], o qual assinava uma declaração para fins de **comprovação do serviço realizado**.

(...)

Coronel PAULO ROBERTO DIAS MORALES – (...) Assumiu a Coordenação Geral dos convênios DNIT/IME em 2002, cuja atividade consistia na coordenação de trabalhos técnicos voltados para os objetos dos convênios. De modo geral, em seu depoimento, constante nas fls. 1095 a 1110, atribuiu a responsabilidade de tudo o que estivesse relacionado com a execução dos procedimentos licitatórios à Administração do IME, reservando-se para a responsabilidade de especificar a parte técnica e aprovar os serviços quando prestados. Afirmou que não fazia o pedido para a Administração do IME, **mas em todos os processos constam as partes requisitórias assinadas por ele**. Informou que fazia a liberação dos pagamentos para as empresas, **assinando no verso da nota fiscal ou fatura**, caso fosse aprovado o conteúdo técnico do fornecimento. (...) **Alega não saber o porquê do grande número de processos licitatórios na modalidade de convite**, ocorridos no final de 2004, e realizados com valores próximos ao limite, **mas assinou as requisições de todos eles**, ou seja, tinha o conhecimento de quantos e quais processos e que valores estavam sendo referenciados.” (grifo acrescido)

117.2. trecho de resposta encaminhada pelo então Comandante do Exército a questionamento efetuado por este Relator (peça 498 pp. 5/6):

“4.2.9. Desta forma, os procedimentos seguidos faziam com que os [Processos de Trabalho] fossem analisados tecnicamente e financeiramente pela equipe do CENTRAN no Rio de Janeiro, **onde o coronel PAULO ROBERTO DIAS MORALES realizava o trabalho preliminar de conformação do processo**. Após a publicação em Diário Oficial, o setor competente dentro da macroestrutura do DEC acompanhava a execução financeira do [Processo de Trabalho] e a entrega dos produtos finais ao órgão contratante.

(...)

4.2.11. Em todos os casos, a forma de condução do processo era a mesma, ou seja, a macroestrutura do DEC em Brasília não participava do processo inicial de análise de viabilidade técnica e econômica, da elaboração do projeto básico ou do correspondente orçamento. Da mesma maneira, o **Processo de Dispensa de Licitação era elaborado no Rio de Janeiro**, sendo encaminhado ao DEC para exame pela Assessoria Jurídica, visando subsidiar a autorização para sua efetivação e posterior ratificação pela autoridade competente, ato imprescindível para

conferir a necessária eficácia à avença, consoante expressamente disposto no **caput** do art. 26 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

4.2.12. Como se denota, o DEC utilizava a estrutura existente no CENTRAN para analisar tecnicamente os [Processos de Trabalho]. Além disso, à luz da Portaria Interministerial nº 407 MD/MT, de 2005, Fundações de apoio eram contratadas como executantes dos Planos de Trabalho, tendo em vista a apontada **expertise** técnica para tanto, **ratificada pelo CENTRAN na pessoa do coronel PAULO ROBERTO DIAS MORALES.**” (grifo acrescido)

117.3. trecho da denúncia apresentada pelo Ministério Público Militar à justiça castrense (peça 573, p. 9/11):

“Verificou-se, pelo teor dos depoimentos e dos documentos colhidos na **inquisa**, que todos os 88 (oitenta e oito) procedimentos licitatórios relativos aos aludidos convênios DNIT/IME eram iniciados a partir do recebimento da solicitação (Parte) formulada pela coordenação geral.

Essas Partes, **na maioria das vezes assinadas pelo coordenador geral (Cel DIAS) e noutras pelo coordenador administrativo (Major WASHINGTON)**, eram encaminhadas ao Chefe da Divisão Administrativa do IME (que também era o Ordenador de Despesa). Em seguida, mediante ordem deste, o Chefe do Setor de Material (Almoxarifado), elaborava uma Requisição dirigida ao Fiscal Administrativo, para fins de autorizar prosseguimento das medidas administrativas decorrentes. Nesta mesma requisição o OD [Ordenador de Despesa] despachava autorizando o início do processo licitatório e determinava à Comissão Permanente de Licitação (CPL) a adoção das providências cabíveis.

Ocorre que, ao contrário do que determina a legislação em vigor (Regulamento de Administração do Exército, orientações dos Órgãos de Controle Interno e Externo, Lei nº 8.666/93), **todas as Partes encaminhadas pela coordenação dos convênios e as respectivas requisições elaboradas pelo Setor de Material ao OD já apresentavam irregularidades**, que foram desprezadas pelos dois primeiros denunciados e pelos Agentes Administrativos do IME. É que **nas Partes solicitando os serviços já constava a modalidade de licitação a ser seguida (convite – tipo menor preço), quando na verdade incumbia ao OD e à CPL determinar o certame a ser realizado.**”

(...)

Logo após executado o serviço contratado, a empresa encaminhava a Nota Fiscal (NF) para o Almoxarifado, para fins de liquidação e pagamento. O Encarregado do Setor de Material apresentava a NF para o Coordenador Geral dos convênios DNIT/IME [Sr. Paulo Roberto Dias Morales], o qual assinava uma declaração para fins de comprovação do serviço realizado e, em seguida, o Almoxarife – após analisar a declaração – também assinava atestando o recebimento do serviço ou do material. Após isso, a Nota Fiscal era encaminhada ao Ordenador de Despesa que também assinava no [seu] verso (...) autorizando o Setor Financeiro a realizar a liquidação e o efetivo pagamento.” (grifo acrescido)

118. Como se vê, o Sr. Paulo Roberto Dias Morales participava ativamente na gestão dos Convênios DNIT/IME, porquanto preparava a requisição técnica dos serviços e atestava o recebimento. Extrapolando de suas atribuições, conforme demonstrado pelo Ministério Público Militar, também elaborava as partes requisitórias dos serviços com a indicação da modalidade de licitação a ser seguida – convite.

119. A escolha da modalidade de licitação é ato praticado por aquele(s) que elabora(m) o edital. Se for a Comissão de Licitação a confeccionar o instrumento editalício, esta lançará em seu corpo a modalidade adequada à contratação.

120. O procedimento é bastante óbvio, porquanto cabe à Comissão de Licitação, diante dos vários pedidos e requisições que recebe das diversas seções ou subunidades do órgão ou da entidade, planejar e dimensionar a contratação, adequando-a à modalidade compatível com o previsto no art. 22 da Lei 8.666/1993.

121. Mister esclarecer, no ponto, que a autoridade competente, a quem cumpre assinar o edital, deve, ao fazê-lo, cancelar a modalidade escolhida pela Comissão de Licitação, ou, discordando de tal escolha, e de forma fundamentada, determinar a retificação do ato.

122. **In casu**, como previsto no art. 34, § 2º, da Instrução Geral 12-02 do então Ministério do Exército (que aprova as regras para a realização de licitações e contratações no âmbito daquela Força Armada), cabe à Comissão de Licitação elaborar o edital e, conseqüentemente, decidir sobre a modalidade de licitação.

123. Também o art. 12 daquele normativo especifica que compete ao Ordenador de Despesa determinar a realização da licitação e decidir sobre sua dispensa ou inexigibilidade. Depreende-se, portanto, que, se é o Ordenador de Despesa quem decide sobre o afastamento da licitação, também é ele encarregado de deliberar sobre a modalidade de licitação a ser utilizada, tarefa que realiza mediante homologação – ou não – do edital confeccionado pela Comissão de Licitação.

124. Desse modo, o procedimento implementado pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, e que foi aceito sem maiores questionamentos pelas outras instâncias – Comissão de Licitação e Ordenador de Despesa –, subverte a sistemática que deveria ter sido, de fato, adotada.

125. Decerto, pelo que consta dos autos, o fracionamento de despesa, dolosamente praticado pelo responsável, tinha por objetivo possibilitar a contratação das diversas empresas que haviam sido recém-criadas, com o apoio logístico dos Srs. Washington Luiz de Paula, Marcelo Cavalheiro e Edson Lousa Filho, para o cometimento das fraudes praticadas no IME.

126. Também tenta o responsável eximir-se de responsabilização asseverando que os processos de contratação eram conduzidos pelo Departamento de Engenharia e Construção – DEC, situado em Brasília.

127. Para além da inutilidade da assertiva em socorrê-lo – porquanto ainda que fosse verídica a informação veiculada, não desconfiguraria o fato de que era ele o responsável pela requisição e atesto do recebimento dos produtos –, é importante trazer à baila a informação do então Comandante do Exército, Sr. Enzo Martins Peri, na transcrição acima descrita, de que o processo de contratação era elaborado no Rio de Janeiro e encaminhado à Assessoria Jurídica do DEC, em Brasília, somente para a emissão do respectivo Parecer.

128. À guisa de conclusão, o Sr. Paulo Roberto Dias Morales não carrou ao processo documentos idôneos a comprovar a efetiva entrega de parte dos produtos objeto do Convênio DNIT PP/190/2003 – conforme demonstrado no item II acima –, tampouco conseguiu afastar sua responsabilidade no evento danoso, situando sua defesa no campo argumentativo, o que impõe o julgamento pela irregularidade de suas contas, com a imputação do débito apurado.

129. Passo ao exame da situação do Sr. Washington Luiz de Paula, citado também pela totalidade do débito relativo ao Convênio DNIT PP/190/2003 (peça 376), cujas alegações de defesa encontram-se à peças 849.

130. Em síntese, o responsável aduz: i) a inexistência do débito apurado; ii) supostos prejuízos à sua imagem e honra decorrente deste processo e das investigações a que vem sendo submetido; e iii) ausência de responsabilidade no dano ao erário; vi) impossibilidade de descumprimento à determinação de superior hierárquico.

131. Consoante a análise empreendida no item II acima, ficou assente a existência de débito, não havendo como acolher, no ponto, a defesa do Sr. Washington Luiz de Paula.

132. Sobre a existência de supostos prejuízos à sua imagem e honra decorrente das acusações lançadas contra o responsável em função das investigações e acusações a que vem sendo submetido, é forçoso reconhecer que a assertiva não tem o condão de elidir a responsabilidade que lhe está sendo imputada neste processo.

133. Inicialmente, impende destacar que os débitos a ele imputados datam de novembro e dezembro de 2004 (cf. citação à peça 376). Consoante consta do relatório do IPM DCT 190/2010, o Sr. Washington Luiz de Paula assumiu a função de Coordenador Administrativo dos Convênios

DNIT/IME em abril de 2004 (peça 29, p. 22/23). Nesse sentido, há coincidência entre o período de atuação do responsável na gestão do Convênio DNIT PP/190/2003 e o dano ao erário em discussão.

134. Prosseguindo, conforme farta documentação constante deste processo – aí inclusos o relatório do IPM DCT 190/2010 (peças 28, p. 37/47 e 29, p. 2/42), a denúncia ofertada pelo Ministério Público Militar à Justiça Castrense (peça 573, p. 4/36) e o que apurado pela equipe de auditoria da então 3ª Secex, atual SecexDefesa (constante do TC-022.244/2010-7) –, havia um esquema fraudulento em curso à época que possibilitou o desvio de recursos públicos mediante a realização de certames viciados, porquanto utilizado, de forma indevida o fracionamento de despesas, de modo a possibilitar a realização de convite, em vez de tomada de preços ou, ainda, de concorrência, modalidades em que a possibilidade de competição é ampliada.

135. A título de informação, consta dos autos perícia realizada pelo Comando do Exército nos diversos processos licitatórios levados a efeito para a utilização da verba proveniente do DNIT, na qual a conclusão foi expressa no sentido de que os 74 certames poderiam ter sido reduzidos a 15 (peça 28, p. 36).

136. A participação do Sr. Washington Luiz de Paula na empreitada fraudulenta divide-se em duas frentes: i) como Coordenador Administrativo dos Convênios DNIT/IME; e ii) como agente que, em conluio com os Srs. Marcelo Cavalheiro e Edson Lousa Filho, operacionalizou a abertura de diversas empresas que se sagrariam vencedoras nos convites realizados pelo IME.

137. Como Coordenador Administrativo dos convênios, o responsável assessorava o Sr. Paulo Roberto Dias Morales. De acordo com o que apurado no IPM DCT 190/2010, cumpria ao Sr. Washington Luiz de Paula preparar a parte requisitória dos convênios:

“A parte requisitória era preparada pelo Coordenador Administrativo e assinada pelo Coordenador Geral dos convênios DNIT/IME. A seguir, a parte requisitória era encaminhada para a Administração do IME para que fosse iniciado o processo licitatório propriamente dito. A parte dava entrada no Almoxarifado ou Setor de Materiais, onde era transformada em requisição para o Ordenador de Despesas, que mandava publicar em Boletim Interno do IME a autorização para início do processo licitatório e mandando que a Comissão Permanente de Licitação (CPL) adotasse as providências cabíveis. Além disso, o Ordenador de Despesas designava um oficial do IME para proceder a uma pesquisa de preços, no mínimo, em duas empresas, para comparar com os preços ofertados pela empresa vencedora do certame.” (grifo acrescido)

138. Consoante já visto na análise da defesa do Sr. Paulo Roberto Dias Morales, as mencionadas partes requisitórias padeciam do vício consubstanciado na escolha indevida da modalidade de licitação a ser adotada – convite.

139. Tal sistemática, isto é, a utilização de repetitivos convites tinha por finalidade possibilitar a participação nos certames das empresas que possuíam em seus quadros societários pessoas que tinham laços familiares e/ou de amizade com o responsável.

140. Com fito de aclarar tal envolvimento, reproduzo a análise da SecexDefesa constante dos subitens 214/218 da instrução transcrita no Relatório precedente:

“214. Conforme já exposto no parágrafo 161 desta instrução, no tocante ao núcleo relacionado ao seu concunhado, tem-se que os sócios das empresas são familiares do Maj Washington Luiz de Paula, bem como ‘laranjas’ e outras pessoas de confiança do Sr. Edson Lousa Filho, da seguinte forma:

- a) Sr. Edson Lousa Filho - concunhado do Sr. Washington Luiz de Paula;
- b) Sra. Jacqueline Fonseca Lousa - esposa do Sr. Edson Lousa Filho;
- c) Sr. Henrique Bittencourt Lousa - filho do Sr. Edson Lousa Filho;
- d) Sra. Edilânia Fonseca Froufê - cunhada do Sr. Washington Luiz de Paula;
- e) Sr. Antonio da Cruz Fonseca - sogro do Sr. Washington Luiz de Paula;
- f) Sr. William Lourenço da Silva - sócio do Sr. Edson Lousa Filho que prestava serviços para a família e trabalhava para o Sr. Washington Luiza de Paula;
- g) Sr. Uilson Agostinho da Silva - pai do Sr. William Lourenço da Silva – ‘laranja’;

h) Sra. Celia Lourenço da Silva - mãe do Sr. William Lourenço da Silva – ‘laranja’.

215. Já com relação ao núcleo que envolve o empresário Marcelo Cavalheiro, tem-se os seguintes relacionamentos:

- a) Sr. Marcelo Cavalheiro - indiciado no IPM por formação de quadrilha e outros crimes;
- b) Sra. Mônica Ferreira Marques - companheira do Sr. Marcelo Cavalheiro;
- c) Sra. Marivone Oliveira dos Santos - mãe do Sr. Marcelo Cavalheiro;
- d) Sr. Sérgio Caetano Cavalheiro - pai do Sr. Marcelo Cavalheiro;
- e) Sr. Antonio Carlos Oliveira do Nascimento - primo do Sr. Marcelo Cavalheiro – ‘laranja’;
- f) Sra. Adriana Castro Campos - sócia do Sr. Marcelo Cavalheiro;
- g) Sra. Lizaura Honorato Balbino - casada com o contador das empresas fraudulentas, Sr. Justiniano Carneiro Martins – ‘laranja’;
- h) Sr. Alfredo Balbino - irmão da Sra. Lizaura Honorato Balbino – ‘laranja’;
- i) Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida - filha da Sra. Lizaura Honorato Balbino – ‘laranja’;
- j) Sr. Deleon Alves dos Santos - noivo da Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida – ‘laranja’.

216. Ocorre que já foram expostos nesta instrução diversos indícios de que as empresas conduzidas pelos Srs. Edson Lousa Filho e Marcelo Cavalheiro agiam em comunhão de interesses (parágrafos 159 a 168), o que evidenciaria o próximo relacionamento entre esses empresários.

217. Nesse diapasão, acrescenta-se que torna mais evidente ainda tal relacionamento o fato de que em cinco das nove empresas fraudulentas, que tiveram a personalidade jurídica desconsiderada por meio de determinação contida no item 9.4 do Acórdão 640/2015-TCU-Plenário, há, concomitantemente, sócios nelas que possuem vínculos com cada um dos dois núcleos formados pelos Srs. Edson Lousa Filho e Marcelo Cavalheiro, da seguinte forma:

a) empresa **Works & Service** Construções Ambientais Ltda.: entre 14/6/2004 e 1º/6/2005, possuía um sócio ‘laranja’ recrutado por cada empresário; a partir dessa data, passou para o nome de pessoas relacionadas ao Sr. Edson Lousa Filho. Seus sócios eram:

- Uilson Agostinho da Silva, de 14/6/2004 a 1º/6/2005 – ‘laranja’ recrutado pelo Sr. Edson Lousa Filho;
- Antonio Carlos Oliveira do Nascimento, de 14/6/2004 a 1º/6/2005 - primo e ‘laranja’ recrutado pelo Sr. Marcelo Cavalheiro;
- Edilânia Fonseca Froufê, de 1º/6/2005 a 17/6/2005 - familiar do Sr. Edson Lousa Filho;
- William Lourenço da Silva, de 17/6/2005 a 13/7/2006 - sócio do Sr. Edson Lousa Filho;

- Antonio da Cruz Fonseca, a partir de 13/7/2006 - familiar do Sr. Edson Lousa Filho;

b) sócios da empresa **New World** Consultoria Ambiental Ltda.: entre 9/6/2004 e 11/5/2005, possuía um sócio ‘laranja’ recrutado por cada empresário; entre meados de 2005 e meados de 2006, ficou com um familiar do Sr. Edson e um ‘laranja’ recrutado pelo Sr. Marcelo; a partir de então, passou para o nome de familiar do Sr. Edson Lousa Filho. Seus sócios eram:

- Uilson Agostinho da Silva, de 9/6/2004 a 11/5/2005 – ‘laranja’ recrutado pelo do Sr. Edson Lousa Filho;
- Antonio Carlos Oliveira do Nascimento, de 9/6/2004 a 11/5/2005 - primo e ‘laranja’ recrutado pelo Sr. Marcelo Cavalheiro;
- Edilânia Fonseca Froufê, de 11/5/2005 a 17/6/2005 - familiar do Sr. Edson Lousa Filho;

- Gleice Regina Balbino de Almeida, de 17/6/2005 a 13/7/2006 – ‘laranja’ recrutada pelo Sr. Marcelo Cavalheiro;

- Antonio da Cruz Fonseca, a partir de 13/7/2006 - familiar do Sr. Edson Lousa Filho;

c) sócios da empresa 1214 GNBR Construções, Estudos e Projetos Ltda.: entre 6/10/2004 e 5/5/2005, possuía um sócio ‘laranja’ recrutado por cada empresário; entre meados de 2005 e novembro de 2006, pertenceu ao próprio Sr. Marcelo Cavalheiro e à sua sócia, passando, a partir de novembro de 2006, também para o nome do Sr. Edson Lousa Filho. Seus sócios eram:

- Célia Lourenço da Silva, de 6/10/2004 a 5/5/2005 – ‘laranja’ recrutada pelo Sr. Edson Lousa Filho;

- Alfredo Balbino, de 6/10/2004 a 5/5/2005 – ‘laranja’ recrutado pelo Sr. Marcelo Cavalheiro;

- Marcelo Cavalheiro, de 5/5/2005 a 16/11/2006;

- Adriana Castro Campos, de 5/5/2005 a 7/12/2007 - sócia do Sr. Marcelo Cavalheiro;

- Edson Lousa Filho, de 16/11/2006 a 19/6/2009;

d) sócios da empresa Enrilan Projetos e Serviços Ltda.: entre 13/9/2004 e 5/5/2005, possuía um sócio ‘laranja’ recrutado por cada empresário; a partir dessa data, passou para o nome de pessoas relacionadas ao Sr. Edson Lousa Filho. Seus sócios eram:

- Célia Lourenço da Silva, de 13/9/2004 a 5/5/2005 – ‘laranja’ recrutada pelo Sr. Edson Lousa Filho;

- Alfredo Balbino, de 13/9/2004 a 5/5/2005 – ‘laranja’ recrutado pelo Sr. Marcelo Cavalheiro;

- William Lourenço da Silva, de 5/5/2005 a 9/2/2015 - sócio do Sr. Edson Lousa Filho;

- Henrique Bittencourt Lousa, de 5/5/2005 a 9/2/2015 - filho do Sr. Edson Lousa Filho;

e) sócios da empresa Deligon Consultoria em **Software** Ltda.: inicialmente, pertenceu a um ‘laranja’ recrutado pelo Sr. Marcelo Cavalheiro; a partir de meados de 2005 foi transferida para o Sr. Edson Lousa Filho e sua esposa, passando logo depois para o nome de dois sócios ‘laranjas’, um recrutado por cada empresário. Seus sócios eram:

- Deleon Alves dos Santos, de 22/11/2004 a 4/5/2005 – ‘laranja’ recrutado pelo Sr. Marcelo Cavalheiro;

- Edson Lousa Filho, de 4/5/2005 a 27/6/2005;

- Jacqueline Fonseca Lousa, de 4/5/2005 a 27/6/2005 - casada com o Sr. Edson Lousa Filho;

- William Lourenço da Silva, de 27/6/2005 a 9/1/2007 - sócio do Sr. Edson Lousa Filho;

- Gleice Regina Balbino de Almeida, de 27/6/2005 a 9/1/2007 – ‘laranja’ recrutada pelo Sr. Marcelo Cavalheiro.

218. Pelo exposto, são evidentes as ligações empresariais entre os Srs. Marcelo Cavalheiro e Edson Lousa Filho, sendo este concunhado do responsável, o que, consequentemente, faz com que todos os sócios das empresas que desviaram recursos públicos sejam, de alguma forma, pessoas ligadas ao Maj Washington Luiz de Paula.”

141. A SecexDefesa elaborou um esquema descritivo do relacionamento do Sr. Washington Luiz de Paula e dos diversos responsáveis desta TCE (peça 856), por meio do qual ficam assentes as relações familiares que ele possuía com os sócios das empresas que tiveram suas personalidades jurídicas desconstituídas, nos termos do Acórdão 640/2015 – Plenário.

142. Ainda como Coordenador Administrativo dos convênios, o próprio responsável afirmou que cumpria-lhe a tarefa de elaborar a prestação de contas dos ajustes (peça 20, p. 46). Ora, como demonstrado neste processo, parte do objeto avençado não foi adimplido, sendo forçoso concluir que qualquer prestação de contas que tenha asseverado a conclusão do que ajustado – como insistentemente quer fazer crer o responsável – padecia de vício insanável, eis que informava situação diversa da real.

143. Sobre a segunda vertente de sua atuação no esquema delitivo, o responsável tenta aduzir que as empresas já existiam e faziam negócios com o IME desde o ano de 2002, não havendo, até as denúncias que originaram a ampla investigação na unidade militar, qualquer apontamento desabonador da conduta delas.

144. No ponto, cumpre destacar a informação já colhida por meio do IPM DCT 190/2010 de que as referidas empresas foram, na sua totalidade, criadas no segundo semestre do exercício de 2004 para possibilitar as suas contratações pelo IME no âmbito dos diversos convites realizados (peça 29, p. 19), sistemática que consubstanciava a essência da fraude generalizada que ora se investiga, conforme demonstra a consulta efetivada no Sistema CNPJ da Receita Federal: i) Maili Serviços e Comércio Ltda. (atual RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda.) – abertura em 6/10/2004; ii) Acinom Projetos e Consultoria Ltda. (atual Enrilan Projetos e Serviços Ltda.) – abertura em 13/09/2004; iii) Digmar Comércio Consultoria Ltda. (atual **Works & Service** Construções Ambientais Ltda.) – abertura em 14/06/2004; iv) Alce Olecram Comércio e Consultoria Ltda. (atual empresa 1214 GNBR Construções Estudos e Projetos Ltda.) – abertura em 06/10/2004; e v) WMW Ankar (atual **New World** Consultoria Ambiental Ltda.) – abertura em 09/06/2004.

145. O responsável também assevera que não poderia deixar de cumprir determinação do seu superior hierárquico no sentido de conferir celeridade ao desembolso da verba recebida do DNIT próximo ao encerramento do exercício, de modo a tentar justificar a utilização de diversos convites, todos direcionados, como já visto, a empresas cujos sócios eram seus familiares ou amigos.

146. Como é cediço, ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece (art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Desse modo, o responsável deveria ter ciência de que o fracionamento de despesas não encontra amparo na Lei de Licitações.

147. Conforme afirmei no Voto condutor do Acórdão 3.037/2015 – Plenário, prolatado nos autos do TC-018.852/2013-0, que cuidou de Tomada de Contas Especial instaurada em razão de irregularidades em pagamentos efetuados pela Diretoria de Engenharia da Aeronáutica à empresa CEFA-3 Comércio e Representação de Serviços Ltda., a hierarquia e a disciplina, pilares da vida castrense, não podem justificar a prática de atos ilegais:

“60. De início, cumpre destacar que a hierarquia, ao lado da disciplina, foi erigida pelo art. 142 da Constituição Federal, como pilar de sustentação da caserna:

‘Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, **organizadas com base na hierarquia e na disciplina**, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.’

61. Nada obstante, a hierarquia militar não pode ser supedâneo para a prática de atos ilegais, porquanto tal conduta subverteria, por completo, a noção de que as relações entre as pessoas, não só no âmbito das Organizações Militares, como também na Administração Pública e no seio da vida comum, devem ser regidas sob o estrito império da Lei.

62. É dizer, diante de uma situação em que confrontados o dever de hierarquia e a legalidade, como é exatamente o caso de que ora se cuida, seria imperiosa a opção por esta última, pois não existe ordem, tampouco disciplina quando se subverte a obediência à lei.”

148. Nesse mesmo sentido, pronunciei-me no Voto que impulsionou o Acórdão 9.392/2015 – Segunda Câmara, prolatado nos autos do TC-022.326/2013-8, que cuidou de Tomada de Contas Especial para apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de material de informática e de expediente pelo Comando da Aeronáutica:

“14. De acordo com a SecexDefesa, a rigidez dos princípios da hierarquia e da disciplina militares, bem como a confiança no comando, contaram a favor do superior hierárquico, tendo determinado que os militares da comissão de recebimento apusessem suas assinaturas no documento a eles apresentado, sendo noticiado que os mencionados agentes teriam sido recebidos de maneira individual para assinar os termos de recebimento.

15. Com as vênias de estilo por divergir do entendimento exposto, creio que não se pode excluir a responsabilidade dos militares que compuseram a Comissão de Recebimento de Material e atestaram o recebimento de bens que não foram entregues, sob a alegação de cumprimento da hierarquia militar.

16. Este Tribunal já se deparou em outras oportunidades com situações semelhantes, cabendo trazer à colação parte do Voto que embasou o Acórdão n. 488/2010 – Plenário, que tratou especificamente do tema:

‘9. Quanto à alegação de obediência a ordens superiores, impende registrar que o Estatuto dos Militares, instituído pela Lei n. 6.880/1980, ao mesmo tempo em que dispõe que a hierarquia e a disciplina são a base institucional das Forças Armadas, estabelece taxativamente que ‘Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo’ (art. 14, § 2º, do Estatuto). Além disso, exige-se no § 3º do referido dispositivo que ‘A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida entre militares da ativa, da reserva remunerada e reformados’.

10. O Estatuto estabelece, ainda, ao tratar da Ética Militar, que os militares estão sujeitos a ‘cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos, as instituições e as ordens das autoridades competentes’ (art. 28, inciso IV). O acatamento e o cumprimento das leis do País, não somente as que dizem respeito diretamente à estrutura militar, constituem-se em base da disciplina e em manifestação da Ética Militar. Logo, não encontra guarida no ordenamento jurídico a alegada excludente de culpabilidade aventada pelo militar, [pois] o cego cumprimento de ordens não o exime da responsabilidade pela prática de atos manifestamente ilegais.

11. Este Tribunal já tratou da matéria em mais de uma oportunidade, ficando assente que a condição de militar não desobriga o cidadão uniformizado do cumprimento de outras obrigações contidas em lei e, em especial, no que se refere ao desempenho funcional, não o desobriga da estrita obediência ao princípio da legalidade da Administração Pública (Acórdão n. 2.441/2007 – Plenário). Nenhuma represália pode sofrer o servidor que se recusar a cumprir ordem manifestamente ilegal, na medida em que o art. 41 da Lei n. 6.880/1980 delimita a estreita relação de convivência entre os oficiais que ordenam e aqueles que obedecem, já que ‘Cabe ao militar a responsabilidade integral pelas decisões que tomar, pelas ordens que emitir e pelos atos que praticar’. **Portanto, a responsabilização engloba as ações do emitente da ordem e do praticante da ação** (Acórdão nº 28/1998 – Plenário)’. (grifo acrescido)”

149. Se desconhecia tal preceito e decidiu cumprir a ordem superior, isso o torna responsável – porquanto como Coordenador Administrativo de Convênios deveria conhecer a Lei 8.666/1993 – e, de outro modo, se mesmo sabendo da irregular solicitação que lhe fora endereçada decidiu atendê-la, restou caracterizado cumprimento à ordem ilegal, o que constitui ação precipitada, tomada sem a devida cautela.

150. O fato é que ambas as situações acima indicam a responsabilidade do Sr. Washington Luiz de Paula pelo dano apurado.

151. Na sua defesa acostada aos autos (peça 849), o responsável aduz que os produtos referentes ao Convênio DNIT PP/190/2003 teriam sido devidamente entregues pelas empresas contratadas, restando demonstrada a correção e a regularidade da aplicação dos recursos conveniados, conforme se observa no trecho da instrução da SecexDefesa que resumiu essas alegações, nos subitens 68/72:

“68. Com relação aos produtos, alega que todos eles foram entregues, uma vez que houve determinação da Justiça Militar de busca e apreensão nas instalações do Centran, situação que resultou na comprovação da efetiva entrega dos objetos contratados. Nesse diapasão,

questiona qual seria o real interesse do IPM e do MPM em negar a presença desses produtos, induzindo este Tribunal a acreditar na inexistência deles, o que caracterizaria desvio de recursos públicos e graves danos ao erário.

69. Assim, pondera que não restou provado o nexo de causalidade entre o suposto dano e o comportamento do responsável, que não causou prejuízo à Administração por meio de ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência. Desse modo, aduz que não foi comprovado que teria havido danos dolosos ou até menos culposos, pois todos os contratos foram integralmente executados e entregues.

70. Frisa que as empresas Ankar e Digmar foram responsáveis pela alocação de mais de sessenta profissionais, dentre eles engenheiros civis, ambientais, florestais, ferroviários, químicos e de telecomunicações, analistas de sistemas, tecnólogos de processamento de dados, arqueólogos, agrimensores, geógrafos, geólogos e oceanógrafos, o que pode ser facilmente comprovado mediante simples consulta em suas carteiras profissionais.

71. Nesse diapasão, questiona como essas empresas, que possuíam quadro de funcionários altamente qualificados, poderiam ser declaradas como fraudulentas ou de fachada, uma vez que elas seriam responsáveis pelas despesas de custeio e mobilização da totalidade do pessoal técnico e administrativo do Centran empregado na execução, no controle e na conclusão de todos os objetos contratados com a concedente.

72. Em seguida, apresenta às p. 33-43 da peça 849 registros fotográficos que evidenciariam a realização de diversas atividades executadas pelo Centran, tais como:

- a) participação, com estande próprio, no I Congresso Panamericano de ITS;
- b) atuação de funcionários das empresas consideradas de fachada;
- c) atuação de funcionários do DNIT responsáveis pela supervisão e acompanhamento dos produtos;
- d) eventos de capacitação e treinamento de profissionais;
- e) visitas, reuniões técnicas e seminários.”

152. Contudo, não foram anexadas aos autos as provas da entrega desses produtos por parte das empresas contratadas, ou qualquer documentação referente à aprovação da prestação de contas do Convênio DNIT PP/190/2003 capaz de servir de elemento comprobatório da regular aplicação da verba conveniada.

153. Para além disso, o Sr. Washington Luiz de Paula também afirma que as contratações não padeciam do vício alegado da fraude generalizada, porquanto, em sua opinião, a divulgação dos certames no portal de compras do Governo Federal **Comprasnet** impediria a ocorrência da irregularidade, pois conferiria ampla publicidade aos torneios licitatórios (peça 849, p. 10). A alegação é genérica e não refuta o farto conjunto probatório do processo no sentido da ocorrência de fraudes perpetradas nos convênios DNIT/IME.

154. O objeto dos certames – previamente estabelecido pelo responsável e pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales em conjunto – era bastante específico, sendo claramente elaborado de modo a beneficiar as firmas recém criadas, ou outras, com o propósito único de conferir legalidade a uma série de atos ilegais e irregulares, começando pelo fracionamento indevido das despesas, passando pelo abuso de poder de ambos os gestores em determinar – usurpando a competência da Comissão de Licitação e do Ordenador de Despesas – a modalidade de licitação, e culminando com o falso atesto de recebimento de produtos que não eram entregues, ou que eram elaborados no âmbito do próprio IME, de modo a possibilitar o pagamento às empresas que atuavam no esquema delitivo.

155. Por fim, o responsável acostou às suas alegações de defesa diversas fotos em que várias autoridades do Exército Brasileiro, segundo informa, estariam participando de eventos para demonstrar a entrega dos produtos ajustados nos Convênio DNIT/IME.

156. Como é cediço, fotografias possuem valor probante reduzido, porquanto, por si sós, não são capazes de atestar o necessário e imprescindível nexos de causalidade que deve haver entre a despesa havida e a verba conveniada. Esta é a jurisprudência desta Corte. Precedentes:

Acórdão 9.953/2016 – Segunda Câmara (Relator Ministro-Substituto André de Carvalho)

“Declarações e as fotografias não têm pleno valor probatório, sobretudo quando desacompanhadas de documentos capazes de estabelecer o nexos causal entre os recursos federais recebidos e as despesas incorridas na execução do objeto do convênio.”

Acórdão 2.986/2016 – Primeira Câmara (Relator Ministro Bruno Dantas)

“Fotografias não são meio de prova suficiente para comprovar a regularidade da aplicação de recursos públicos transferidos, pois, no máximo, podem comprovar a existência do objeto conveniado, mas não são capazes de demonstrar, efetivamente, o nexos entre os recursos federais e as despesas efetuadas.”

Acórdão 2.436/2015 – Plenário (Relatora Ministra Ana Arraes)

“Fotografias desacompanhadas de provas mais robustas são insuficientes para comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não demonstram a origem dos recursos aplicados.”

157. Importante destacar, ademais, que as fotos encaminhadas pelo responsável sequer retratavam os produtos ajustados nos diversos convites questionados – o que, como visto acima, já não seria suficiente para comprovar a regular aplicação da verba federal –, mas apenas reuniões e palestras com a participação de militares do Exército Brasileiro.

158. Este o quadro, inafastável e inarredável a conclusão de que o Sr. Washington Luiz de Paula não conseguiu, por meio de suas alegações de defesa, demonstrar a inexistência do débito que lhe fora imputado, tampouco obteve sucesso em comprovar que não possui responsabilidade no evento danoso, motivo pelo qual anuo ao encaminhamento unânime da SecexDefesa e do **Parquet** especializado no sentido de que suas contas devem ser julgadas irregulares com a consequente imputação do débito apurado nos autos.

V

Da citação da Fundação Ricardo Franco

159. A Fundação Ricardo Franco – FRF foi citada, tendo apresentado suas alegações de defesa, que estão insertas às peças 455 a 468.

160. A citação da FRF decorre das disposições do Acórdão 640/2015, retificado pelo Acórdão 1.182/2015, ambos do Plenário, nos seguintes termos:

“9.6.1.7. irregularidades relativas ao Convênio DNIT PP/211/2004, com a adoção das seguintes medidas:

(...)

9.6.1.7.2. citação dos responsáveis pelo débito de R\$ 535.640,36 (quinhentos e trinta e cinco mil, seiscientos e quarenta reais e trinta e seis centavos), nos moldes delineados na instrução constante da peça 356, (subitem 53.12), a qual deverá incluir, necessariamente, no polo passivo, o(s) responsável(eis) pela(s) homologação(ões) da(s) dispensa(s) de licitação na contratação da Fundação Ricardo Franco, com a exclusão de eventuais membros da Equipe de Apoio das respectivas Comissões de Licitação e do Sr. Enzo Martins Peri.”

161. O débito apontado refere-se ao recebimento indevido pela Fundação Ricardo Franco dos pagamentos atinentes ao Contrato 10/2005 (peça 171, p. 14-21), firmado entre o DEC e a FRF, haja vista que foi a Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ, mediante o Contrato 5/2006, quem prestou os serviços de execução dos programas de proteção à flora e à fauna.

162. Para melhor compreensão reproduzo trecho do Relatório de Auditoria (TC-022.244/2010-7, Acórdão 640/2015 – Plenário), que bem esclarece a irregularidade:

“Duplicidade de Pagamentos

6.1.2. É de se notar que os mesmos serviços que supostamente seriam realizados no âmbito dos convites constariam das dispensas firmadas posteriormente com a Fundação Ricardo Franco – FRF. Para provar tal assertiva, basta uma simples conferência do objeto do Dispensa nº 45/2005, firmada entre o DEC e a citada instituição, e o objeto dos convites em exame (fls. 2/120 do Anexo 4).

(...)

6.1.4. Verificou-se, também, que diversos convites apresentam o mesmo objeto como, por exemplo, atualização dos EVTE, ou então a descrição do objeto a ser licitado é vaga e imprecisa.

6.1.5. A Dispensa de Licitação 96/2006 firmada entre o DEC e a Fundação Educacional da Região de Joinville – Univille teve por objeto a execução das atividades relativas aos Programas de Proteção à Fauna e à Flora e Monitoramento de Recursos Hídricos já previstas no Contrato 10/2005 firmado com a FRF (fls. 121/393 do Anexo 4).

6.1.6. O Contrato 5/2006, assinado em 13/11/2006, no valor de R\$ 535.640,36, estabelecia, em sua Cláusula Primeira, a obrigação da Univille na execução dos serviços de Engenharia Ambiental previstas no Plano de Trabalho anexo ao Convênio PP-211/2004-01 DNIT relativas às atividades necessárias à execução dos Programas de Proteção à Fauna e à Flora e Monitoramento de Recursos Hídricos.

6.1.7. Os serviços contratados da Univille foram devidamente prestados pela instituição de ensino, conforme pode se verificar do exame dos relatórios apresentados (fl. 396 do volume 2).

6.1.8. Uma vez que o Contrato nº 10/2005 estabelecia como atribuição da FRF a execução das atividades relativas aos Programas de Proteção à Fauna e à Flora e Monitoramento de Recursos Hídricos, concluímos que a FRF foi indevidamente indenizada por serviços não realizados. O montante indevidamente pago à Fundação Ricardo Franco corresponde ao valor total pago à Univille, ou seja, R\$ 535.640,36.

6.6.3. Preliminarmente, considerando que a Univille, de fato, apresentou o objeto do referido ajuste, ou seja, os estudos relativos aos Programas de Proteção à Fauna e à Flora e Monitoramento de Recursos Hídricos, consideramos que deva ser afastada dessa instituição qualquer responsabilidade pelos pagamentos indevidos.

6.6.4. Resta, portanto, imputar como indevido o pagamento realizado à Fundação Ricardo Franco e solidários no débito com a instituição os agentes que autorizaram o ajuste com a Univille, apesar do contrato celebrado com a FRF já prever a execução dos citados serviços.

6.6.5. Compulsando o Processo de Despesa Realizada – PDR (fls. 95/120 do Anexo 4), verifica-se que foram pagos à FRF, no período de 23/12/2005 a 19/12/2006, no âmbito do Contrato 10/2005, R\$ 4.715.306,31. Deste total, no mínimo, R\$ 535.640,36 são indevidos, pois se referem a serviços pagos no âmbito do Contrato 5/2006, firmado entre o DEC e a Univille.

(...)”

163. Como se percebe, houve cristalina participação da entidade privada na irregularidade, haja vista que a FRF percebeu recursos públicos por serviços que foram efetivamente realizados por outra fundação.

164. Instada a se manifestar nos autos, a FRF alega, em substância, que: a) não conseguiu encontrar em seus arquivos a documentação relativa aos contratos de referência, mas sustenta que os seus ex-administradores, e não a Fundação, devem responder pelo débito apurado nos autos; b) apesar de ter natureza jurídica de direito privado, como fundação de apoio ao IME, deveria ser equiparada às entidades da administração indireta, que não podem ser chamadas a restituir o erário; c) caso seja condenada a recompor o débito apontado no processo, ficará inviabilizada de dar continuidade as suas atividades.

165. A tese de que sejam responsabilizados somente os ex-gestores da Fundação não pode ser acolhida, uma vez que não há indícios nos autos de locupletamento dos ex-administradores da entidade, mas existem vários elementos probatórios suficientes para demonstrar que a Fundação se

beneficiou com a utilização irregular dos recursos públicos, visto que os pagamentos foram creditados diretamente na conta da Fundação, por meio de ordens bancárias.

166. Essa conclusão está em afino com a opinião da equipe de TCE da 1ª ICFEx (peças 790 a 794), que excluiu a responsabilidade dos gestores da FRF à época por falta de evidências da participação deles no dano ao erário.

167. Quanto à suposta equiparação da fundação privada (natureza jurídica da fundação de apoio ao IME) às demais entidades da administração indireta, proposição utilizada pela defendente com o objetivo de não recompor o dano constatado, entendo que igualmente se trata de exegese que não tem guarida no ordenamento jurídico. De ressaltar que os arts. 70, parágrafo único, 71, incisos II, VIII, da CF deixam evidente o poder-dever de o Tribunal julgar as contas e impor sanções previstas em lei a pessoa física ou jurídica que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

168. Não há no ordenamento qualquer tipo de proteção jurídica que isente, afaste ou minimize a obrigação das fundações de apoio de recompor o erário quando constatada a irregularidade análoga a que permeia estes autos (receber por serviços executados por outrem).

169. A respeito da eventual impossibilidade de permanecer em atividade, caso venha a ter que restabelecer os valores indevidamente recebidos, creio que se cuida de elemento de defesa que, por si só, não afasta a exigência de ressarcimento em exame, haja vista que a recomposição dos cofres públicos tem fulcro em comando legislativo-constitucional expresse.

170. Deixar de impor o ressarcimento pelo dano causado pela Fundação, em hipóteses quejandas, fragilizaria o reconhecido princípio da força normativa da Constituição da República (arts. 70, parágrafo único, 71, incisos II, VIII), o que secundarizaria o Texto Constitucional e, em consequência, apequenaria o dever geral de obediência às normas de regência.

171. Diante desse contexto, entendo que as alegações de defesa trazidas ao conhecimento desta Casa de Contas pela entidade não devem ser acolhidas.

172. O Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues foi citado, na condição de Ordenador de Despesas, em função das seguintes condutas (peças 301, p. 8):

“- Homologação de dezenas de procedimentos licitatórios fracionados e viciados (convites), quando, pelo tipo de despesa e o excessivo número de convites executados, era razoável e exigível deduzir quanto a obrigatoriedade de modalidade licitatória mais complexa, assim como, dada a excessiva repetição de empresas vencedoras, era evidente a possibilidade de estar existindo vícios nos procedimentos.

- Ordenação de dezenas de pagamentos sem entrega efetiva do objeto contratual. Ainda que houvesse o atesto formal da execução dos serviços, o fato de se tratar de despesas de grande vulto e estranhas às atividades da Unidade Gestora aconselharia no mínimo informações de outros agentes acerca do andamento dos serviços.

- Inércia acerca do sumiço de documentos relativos à realização de despesas, quando, além de supervisionar-lhe a guarda, deveria providenciar apuração e responsabilização dos envolvidos no ilícito administrativo.”

173. As alegações de defesa do aludido responsável, apresentadas por meio de representantes legais (peças 471 e 472), contemplam, em síntese, as seguintes argumentações: i) o IPM DCT 190/2010, mencionado pela equipe de auditoria do TCU como de extrema importância para elucidação dos fatos, não lhe atribuiu responsabilidade pelo dano; ii) o comando do IME determinou a utilização da modalidade convite na execução dos Convênios IME-DNIT, de modo a conferir agilidade no trato da verba federal que havia sido recebida no final do exercício de 2004, não lhe cabendo, portanto, desobedecer a tal ordem; iii) não tinha motivos para colocar em suspeição os procedimentos licitatórios que homologou; iv) na qualidade de ordenador de despesas autorizou os respectivos pagamentos com base em documentação que lhe fora apresentada que, segundo aduz, encontrava-se convergente com as disposições legais e regulamentares cabíveis; v) agiu com dever de obediência ao ordenar as despesas ora inquinadas; vi) o TCU possui jurisprudência assentada no sentido de excluir a

responsabilidade da autoridade homologadora do certame; vii) não se locupletou ou se beneficiou de nenhum pagamento que ordenou; e viii) sua boa-fé é presumida.

174. Alfim, o responsável solicita que suas alegações de defesa sejam analisadas em conjunto com os processos TC-007.685/2005-3, TC-010.089/2005-1 e TC-022.244/2010-7 e que elas sejam acolhidas de modo a expurgar sua responsabilização no dano ora indicado.

175. A SecexDefesa, com anuência do MP/TCU, propõe a irregularidade das contas do Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues, com a imposição do débito apurado.

176. Sobre o primeiro ponto da defesa do aludido responsável, impende destacar que, de fato, os dados do Inquérito IPM/DCT 190/2010 foram de extrema relevância para o deslinde deste feito. Todavia as conclusões daquele procedimento não vinculam esta Corte, que possui suas competências estabelecidas no texto da Constituição Federal (art. 71, incisos I a XI).

177. Importante destacar, ademais, que a decisão que vincula este Tribunal – como já visto acima – é aquela de origem judicial lavrada em sentença criminal que, expressamente consigna a absolvição do réu por negativa do fato ou da autoria, não sendo, à toda evidência, o caso retratado nos autos, o que não impede esta Casa de Contas de deliberar da maneira que entender correta, à luz dos elementos constantes do processo e do ordenamento jurídico.

178. O segundo argumento aventado é utilizado pela defesa para tentar justificar o ato de o responsável ter homologado certames fracionados, viciados desde a origem. De acordo com o refinado raciocínio apresentado, ao Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues somente cabia cumprir as ordens superiores e homologar os diversos e maculados torneios licitatórios que foram realizados no âmbito do Convênio DNIT PP/190/2003.

179. O que o responsável não informou é que, não somente estava ciente da decisão de descumprir de forma consciente e deliberada o Estatuto das Licitações, no que tange à escolha da modalidade licitatória, como também anuiu de forma expressa à irregularidade. A esse propósito, vale transcrever trecho da inquirição do próprio responsável, realizada no âmbito do IPM DCT 190/2010 (peça 26, p. 47-50, e peça 27, p. 1-8):

“perguntado quais eram suas atribuições como Ordenador de Despesas do IME, no que tange aos processos licitatórios, em 2004, **respondeu que** em dezembro o IME recebeu um grande volume de recursos, cerca de onze milhões, relativos a convênios celebrados entre o DNIT e o IME. E que, em três de dezembro, o IME recebeu o numerário, sendo que os créditos somente chegaram a partir do dia nove de dezembro. E que esses recursos geraram um grande número de licitações. E que, como cada modalidade de licitação tem prazos diferenciados, e que havia uma premência de tempo em vista das datas limites para o encerramento do exercício financeiro, recomendações e orientações impostas pela Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT) e Secretaria de Economia e Finanças (SEF), no sentido de não haver inscrição em Restos a Pagar, houve uma reunião em que participaram o depoente, o Comandante do IME, General SOARES, o Coordenador Geral dos convênios DNIT/IME, Coronel DIAS, na qual foi tomada a decisão de realizar licitações através de cartas convites, única modalidade de licitação que poderia atender os prazos limites, em relação ao emprego de parte do recurso recebido. E que, o Coronel DIAS assessorou o Comandante do IME, General SOARES, no aspecto técnico, no sentido de adequar os objetos à modalidade de licitação. E que não se recorda se o então o Capitão WASHINGTON esteve presente nessa reunião. **E que foi questionado pelo General SOARES se era possível ser feito o enquadramento administrativo na modalidade carta convite, ao que o depoente afirmou ser possível.** E que parte dos recursos iriam para a Fundação Ricardo Franco, por dispensa de licitação, e outra parte seria licitado pela administração do IME.” (grifo acrescido)

180. É dizer, mesmo ciente de que o fracionamento era indevido, o responsável, sabendo da manobra, deveria, de imediato, na condição de Ordenador de Despesas, ter se manifestado de forma

contrária, lavrando tal posicionamento em Ata. Ao revés, ele decidiu por orientar seu Comandante sobre a possibilidade da burla à Lei de Licitações.

181. Não pode aventar tal fato como abonador de sua conduta, porquanto não só tinha ciência da falha, como também indicou a seu superior hierárquico que era possível praticá-la.

182. Nesse sentido, não se pode tomar como atenuante à conduta do responsável a ordem de superiores do IME de agilizar o emprego das verbas que culminou no fracionamento indiscriminado de todos os certames ora em exame, tampouco o risco de eventual devolução dos recursos, caso não empregado tempestivamente.

183. Como já disse, a decisão contou com a participação do responsável que assumiu, dessa maneira, o risco da produção do resultado danoso havido na gestão do recurso dos convênios DNIT/IME. Aceitar a conduta em questão como favorável ao Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues seria consagrar a máxima de que ele poderia ser beneficiado pela sua própria torpeza, quando em verdade, o brocardo amplamente aplicável à área jurídica nos lega que ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza (**nemo auditur propriam turpitudinem allegans**).

184. De igual modo, não merece guarida a assertiva de que não tinha motivos para colocar em suspeição os procedimentos licitatórios que homologou e que ordenou os respectivos pagamentos.

185. A uma porque, como já visto, a conduta que se lhe era exigida era a de não homologar certames maculados pelo vício do fracionamento indevido de despesas, porquanto sabia da incorreção de tal procedimento, utilizado somente para acelerar o emprego dos recursos em total afronta ao Estatuto das Licitações.

186. A duas pelo fato de que, diversamente do que alegado pelo responsável, as falhas dos certames eram tantas e por vezes tão grosseiras que o simples exame atento da documentação que lhe era encaminhada para averiguação e consequente ordenação da despesa seria suficiente para que tais desembolsos não fossem autorizados. Senão vejamos.

187. No Convite 030/2005 (peça 816), as planilhas de preços das empresas que apresentaram proposta possuíam a mesma formatação (peça 816, p. 64, 66 e 68). Ademais, em todas elas, foi suprimido o item 1, previsto no certame (peça 816, p. 15). No Convite 030/2005 (peça 817), as empresas fizeram constar igualmente de suas propostas de preços (peça 817, p. 55 e 57), no subitem 2.3, a entrega de **softwares**, apesar de não haver essa previsão no modelo disponibilizado no certame (peça 817, p. 33). As referidas propostas contemplavam ainda os mesmos erros de grafia, como a não utilização do espaço após a vírgula que sucede a palavra “**Windows**” e a escrita indevida de “**officer**” em vez de “**office**”, o que revela fortes indícios de que o processo foi montado e fraudado.

188. Como se vê, as falhas acima descritas indicam que o responsável teria motivos suficientes e necessários para investigar melhor a qualidade e a veracidade dos documentos e informações que lhe eram repassadas para o cumprimento do seu mister de ordenador de despesas.

189. As irregularidades também infirmam a assertiva do Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues de que a documentação que lhe fora apresentada encontrava-se convergente com os dispositivos regulamentares e legais cabíveis à espécie. Ao revés, os documentos estavam maculados de erros grosseiros sem que o responsável tenha adotado qualquer ação no sentido de corrigi-los.

190. Prosseguindo, o responsável aduz que ordenou as despesas por dever de obediência, ou seja, diante dos documentos que lhe foram apresentados – que ele insiste em afirmar que estavam de acordo com os preceitos legais, fato amplamente desmentido pela miríade de irregularidades havidas nos torneios licitatórios –, não lhe caberia outra opção senão autorizar o pagamento das despesas.

191. A construção trazida em sede de defesa tenta passar a ideia, errada, de que o ordenador de despesas, mediante a apresentação de documentação formal não tem mais conduta alguma a adotar, a não ser a de autorizar o pagamento. Tal argumentação contraria frontalmente o entendimento assentado nesta Corte de Contas de que o ordenador de despesas deve agir como mais uma instância de controle, ou seja, deve averiguar a correção das informações e documentos que lhe são repassados de modo a assegurar que o pagamento que autorizou encontra-se, de fato, lastreado em documentos e informações idôneos. Precedentes:

Acórdão 635/2017 – Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz)

“O ordenador de despesas tem o dever de verificar a legalidade e a legitimidade dos documentos geradores de despesa, **não sendo sua assinatura mera formalidade, assim como de acompanhar e fiscalizar a atuação de seus subordinados.**” (grifo acrescido)

Acórdão 3.004/2016 – Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

“A autorização de pagamento não se resume à mera aposição de assinatura na ordem bancária. **É necessário que o gestor adote procedimentos independentes para se certificar da correção da despesa que lhe é apresentada para pagamento.**” (grifo acrescido)

Acórdão 1.568/2015 – Segunda Câmara (Relatora Ministra Ana Arraes)

“A função de ordenador de despesa não está adstrita ao mero acatamento ou acolhimento das solicitações de outras instâncias administrativas, **porquanto deve representar um verdadeiro controle da regularidade e da legalidade da despesa pública.**” (grifo acrescido)

Acórdão 1.618/2011 – Plenário (de minha Relatoria)

“**É de responsabilidade da autoridade ordenadora da despesa em um processo licitatório checar se os atos produzidos por aqueles que se encontram sob sua hierarquia estão em conformidade com a ordem jurídica.**” (grifo acrescido)

Acórdão 300/2011 – Plenário (Relator Ministro José Múcio Monteiro)

“A assinatura do ordenador de despesa em documento gerador de dispêndio **sem a verificação de sua legitimidade caracteriza falta de zelo e diligência profissionais necessários para evitar erros e fraudes causadores de prejuízos ao erário** e motiva a sua responsabilização perante o TCU.” (grifo acrescido)

Acórdão 1.651/2010 – Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz)

“**A atuação do ordenador de despesas no processo de pagamento não é meramente formal,** a exigência de sua assinatura tem por intuito obstar eventuais pagamentos irregulares.” (grifo acrescido)

Acórdão 918/2005 – Segunda Câmara (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

“O poder/dever de diligência do ordenador de despesas impõe a ele a verificação da regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos, sobretudo da adequação do valor do contrato ao seu objeto.”

192. Ora, dada a incidência das repetidas e graves falhas acima mencionadas, no caso em exame, era indispensável adotar providências para certificar a correção dos documentos apresentados a título de comprovação da regularidade da despesa cuja ordenação era requerida.

193. Sob outra ótica, não pode ser aceito o argumento de que a não ordenação de despesas implicaria algum tipo de desobediência hierárquica. Como já descrevi alhures, ninguém, aí incluídos os militares, é obrigado a cumprir ordens ilegais.

194. Desse modo, ainda que, em tese – o que se aventa apenas a título de argumentação, vez que não provado pelo responsável –, ele tenha recebido ordens superiores de ordenar as despesas maculadas, se assim o fez foi por sua conta e risco, não havendo como desincumbir-se de sua responsabilidade sob tal alegação.

195. O Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues aduz que o TCU possui jurisprudência assentada no sentido de excluir a responsabilidade da autoridade homologadora do certame. Para tanto, cita os Acórdãos 2.232/2007 e 2.006/2006, ambos do Plenário; e 2.908/2008 e 669/2009, ambos da Segunda Câmara.

196. O Acórdão 2.232/2007 – Plenário foi prolatado nos autos do TC-400.123/1995-9, de Relatoria do então Ministro Ubiratan Aguiar, que cuidou de Tomada de Contas Especial decorrente da omissão no dever de prestar contas por parte do então Prefeito de Campo Grande/MS à época da celebração do Convênio 020/91/SDR-PR, cujo objetivo era a construção do chamado Anel Viário de Campo Grande.

197. Por meio daquele **decisum**, o Tribunal afastou a responsabilidade do ex-Prefeito e do então Secretário de Obras mediante a premissa de que a responsabilização dos gestores foi lastreada por falhas havidas no projeto básico.

198. Desse modo, ponderou o Relator do caso que não havia nexo causal entre a conduta de terem celebrado o contrato inquinado com superfaturamento e o débito apurado. Transcreve-se, para melhor compreensão, o seguinte excerto do Voto de Sua Excelência:

“42. Em relação ao ex-prefeito e ao ex-secretário, extrai-se do relatório de auditoria que eles foram citados pela realização da Concorrência nº 3/91 e pela celebração do contrato nº 20/91 com um projeto básico inadequado. Registrou a equipe que esse fato caracterizou conduta ‘que concorreu indiretamente para o superfaturamento de serviços, na medida em que os quantitativos estabelecidos na planilha de custos do contrato e no projeto de terraplenagem não correspondiam aos efetivamente executados’ (fl. 2535).

43. **Data vênia**, não vislumbro nexo causal entre esse fato e o débito verificado. É possível, por exemplo, em um caso extremo, que uma obra licitada sem projeto básico tenha uma execução perfeitamente regular, sem qualquer superfaturamento de quantidades. Por outro lado, uma obra com um projeto básico perfeito pode apresentar, em sua execução, esse tipo de irregularidade. Ressalte-se que o débito decorreu de medições que contemplavam quantitativos de serviços superiores aos efetivamente executados.”

199. Como se nota, o precedente mencionado não guarda similitude com o presente caso, uma vez que cuida de situação específica atinente à falha em projeto básico e débito decorrente, como indicado, de medições irregulares que superestimavam os quantitativos executados.

200. Já o Acórdão 2.006/2006 – Plenário foi prolatado nos autos do TC-009.627/2000-8, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que cuidou de Tomada de Contas Especial resultante da conversão de Relatório de Auditoria, para apurar suposto dano ao erário nas obras de reforma e ampliação executadas no Aeroporto Internacional Luiz Eduardo Magalhães, sediado na cidade de Salvador/BA.

201. De igual modo ao precedente anterior, o Relator do feito afastou a responsabilidade dos gestores da Infraero por não vislumbrar nexo de causalidade entre suas condutas e o dano constatado. Tratou-se, na espécie, de débito originário da majoração de preços dos serviços executados, sendo que os responsáveis haviam sido citados pela extrapolação dos limites de alteração do valor do contrato e pela desfiguração do objeto pactuado.

202. O Relator do processo ponderou que, ainda que os limites tivessem sido alterados e o objeto desfigurado, se não houvesse a majoração de preços o dano inexistiria, motivo pelo qual afastou o liame causal entre a conduta dos responsáveis e o débito.

203. O mencionado Acórdão 2.006/2006 – Plenário encontra guarida na denominada Teoria da Causalidade Adequada, a qual define critérios para o estabelecimento da responsabilidade dos gestores.

204. Em síntese, a aludida teoria aduz que somente será responsável a reparar determinado prejuízo aquele(s) que tenha(m) praticado ato antecedente imprescindível à existência do dano que guarde estreita relação com ele, ou seja, deve ser o antecedente adequado a causar o mencionado dano.

205. Para exemplificar, cabe citar Sérgio Cavalieri Filho, **in** Programa de Responsabilidade Civil, 2ª edição, Rio de Janeiro, Malheiros, 1999:

“se alguém retém ilicitamente uma pessoa que se apresentava para tomar certo avião, e teve, afinal, de pegar um outro, que caiu e provocou a morte de todos os passageiros, enquanto o primeiro chegou sem incidente ao aeroporto de destino, não se poderá considerar a retenção ilícita do indivíduo como causa (jurídica) do dano ocorrido, porque, em abstrato, não era adequada a produzir tal efeito, embora se possa asseverar que este (nas condições em que se verificou) não se teria dado se não fora o fato ilícito.”

206. Como se vê no exemplo acima, somente poderia ser considerado antecedente adequado à produção do resultado danoso – no caso a morte do passageiro – aquele que, em abstrato, fosse capaz de produzir tal efeito.

207. No precedente mencionado pelo Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues, como bem ponderado pelo Relator, ainda que os limites de alteração contratual tivessem sido extrapolados e restassem desfigurados, tais fatos, **per se**, não ocasionariam o débito verificado, originário, como visto, do superfaturamento decorrente do aumento indevido de preços. É dizer, em abstrato, a conduta dos gestores da Infraero não conduziria necessariamente ao prejuízo ao erário, motivo pelo qual não fora considerada adequada à produção do resultado, o que justificou o seu afastamento da cadeia de responsabilização do débito.

208. Trazendo à análise o caso concreto, há que se verificar, com esteio na Teoria da Causalidade Adequada, se o ato praticado pelo Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues pode ser considerado como antecedente adequado à produção do débito em foco.

209. De tudo o que consta no processo, pode-se claramente verificar que havia um esquema delitivo montado para possibilitar o desvio de verbas no IME. Para tanto, empresas foram criadas apenas com o propósito de concorrer em certames fraudulentos, processos licitatórios foram montados com vistas a conferir aparência de legalidade a uma série de atos ilegais e diversos documentos foram produzidos para justificar pagamentos por serviços que não foram executados.

210. Não há dúvidas de que os atos anteriores à atuação do responsável – criação fraudulenta de empresas e montagem fictícia de processos licitatórios –, em abstrato, eram antecedentes adequados à produção do dano, motivo pelo qual aqueles que os praticaram estão na cadeia de responsabilização solidária deste processo.

211. De igual modo, também deve ser considerado antecedente adequado à produção do débito em questão o ato de ordenar despesas com base em documentos viciados e contendo flagrantes ilegalidades como visto acima. Tal ato consolidou a cadeia causal do débito ao possibilitar que empresas fossem remuneradas por serviços que não prestaram.

212. Tal assertiva ganha mais contornos de certeza ao se ter presente que era dever do Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues certificar-se da correção dos documentos e procedimentos anteriores para ordenar os pagamentos das respectivas despesas, tarefa que não realizou a contento.

213. É dizer que o ato de ordenar despesas com base em documentos irregulares com falhas gravíssimas, como as citadas acima, é adequado à produção do resultado débito, motivo pelo qual o precedente mencionado pelo responsável não o socorre no caso concreto.

214. Sob outra perspectiva, adotando-se a figura do administrador que se cerca de cuidados mínimos, usualmente exigidos no trato da coisa pública, outra não é a conclusão de que a conduta do responsável contribuiu decisivamente para a ocorrência do débito em discussão.

215. Não se pode crer como razoável a conduta de um administrador que, diante das diversas e graves irregularidades constatadas nos processos licitatórios os homologasse e, mais ainda, que autorizasse o pagamento das respectivas despesas.

216. Por óbvio, se fosse de extrema dificuldade para o ordenador de despesas verificar o ardil utilizado por aqueles que manejavam as estratégias utilizadas para o desvio de verbas, ou seja, se tal investigação demandasse providências extremas, tal elemento seria sopesado, podendo, dadas as peculiaridades do caso concreto, amenizar ou até afastar a sua responsabilidade no prejuízo ao erário.

217. Nada obstante, no caso vertente, como amplamente demonstrado, o simples exame da documentação que lhe fora encaminhada para a ordenação da respectiva despesa indicaria que ela não deveria ser autorizada.

218. De igual modo, os outros dois precedentes mencionados pelo Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues não o socorrem, pois tratam do afastamento de responsabilização de Governador de Estado – autoridade política – por falhas operacionais havidas em convênio (Acórdão 2.908/2008 – Segunda Câmara) e de não responsabilização de ordenador de despesas designado pela então Prefeita na gestão de convênio em função de ter ficado assente que aquele gestor não praticara atos administrativos

relacionados à execução do convênio como operacionalização, pagamentos e fiscalização, motivo pelo qual o Tribunal imputou o débito à ex-alcaide.

219. Adicionalmente, o fato de não ter se locupletado do produto do desvio de verbas, como afirma em sede de defesa, não elide a responsabilização do Sr. Claudio Vinícius Costa Rodrigues.

220. Por fim, a jurisprudência desta Casa de Contas é no sentido de que a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser expressamente demonstrada nos autos. Precedentes:

Acórdão 4.667/2017 – Primeira Câmara (Relator Ministro Bruno Dantas)

“A boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis.”

Acórdão 1.895/2014 – Segunda Câmara (Relatora Ministra Ana Arraes)

“A boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.”

Acórdão 2.399/2014 – Plenário (Relator Ministro José Múcio Monteiro)

“A boa-fé deve ser aferida objetivamente, **sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável**, mediante prova nos autos.” (grifo acrescido)

221. Sobre o pedido de que suas alegações de defesa sejam analisadas em conjunto com outros processos, ressalto que o pleito não encontra guarida nos normativos processuais desta Casa de Contas, cabendo destacar que o exame de tudo o quanto alegado em sede de defesa foi levado a efeito nesta Proposta de Deliberação. Importante destacar, ademais, que o presente processo contém elementos suficientes à sua análise, não havendo, portanto, necessidade de consulta aos processos indicados pelo responsável.

222. À guisa de conclusão, a conduta do Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues de ordenar despesas com base em documentação contendo severas falhas e irregularidades e de homologar processos licitatórios que sabia serem maculados do vício do fracionamento de despesas, em afronta à Lei de Licitações, torna-o responsável pelas irregularidades apuradas.

223. Assim, considero que as contas do responsável devem ser julgadas irregulares, imputando-se-lhe o débito pelo qual fora citado, tal como foi na linha do precedente do Acórdão 841/2018 – Plenário, de minha relatoria, nos autos do TC 008.449/2015-5.

VII

Da Citação do Sr. Fabio Marcelo de Rezende Duarte

224. Quanto ao Sr. Fábio Marcelo de Rezende Duarte, observo que sua citação decorreu das seguintes condutas no cargo de Diretor do Departamento de Outorgas do Ministério dos Transportes (peça 302, p.11):

“- Emitiu a ordem para que o IME produzisse o Relatório Ambiental e não mais o que estava previsto no Convênio DNIT PP 190/2003-00, conforme Ofício no 033-DEOUT/SPNT/MT, de 4/10/04.

- Como interveniente do Convênio tinha a obrigação de exigir do conveniente a execução do Plano de Trabalho conforme pactuado. Além de omitir-se quanto a esta obrigação, participou decisivamente na ação que resultou na alteração do objeto do ajuste.

- Encaminhou ao Diretor de Infraestrutura Terrestre do DNIT, Sr. Hideraldo Luiz Caron, termo de referência para elaboração dos estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira dos 7 (sete) lotes objetos da 2ª Etapa do Programa de Concessão de Rodovias Federais, apesar da existência do Convênio DNIT/IME, do qual era interveniente, razão pela qual era impossível que não tivesse conhecimento da existência do referido convênio;”

225. Tem-se, portanto, que a irregularidade que lhe foi atribuída está associada ao fato de ter solicitado, por meio do Ofício 033-DEOUT/SPNT/MT (peça 424, p. 2-6), que o IME alterasse o objeto

do Contrato 4/2003 e realizasse levantamentos dos passivos ambientais ao invés da correção e atualização dos estudos de viabilidade, conforme originalmente previsto.

226. Sendo que, com base nessa solicitação, foi o Coordenador-Geral dos convênios DNIT/IME, consoante Ofício 015/CDI (peça 423, p. 15-17), que tomou a decisão de efetivar essa alteração de objeto, realizando os serviços relativos aos levantamentos dos passivos ambientais, sem qualquer formalização ou pactuação de termo aditivo, e, posteriormente, houve desaprovação do concedente que indeferiu o pleito do Sr. Fábio Marcelo.

227. De fato, conforme aduzido nas alegações de defesa do responsável e ponderado nas análises empreendidas pela unidade técnica deste Tribunal (parágrafos 272 a 275), não houve uma atuação direta de sua parte que ocasionasse o desvio de finalidade detectado no âmbito do Convênio DNIT PP/190/2003, tendo em vista que a conduta que gerou a alteração questionada de objeto foi do Coordenador-Geral dos convênios DNIT/IME, ainda que sob influência do posicionamento do Sr. Fábio Marcelo de Rezende Duarte.

228. Nesse sentido, também considero que a conduta do Diretor do Departamento de Outorgas do Ministério dos Transportes não foi determinante para que o objeto conveniado tivesse sido executado de maneira dissonante ao que originalmente fora pactuado entre as partes, de forma que não há como imputar-lhe o débito correspondente a essa irregularidade, não havendo o necessário liame de causalidade entre sua atuação e os pagamentos dos serviços associados aos levantamentos dos passivos ambientais que foram indevidamente feitos com utilização de recursos do Convênio DNIT PP/190/2003.

229. Diante desse contexto, considero apropriado o encaminhamento sugerido pela SecexDefesa, que contou com a anuência do **Parquet** especializado, de julgar regulares as contas do Sr. Fábio Marcelo de Rezende Duarte.

VIII

Da Aposição de Sigilo

230. Com base na Resolução/TCU 294/2018, que estabelece a classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito deste Tribunal, cumpre tecer os seguintes comentários.

231. Nas alegações de defesa do Sr. Paulo Roberto Dias Morales há documentos que ostentam a chancela “reservado” (peça 492, p. 1-32, produzidos pelo Instituto Militar de Engenharia; peças 498, p. 1-29 e 207, p. 2-10, provenientes do Comando do Exército).

232. Ademais, há cópia de Processo Judicial que tramita na 2ª Auditoria da 1ª Circunscrição Judiciária Militar do Rio de Janeiro (peças 573 a 697), de tal forma que este processo contém diversas peças envolvendo desde informações atinentes à movimentação bancária de diversos acusados até informações de cunho pessoal relativas à formação e ocupação de militares envolvidos no desvio de verbas havido no IME.

233. Tendo em vista que, na qualidade de custodiante das informações constantes das mencionadas peças, cabe a este Tribunal classificá-las quanto ao seu grau de confidencialidade e, considerando, ainda, que incumbe ao órgão ou entidade de origem categorizar as informações enviadas a este Tribunal, devendo a Corte de Contas respeitar tal classificação (art. 6º da Resolução 294/2018), deve ser determinado ao Comando do Exército e àquela Circunscrição Militar que, em prazo certo, efetue a classificação do que contido às peças 492 (p. 1-32), 498 (p. 1-29), 207 (p. 2-10) e 573 a 697, podendo, ainda, indicar, se for o caso, alguma outra peça porventura não relacionada entre aquelas mencionadas.

234. Até que sobrevenha a informação dos respectivos órgãos, cumpre classificar este processo com o grau de sigiloso, podendo a Corte rever tal posicionamento, em função das informações a serem remetidas ou, ainda, de fatos ulteriores que justifiquem a mudança.

VIII

Da Conclusão

235. A presente TCE apura desvio de verbas praticado no Instituto Militar de Engenharia no âmbito do Convênio DNIT PP/190/2003, que teve por objeto por objeto a realização de atividades de

assessoria técnica, atualização e correção dos estudos de viabilidade econômico-financeiros relativos a trechos de sete lotes de rodovias federais.

236. Foram arrolados 24 responsáveis, sendo realizadas 24 citações solidárias, sendo que desse total, 17 optaram pela revelia e 7 apresentaram alegações de defesa.

237. Após a extensa análise acima produzida, proponho a este Plenário que:

237.1. os Srs. Antônio da Cruz Fonseca, Henrique Bittencourt Lousa, Juarez Gomes de Matos Bastos e William Lourenço da Silva e as Sras. Adriana Castro Campos, Edilânia Fonseca Froufe, Euza Silveira da Fonseca, Lizaura Honorato Balbino e Gleice Regina Balbino de Almeida sejam excluídos do rol de responsáveis destes autos;

237.2. as contas dos Srs. Claudio Vinicius Costa Rodrigues, Edson Lousa Filho, Marcelo Cavalheiro, Marcio Vancler Augusto Geraldo, Marivone Oliveira dos Santos, Mônica Ferreira Marques, Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula e da Fundação Ricardo Franco sejam julgadas irregulares, imputando-se-lhes, em consequência, o débito a que deram causa;

237.3. as contas dos Srs. Alfredo Balbino, Antônio Carlos Oliveira do Nascimento, Célia Lourenço da Silva, Davi Azevedo Santos, Fabio Marcelo de Rezende Duarte e Uilson Agostinho da Silva sejam julgadas regulares com ressalva.

238. Cumpre ressaltar que efetuei, no Voto condutor do Acórdão 640/2015 – Plenário (TC 022.244/2010-7), a sugestão de inclusão no rol de responsáveis desta TCE dos ordenadores de despesas e dos membros da comissão permanente de licitação por vislumbrar que tais gestores, salvo prova em contrário, deviam ser responsabilizados pelo dano de que ora se cuida.

239. O exame das alegações de defesa apresentadas indicou que, à exceção do Sr. Davi Azevedo Santos, membro da CPL que atuou como Secretário daquela comissão, devendo suas contas ser julgadas regulares com ressalva, os demais devem ser responsabilizados pelo débito que lhes fora imputado.

240. O Sr. Juarez Gomes de Matos Bastos, citado como Presidente da CPL, demonstrou não ter atuado nessa condição na condução dos certames indicados nestes autos, razão por que a proposta é de excluí-lo do rol de responsáveis desta TCE.

241. De outra perspectiva, o Sr. Márcio Vancler Augusto Geraldo, na condição de membro da CPL, é responsável por ter atuado naquela comissão de modo a dar continuidade aos certames fraudulentos, praticando, dentre outras condutas, o atesto indevido de serviços que não haviam sido prestados.

242. Quanto ao ordenador de despesas, Sr. Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, homologou certames viciados pelo fracionamento de despesas e ordenou despesas com base em documentação contendo graves e flagrantes irregularidades que deveriam ter sido objeto de exame por ele, de modo a impedir a produção do resultado danoso ao erário.

243. Quanto aos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, ficou evidente neste processo que agiram de forma a fraudar processos licitatórios, na tentativa de conferir aparência de legalidade a uma série de atos que visavam, ao final, a possibilitar o desvio de verbas ocorrido no Instituto Militar de Engenharia.

244. Por fim, os Srs. Edson Lousa Filho e Marcelo Cavalheiro devem ser responsabilizados por terem atuado como sócios de direito ou de fato de empresas que foram criadas tão-somente com o fito de possibilitar fraude em certames licitatórios que seriam levados a efeito pelo IME para a execução de convênios firmados por aquela unidade militar e o DNIT.

245. Ainda quanto aos Srs. Edson Lousa Filho e Marcelo Cavalheiro, os autos possuem elementos suficientes para evidenciar que atuaram com vistas à prática de atos – abertura de firmas por meio do abuso da boa-fé e ingenuidade de amigos e parentes, de modo a induzi-los a serem sócios de tais empresas – que visavam ao desvio de verbas havido.

246. Já as Sras. Marivone Oliveira dos Santos e Mônica Ferreira Marques estão sendo responsabilizadas por se tornarem sócias das multicitadas sociedades empresariais que, como visto, foram utilizadas com o fito de fraudar certames licitatórios, reunindo elas plenas condições para

conhecimento da ilicitude, duas delas ostentavam formação acadêmica de nível superior (em pedagogia e direito) e a outra, segundo o IPM, sabia dos negócios da empresa da qual era sócia.

247. Para tal conclusão, utilizei-me da premissa de que, de forma diversa àqueles que foram ludibriados ao se tornarem sócios, seja por terem sido enganados sobre o teor dos papéis que assinavam, seja por não possuírem condições de avaliar as consequências de tal ato, em função de sua baixa escolaridade e condição humilde, aquelas responsáveis possuíam condições de aquilatar as implicações jurídicas do ato que praticaram.

248. Apesar da gravidade dos fatos narrados, a possibilidade de aplicação das sanções cabíveis de penalidade pecuniária e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal encontra-se obstada pela prescrição da pretensão punitiva.

249. Rememoro que este Plenário fixou o entendimento de que o Tribunal está subordinado ao prazo decenal de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir do fato gerador, e de que o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil (Acórdão 1.441/2016).

250. O ato que determinou a citação dos responsáveis ocorreu em 25/3/2015, data em que foi proferida a decisão nesse sentido (Acórdão 640/2015 – Plenário). Considerando que os atos impugnados se deram em 2004 (fatos geradores) e houve interrupção de prazo em 2015, percebe-se que transcorreu o decênio previsto no **Codex** para todos os fatos discutidos nestes autos.

251. Considero oportuno solicitar, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992, o arresto de bens dos responsáveis, de forma a garantir, em última instância, o ressarcimento do dano ao erário de que ora se cuida.

252. Cumpre destacar que, sendo o DNIT o concedente no Convênio PP/190/2003, o débito deve ser revertido aos cofres daquela entidade.

253. Por fim, deve-se enviar cópia do Acórdão a ser prolatado nestes autos ao Procurador-Geral de Justiça Militar, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, ao Juiz-Auditor da 2ª Auditoria da 1ª Circunscrição Judiciária Militar, ao Comando do Exército, ao Instituto Militar de Engenharia, ao Departamento de Engenharia e Construção do Exército e ao Centro de Controle Interno do Exército, para adoção das medidas que entenderem cabíveis.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 15 de agosto de 2018.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator