

## VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada em atendimento ao subitem 9.6.1.2 do Acórdão 640/2015, retificado pelo Acórdão 1.182/2015, ambos do Plenário, que visa a apurar irregularidades identificadas na auditoria objeto do TC-022.244/2010-7 relativas ao Convênio PG-248/2000-DNER.

2. Trago este processo em Sessão Reservada devido à presença, nos autos, de documentos classificados, pelo Comando do Exército, como de acesso restrito, bem como de documentos compartilhados pelo Ministério Público Militar – MPM. Assim, este feito deve receber a chancela de sigiloso.

3. De início, é conveniente rememorar o contexto em que ocorreu o dano que ora se discute. Em março de 2003, o Ministério da Defesa e o Ministério dos Transportes estabeleceram, mediante a Portaria Interministerial 230 MD/MT (peça 407), mútua cooperação para a realização de trabalhos nas áreas de Engenharia de Transportes e de Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologia.

4. Para levar a efeito tal cooperação, em 2004 foram firmados diversos Convênios entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e o Comando do Exército, tendo o Instituto Militar de Engenharia – IME como unidade executora.

5. 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 (Portaria Interministerial MD/MT 307/2005, peça 408).

6. A Auditoria versada no TC-022.244/2010-7 cuidou dos processos licitatórios realizados pelo IME para implementar os referidos convênios celebrados com o Dnit. Embora o Convênio PG-248/2000-DNER tenha sido celebrado antes da edição dos normativos mencionada nos itens 3-5 **supra**, ele foi incluído no escopo da auditoria por ter originado transferência de recursos do DNIT para o IME em dezembro/2004, no montante de R\$ 2.490.000,00, complementando transferências anteriores.

7. A fiscalização permitiu constatar a prática de fraudes com a finalidade de desvio de verbas, que ocorriam, em síntese, da seguinte maneira:

7.1. o IME ou o DEC celebravam convênios com o DNIT e subcontratavam o objeto mediante convite, cujos valores ficavam sempre aquém de R\$ 150.000,00, de modo a possibilitar o enquadramento naquela modalidade licitatória;

7.2. 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;

7.3. as licitações resultavam na contratação das empresas cujo quadro societário era ligado ao Sr. Washington Luiz de Paul, militar que atuava como Coordenador Administrativo daqueles ajustes;

7.4. 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 consistiam de informações constantes de banco de dados públicos, como por exemplo o Ibama.

8. Em decorrência do Acórdão 640/2015 – Plenário, foram instauradas seis Tomadas de Contas Especiais, a saber: este TC-008.442/2015-0 (Convênio PG-248/2000-DNER); TC-008.449/2015-5 (Convênio DNIT/PP 169/2003), apreciada pelo Acórdão 841/2018 – Plenário; TC-008.450/2015-3 (Convênio DNIT/PP 207/2004), julgada por meio do Acórdão 1.012/2018 – Plenário; TC-008.453/2015-2 (Convênio DNIT/PP 190/2003); TC 008.457/2015-8 (Convênio DNIT/PG 211/2004), objeto do Acórdão 1.411/2018 – Plenário; e TC-011.164/2015-8 (Convênio DNIT/PG 001/2002)

9. No que diz respeito ao Convênio PG-248/2000-DNER, o Acórdão 640/2015, retificado pelo Acórdão 1.182/2015, ambos do Plenário, determinou a instauração da presente Tomada de Contas Especial nos seguintes termos:

“9.6. determinar à SecexDefesa que:

9.6.1. autue processos de Tomada de Contas Especial para tratar dos assuntos a seguir discriminados, juntando, por cópia, as peças desta fiscalização necessárias à instrução dos novos autos:

(...)

9.6.1.2. irregularidades relativas ao Convênio PG-248/2000-DNER, com a realização da citação dos responsáveis pelo débito de R\$ 544.243,36 (quinhentos e quarenta e quatro mil, duzentos e quarenta e três reais e trinta e seis centavos) nos moldes delineados na instrução constante da peça 11 (pp. 3/4), a qual deverá incluir, necessariamente, no polo passivo, os Ordenadores de Despesa e os membros da Comissão Especial de Licitação;”

10. Nestes autos, foram citados dez responsáveis, sendo seis servidores do IME – Srs. Washington Luiz de Paula, Coordenador Administrativo dos Convênios DNIT-IME, Paulo Roberto Dias Morales, Coordenador Geral dos Convênios DNIT-IME, Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, Ordenador de despesas, Marcio Landvoigt, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Márcio Vancler Augusto Geraldo, membro da Comissão Permanente de Licitação e Encarregado do Setor de Material, Davi Azevedo Santos, Membro da Comissão Permanente de Licitação – e quatro empresários – Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida e Sr. Deleon Alves dos Santos, sócios da 339 G&D e Deligon, e Sras. Monica Ferreira Marques e Marivone Oliveira dos Santos, sócias da Maili, posteriormente denominada RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda.

11. Em face das alegações de defesa dos Srs. Washington Luiz de Paula, Paulo Roberto Dias Morales, Cláudio Vinicius Costa Rodrigues e Marcio Landvoigt e da revelia dos demais responsáveis, a SecexDefesa propôs, de forma sintética: a) a regularidade das contas dos Srs. Márcio Landvoigt, Davi Azevedo Santos e Deleon Alves dos Santos e da Sra. Gleice Balbino de Almeida e; b) a irregularidade das contas dos Srs. Washington Luiz de Paula, Paulo Roberto Dias Morales, Claudio Vinicius Costa Rodrigues, Márcio Vancler Augusto Geraldo e das Sras. Monica Ferreira Marques e Marivone Oliveira dos Santos e condenação deles, em caráter solidário, ao pagamento dos débitos apurados neste processo.

12. Do posicionamento acima, o **Parquet** especializado divergiu parcialmente ao propor que: a) sejam declarados revéis, a teor do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, o Sr. Marcio Vancler Augusto Geraldo, Davi Azevedo Santos, Marivone Oliveira dos Santos e Mônica Ferreira Marques; e b) sejam excluídos da presente relação processual o Sr. Deleon Alves dos Santos e a Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida.

## II

### Da existência de dano ao erário

13. Cumpre destacar a qualidade da instrução produzida pela SecexDefesa. Com efeito, aquela unidade especializada analisou, de forma detida e minuciosa, todas as questões afetas ao deslinde desta Tomada de Contas Especial. Ponderou as alegações de defesa dos responsáveis de forma a demonstrar a correção de sua análise à luz da legislação correlata e da jurisprudência deste Tribunal.

14. Feita tal observação, passo a abordar a existência do débito ora em discussão, mormente porque os Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula arguíram a inexistência de dano ao erário na execução do Convênio PG-248/2000-DNER.

15. Nos termos do subitem 9.6.1.2 do Acórdão 640/2015 – Plenário, retificado pelo Acórdão 1.182/2015 do mesmo colegiado, o débito apurado nesta TCE, para as quais foram promovidas as citações dos correspondentes responsáveis, totaliza R\$ 544.243,36, referente a pagamentos feitos a empresas que não comprovaram a realização dos objetos contratados.

16. O Convênio PG-248/2000-DNER teve por objeto a prestação de serviços de assessoramento técnico para o desenvolvimento dos estudos concernentes à continuidade de implantação do Corredor Mercosul, rodovia integrante do Plano Nacional de Viação – PNV. Com vistas à execução do ajuste, em dezembro/2004 o Dnit transferiu para o IME uma parcela de R\$ 2.490.000,00, dois quais R\$ 1.892.492,12 foram repassados para a Fundação Ricardo Franco.

17. Os outros R\$ 597.507,88 foram destinados à contratação de “serviços de apoio técnico e operacional no apoio logístico para desenvolvimento das atividades do convênio supracitado [PG-248/2000-00 DNER, também denominado Convênio 03.109.00/EME], compreendendo estudos e serviços de engenharia”, por intermédio de torneios licitatórios que tinham os seguintes objetos específicos:

a) Convite 105/2004 (peças 716 e 717) – encerramento da fase dos estudos de impacto sociocultural na comunidade quilombola de Morro Alto no Município de Maquiné/RS;

b) Convite 106/2004 (peças 718 e 719) – encerramento da fase de acompanhamento das ações de resgate do patrimônio arqueológico do trecho Catarinense;

c) Convite 107/2004 (peça 720) – atualização do mapeamento da vegetação sujeita à supressão da faixa de domínio da BR-101;

d) Convite 108/2004 (peça 721) – mobilização e articulação para apoio às atividades de implantação do ordenamento físico-territorial da primeira fase da BR-101.

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

19. Para elucidar a questão, no processo TC-005.782/2015-5 – que também cuida de Tomada de Contas Especial que visa a apurar irregularidades em convênios do IME, de Relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho –, a SecexDefesa solicitou ao Superior Tribunal Militar – STM 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 595 a 686 destes autos.

20. No subitem 127 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 referência indicativo de que eles teriam sido produzidos pelas empresas vencedoras dos respectivos certames, havendo em grande parte deles apenas a logomarca do Centram.

21. No subitem 129 da referida instrução, a SecexDefesa afirma que as empresas 339 G&D Projetos e Serviços Ltda., Deligon e RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda. (antiga Maili Serviço e Comércio Ltda.), todas 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 715. Esse indício reforça a tese de que, em verdade, as empresas foram criadas apenas com o intuito de fraudar as licitações no IME.

22. A SecexDefesa comparou os relatórios apreendidos pela Justiça Militar (relacionados no item 127 da instrução transcrita no Relatório precedente) com o objeto dos convites acima mencionados e apontou que, em princípio, seria possível vislumbrar correlação entre os produtos 41 e 43 e os Convites 105/2004 e 107/2004, respectivamente.

23. Nada obstante, ao longo dos itens 134-143 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 elaborados no âmbito dos contratos originados dos certames em questão.

24. Como bem anotado pela unidade instrutiva, nos relatórios denominados produtos 41 e 43 não há qualquer referência que permita, com razoável segurança, indicar que eles decorrem dos convites a que se reportam. Ao contrário, no dizer da unidade técnica, “a falta de vinculação dos

possíveis produtos às empresas 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 149 da instrução transcrita no Relatório antecedente).

25. Ademais, os relatórios apreendidos pela Justiça Militar não constituem prova inequívoca de cumprimento dos produtos contratados por meio dos Convites 105 a 108/2004, sendo razoável, tal como asseverou a unidade instrutiva, a hipótese de que tais relatórios tenham sido realizados e pagos com a parcela de recursos do Convênio PG-248/2000-DNER de R\$ 4.549.492,12, não impugnada na Auditoria versada no TC-022.244/2010-7, cujo excerto abaixo transcrevo (peça 11, p. 3-4):

“5.1. Situação encontrada: A presente auditoria constatou fraude na gestão de parte dos recursos do Convênio PG-248/00-DNER (desvio de recursos públicos) via contratações de empresas particulares para suposta consecução parcial do objeto conveniado.

5.1.1. Dos R\$ 5.100.000,00 repassados ao IME, no mínimo, R\$ 550.507,88 foram comprovadamente desviados para empresas privadas mediante fraude. Embora houvesse elaboração de todo o processo correspondente à despesa – requisição, licitação, empenho, liquidação e pagamento – ficou evidenciado que o gasto desta parcela do repasse se deu única e exclusivamente com propósito de lesar os cofres públicos. Sem que houvesse a correspondente contraprestação, repassava-se o numerário a empresas previamente estipuladas em licitações modalidade convite (...).

(...)

5.5. Análise: Repetem-se os argumentos já apresentados quando da análise do Convênio 169/03, os procedimentos adotados para fins de desvio dos recursos repassados foram idênticos em ambos os convênios.

5.6. Individualização da responsabilidade dos agentes envolvidos: Análise idêntica à já realizada em 4.6.

5.7. Conclusão

5.7.1. Conclui-se, portanto, que dos R\$ 5.100.000,00 repassados ao IME em razão do Convênio PG-248/00-DNER, R\$ 550.507,88 foram desviados a empresas privadas conforme evidências supramencionadas. Com relação aos recursos remanescentes, R\$ 4.549.492,12, presume-se que tenham sido efetivamente empregados na execução do objeto, visto não termos elementos que possam demonstrar o contrário.”

26. Esclareço que embora o subitem 5.1.1 acima transcrito mencione a existência de débito de R\$ 550.507,88 na execução do Convênio PG-248/2000-DNER, o quadro 19 daquele subitem discrimina pagamentos indevidos no valor de R\$ 544.234,36 às empresas contratadas em decorrência dos Convites 105 a 108/2004, tendo este último valor servido de referência ao Acórdão 640/2017-TCU-Plenário e às citações nela determinadas.

27. Não se pode descurar, ainda, do fato constatado 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.

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

28. Por fim, para afastar de vez a tese de inexistência do dano de que ora se cuida, cumpre noticiar que a aprovação da prestação de contas do Convênio PG-248/2000-DNER, supostamente ocorrida em 13/06/2013, mas não comprovada nestes autos, não acarretaria a conclusão de que o objeto pactuado teria sido adimplido, pois o aludido ajuste teve R\$ 4.549.492,12 aplicados em sua execução, montante suficiente para fazer com que alguns trabalhos tenham sido elaborados e entregues ao órgão concedente (item 185 da instrução final a cargo da SecexDefesa).

29. À guisa de conclusão, o débito de R\$ 544.243,36, decorrente da inexecução dos objetos dos Convites 105 a 108/2004, encontra-se bem caracterizado diante do conjunto probatório destes autos, não tendo as alegações de defesa dos responsáveis o condão de desconstituí-lo, conforme discorrerei mais adiante.

30. Quantificado o dano ao erário, passo ao exame das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis com o fito de estabelecer a responsabilidade pelo prejuízo em foco.

### III

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

31. 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 Especon Estudo Projetos Consultoria Ltda., Grisa Comércio e Representação Ltda., **Works & Service** Construções Ambientais Ltda., **New World** Consultoria Ambiental Ltda., 1214 GNBR Construções Estudos e Projetos Ltda., Enrilan Projetos e Serviços Ltda., 339 G&D Projetos e Serviços Ltda., RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda. e Deligon Consultoria em **Software** 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.

32. Neste processo, foram citados a Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida e o Sr. Deleon Alves dos Santos, sócios da 339 G&D Projetos e Serviços Ltda. e da Deligon Consultoria em **Software** Ltda., as Sras. Monica Ferreira Marques e Marivone Oliveira dos Santos, sócias da Maili, posteriormente denominada RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda. Nenhum deles apresentou alegações de defesa, tendo optado pela revelia, devendo o processo seguir seu curso, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

33. Perscrutando os autos, percebo que os sócios das empresas podem ser enquadrados em duas 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.

### III.1

#### Do responsável que se tornou sócio da firma sem saber das consequências de tal ato

34. Na opinião da SecexDefesa, os Srs. Deleon Alves dos Santos e Gleice Regina Balbino de Almeida apuseram suas assinaturas nos papéis de abertura das empresas e em outros documentos sem, de fato, saber das consequências do que estavam fazendo. Foram enganados por parentes e/ou amigos que os envolveram em atos cuja finalidade era a de fraudar processos licitatórios em contratações que participaram no IME, motivo pelo qual propõe o julgamento pela regularidade das contas de tais responsáveis.

35. Concordo com a análise da SecexDefesa de que o Sr. Deleon Alves dos Santos foi indevidamente envolvido na sociedade apenas como pessoa figurativa. Conforme consta da instrução transcrita no Relatório precedente, ele exerce a profissão de garçom, tem ensino fundamental

incompleto e afirmou que assinou documentação para a abertura de empresas a pedido do Sr. Justiniano Carneiro Martins, acreditando que seu nome seria retirado em seguida do quadro societário das firmas, como lhe havia sido informado (peça 19, p. 20/23). Por se tratar de pessoa de baixa escolaridade, é razoável supor que não possuía capacidade de aquilatar que estava sendo utilizado por terceiro para o cometimento de fraudes.

36. Insta observar que o Ministério Público Militar também comungou do entendimento de que o Sr. Deleon Alves dos Santos foi utilizado de forma indevida para constar como proprietário figurativo, sem ter condição de perceber tal fato. Desse modo, o órgão ministerial castrense requereu o arquivamento do processo em relação a tal responsável (peça 532, p. 36-43).

37. Cabível asseverar, ademais, que em consulta ao Sistema CPF/CNPJ, verifiquei que o responsável acima mencionado já providenciou a exclusão de seu nome do quadro societário das empresas da qual era sócio (peça 733, p. 5-6).

38. Por fim, cumpre informar que este Tribunal tem 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 nesta Proposta de Deliberação 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.”

39. 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)

40. Tendo em conta que os elementos constantes dos autos indicam que o Sr. Deleon Alves dos Santos, em função de sua condição humilde e de sua baixa escolaridade, foi enganado por outras pessoas que visavam ao cometimento de crimes, situação fática que se amolda aos precedentes acima mencionados, entendo que deve ser excluído da presente relação processual.

### III.2

#### **Dos responsáveis que tinham ou deveriam ter conhecimento das implicações jurídicas de figurar no quadro societário de determinada empresa**

41. Quanto à Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida, observo que sua citação decorreu das seguintes condutas (peça 363):

“- 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.”

42. A Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida depôs, no IPM DCT 190/2010 (peça 19, p. 9), professora com formação superior na área de pedagogia, que assinou papéis de abertura das firmas, da qual foi sócia e que interessam ao deslinde deste feito – 339 G&D Projetos e Serviços Ltda. e Deligon

Consultoria em **Software** Ltda. –, a pedido de seu padraço, o Sr. Justiniano Martins Carneiro, falecido em 14/02/2012, e que não possuía participação financeira nas empresas e sequer conhecia seus ramos de atuação.

43. 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.

44. Nesse sentido, se a responsável não possuía a intenção de participar dos negócios das firmas que se tornara sócia, 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.

45. 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 pelo débito ora em foco.

46. Nada obstante, cumpre esclarecer que a Sra. Gleice Regina Balbino de Almeida foi citada nos itens de solidariedade “A” e “B” da tabela constante do subitem 12 da instrução transcrita no Relatório precedente, que compreendem, pagamentos indevidos ocorridos em 28/12/2004.

47. Todavia, o dano ao erário a ser imputado à responsável deve compreender somente a parcela atinente ao item de responsabilidade “A”, referente à empresa 339 G&D Projetos e Serviços Ltda. Deve ser excluído de sua responsabilidade o item de solidariedade “B”, porque ela não integrava os quadros societários da firma Deligon Consultoria em **Software** Ltda. no exercício de 2004, nele figurando de 27/06/2005 a 09/01/2007, conforme consulta efetuada ao Sistema CNPJ (peça 733, p. 9).

48. 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 foi citada. Tal responsável também foi citada em razão das condutas descritas no subitem 41 **supra** (peça 365).

49. Conforme depoimento prestado ao Comando do Exército (peça 21, p. 69/73), 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, e passou a integrar o quadro societário de algumas empresas a pedido de seu ex-marido, o Sr. Sérgio Caetano Cavaleiro. Afirmou, ainda, que após sua assinatura em pelo menos duas propostas de preços das empresas das quais era sócia, relativas a convites levados a efeito pelo IME.

50. Não é crível que uma pessoa com formação na área jurídica, condição da qual é plenamente cabível deduzir 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.

51. 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.

52. 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.

53. 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 733, p. 8).

54. 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 RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda. (antiga Maili), 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.

55. Por sua vez, a Sra. Mônica Ferreira Marques foi citada em função de débito nos Convites 107/2004 e 108/2004, na condição de sócia da empresa Maili Serviços e Comércio Ltda.

56. A Sra. Mônica Ferreira Marques vive em união estável com o Sr. Marcelo Cavalheiro e aduziu, em seu depoimento no IPM DCT 190/2010 (peça 22, p. 4), 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.

57. 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. Embora ela tenha asseverado que não participava dos negócios das empresas das quais era sócia, da análise de seu depoimento no IPM DCT 190/2010 percebe-se que ela sabia dos seus ramos de atuação.

58. Como já pontuei acima, se a Sra. Mônica Ferreira Marques não tinha a intenção de atuar de forma efetiva na empresa RGBM Serviços e Comércio de Informática Ltda. (antiga Maili Serviços e Comércio Ltda.), como aduziu em seu depoimento no IPM DCT 190/2010, não é plausível que aceitasse fazer parte de seu quadro societário. Se agiu acreditando que seu ato não provocaria o resultado delitivo, forma precipitada e sem cautela, ou se porventura agiu com indiferença às consequências, em ambos os casos deve ser responsabilizada pelo débito calculado.

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

#### IV

#### **Da Citação do Presidente e do Membros da Comissão de Licitação**

60. Prosseguindo, foram citados os Srs. Marcio Landvoigt, Presidente da Comissão de Licitação (peça 364), Davi Azevedo Santos e Márcio Vancler Augusto Geraldo, membros da referida Comissão, doravante denominada CPL (peças 395 e 358).

61. A unidade técnica propõe o acolhimento das alegações de defesa dos Srs. Marcio Landvoigt, e Davi Azevedo Santos e a regularidade de 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.

62. O Sr. Márcio Landvoigt baseia sua defesa, em síntese, nos seguintes argumentos (peça 397): i) prescrição do débito que lhe fora imputado; ii) ausência de subsunção de seu comportamento com o previsto na imputação do débito – art. 133 do Regulamento de Administração do Exército (Decreto 98.820/1990); iii) não locupletamento do produto do desvio de verbas ocorrido no IME; iv) afastamento de sua responsabilidade, decorrente do pedido de arquivamento efetuado pelo Ministério Público Militar em relação à denúncia ofertada contra outros responsáveis (segundo aduz, por negativa de autoria); v) generalização da imputação efetuada com base no Relatório de Auditoria objeto do TC-022.244/2010-7; vi) ausência de qualificação técnica para ocupar o encargo de Presidente da CPL, por ser da arma de Infantaria; vii) ardis utilizados por membro da CPL que possuía conhecimentos técnicos – por ser do serviço de intendência –, com vistas a ludibriá-lo; viii) acúmulo de funções que lhe impossibilitavam o acompanhamento dos atos da comissão; e ix) erro na imputação do débito, tendo em vista que, segundo aduz, foi responsabilizado por dano em período em que não mais ocupava o encargo de Presidente da CPL.

63. Acerca da prescrição, valho-me do que consubstanciado no Verbete 282 da Súmula de Jurisprudência do TCU, segundo o qual “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

64. Sobre o segundo tópico, destaco que o art. 133 do Regulamento de Administração do Exército (Decreto 98.820/1990), no capítulo que trata da responsabilidade coletiva, dispõe que “os membros das comissões serão todos responsabilizados quando, **de comum acordo, participarem de qualquer ato lesivo aos interesses do Estado** ou de terceiros, ou contrários às disposições vigentes.”

65. De acordo com o responsável, o dispositivo acima mencionado somente permitiria a responsabilização do agente quando este, dolosamente, praticasse atos, em conjunto com os demais membros da comissão, com o intuito de fraudar, lesar, ou, ainda, de contrariar disposição de lei ou norma vigente, ato que, segundo informa, não praticou.

66. Tal exegese não pode prosperar. O que o dispositivo encerra é o fato de que, salvo menção em apartado noticiando a ocorrência de determinada falha, fraude ou lesão ao erário, os atos praticados pela comissão, que contarem com a anuência de todos os membros, acarretam responsabilização solidária de todos os seus integrantes.

67. É dizer, ainda que o responsável não tenha agido com dolo, se sua conduta de participar de forma concorde às decisões da comissão ocasionar dano ao erário, deve ele responder solidariamente pelo desfalque.

68. Desse modo, não socorre o responsável o argumento de que não teria agido com dolo de fraudar os convites realizados no âmbito do Convênio PG-248/2000-DNER, para tentar escusar-se de responsabilidade pelo débito apurado.

69. Também não ampara o Sr. Márcio Landvoigt a assertiva de que não teria se locupletado com o produto do desvio de verbas no IME. Como visto acima, independentemente de locupletamento, pode o gestor ser responsabilizado por este Tribunal. Precedentes:

Acórdão 5.297/2013 – Primeira Câmara (Relator Ministro José Múcio Monteiro)

“A condenação em débito independe da ocorrência de conduta dolosa ou de locupletamento, bastando para tanto a constatação de conduta culposa (**stricto sensu**) dos responsáveis pela irregularidade que ocasionou o dano ao erário.” (grifo acrescido)

Acórdão 1.517/2012 – Primeira Câmara (Relator Ministro Valmir Campelo)

“A ausência de dolo ou de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada. Essas circunstâncias, se presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição de multa.” (grifo acrescido)

70. Quanto à ausência de denúncia do MPM em relação ao Sr. Márcio Landvoigt, tal fato indica que aquele órgão ministerial castrense não vislumbrou elementos que indicassem a prática de crime por parte do responsável.

71. Como é cediço, o reflexo de eventual decisão em ação penal judicial no âmbito desta Corte de Contas ocorre sob determinadas condicionantes. Em regra, a comunicação de instância apta a vincular a absolvição do gestor também em relação ao TCU é aquela adotada pelo Poder Judiciário em processo criminal no qual seja exarada sentença consignando expressamente a negativa do fato ou da autoria.

72. Havendo absolvição por falta de provas, não está o Tribunal de Contas vinculado à decisão judicial, podendo perquirir de eventual responsabilização administrativa do responsável em seus processos. Esta é a jurisprudência sobre o tema. Precedentes:

Acórdão 131/2017 – Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

“A sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente.” (grifo acrescido)

Acórdão 2.983/2016 – Primeira Câmara (Relator Ministro Bruno Dantas)

“A independência das instâncias só deixa de prevalecer quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa.” (grifo acrescido)

Acórdão 1.486/2016 – Segunda Câmara (Relatoria Ministro-Substituto André de Carvalho)

“A absolvição penal afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU apenas quando declarar a inexistência do fato ou da autoria imputada. Se a absolvição penal for por falta de provas ou ausência de dolo, tal responsabilidade do gestor não é excluída.” (grifo acrescido)

73. **In casu**, o responsável não acostou ao processo sentença judicial indicando, de forma expressa, a sua absolvição por negativa de autoria ou do fato, motivo pelo qual a alegação sobre a ausência de denúncia do MPM não vincula a deliberação a ser adotada por este Tribunal.

74. Sobre a suposta generalização da imputação efetuada com base no Relatório de Auditoria objeto do TC-022.244/2010-7, cumpre destacar que o responsável foi citado em função das seguintes condutas (peça 364):

“- Acatamento de ordens ilegais do Coordenador dos Convênios DNIT-IME, para realização de despesas fracionadas (convites), quando pelos padrões do homem médio dotados dos conhecimentos e responsabilidades de membro de CPL era plenamente possível e exigível de se aperceber da ilegalidade daquelas ordens bem como alertar, ressaltar ou não executar os procedimentos manifestamente ilegais. Mormente em razão da clareza da Lei de Licitações e jurisprudência do TCU acerca da obrigatoriedade de se tomarem as despesas em seu conjunto a fim de se estabelecer a modalidade licitatória, conforme natureza de despesa estabelecida na respectiva nota de crédito.

- Realização de dezenas de procedimentos licitatórios viciados que, em razão do fracionamento da despesa, eram convidadas e vencedoras sempre as mesmas empresas.”

75. Como visto acima, a imputação lançada ao responsável foi bastante clara, permitindo-lhe, de forma ampla, contraditar o que delineado em relação à sua conduta. Não se pode descuidar, ademais, do fato de que constava expressamente, no ofício citatório que lhe fora endereçado, a informação de que o Tribunal encontrava-se à disposição para o eventual esclarecimento de dúvidas sobre o chamamento efetuado (peça 395, p. 4):

“1) O Tribunal, em respeito ao princípio da ampla defesa, encontra-se à disposição, por meio de suas Secretarias, para prestar esclarecimentos a respeito de eventuais dúvidas ou sobre procedimentos a serem adotados, efetuar a atualização de dívida, em caso de débito e/ou multa, bem como conceder vista e cópia dos autos, caso solicitados.”

76. Prossigo analisando as demais argumentações de defesa. Sobre a mencionada falta de conhecimento técnico para ocupar a função de Presidente da CPL, creio que o argumento não exclui sua responsabilidade pelo dano ao erário apurado.

77. Consoante dispõe o art. 51 da Lei 8.666/1993, a Comissão de Licitação deve ser composta por, no mínimo, três membros, sendo que dois deles devem possuir qualificação para o encargo:

“Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.”

78. Já o art. 24, § 1º, da Instrução Geral 12/02 do Comando do Exército (Portaria Ministerial 305/1995), que normatiza a realização de licitações e contratos no âmbito daquela Força Armada, dispõe que a função de Presidente da CPL requer habilitação técnica:

“Art. 24. A Comissão de Cadastro, Permanente ou Especial de Licitação, de que trata o artigo anterior, será constituída no mínimo, por 3 (três) membros, nomeados pelo OD [Ordenador de Despesas] da UG [Unidade Gestora], observando-se o disposto no parágrafo 4º do art. 51 da Lei nº 8.666/93.

§ 1º - As Comissões nomeadas na forma deste artigo serão constituídas por oficiais, subtenentes, sargentos ou funcionários civis do Órgão Licitante, devendo, entretanto, as funções de Presidente e Adjunto serem preenchidas por oficiais, observando-se o necessário escalonamento hierárquico e a habilitação técnica.”

79. A questão posta diz respeito à aceitação, pelo responsável, do encargo de presidir a CPL sem que tivesse, como aduz, o devido preparo para tal. Ora, se não possuía conhecimento para se desincumbir da tarefa que lhe fora determinada pelo seu superior hierárquico, não deveria tê-la aceitado, cabendo-lhe, na oportunidade, demandar o devido treinamento para o novo encargo.

80. O responsável não carrou aos autos qualquer documento ou informação de que teria questionado a sua nomeação em função da alegada falta de preparo, ou de que teria, efetivamente, requisitado treinamento. É dizer, resta assentado nos autos que aceitou a designação de Presidente da CPL sem maiores questionamentos, sendo responsável, portanto, pelos atos praticados naquela condição.

81. Este Tribunal já teve a oportunidade de se pronunciar sobre o tema quando da prolação do Acórdão 1.174/2016 – Plenário, de Relatoria do Ministro Vital do Rêgo, cujo excerto, segue abaixo transcrito:

“A falta de capacitação do agente público para a realização de tarefa específica a ele atribuída não impede sua responsabilização por eventual prejuízo causado ao erário. Ciente de sua falta de habilitação para o exercício da tarefa, deve o servidor negar-se a realizá-la, uma vez que, ao executá-la, assume os riscos inerentes aos resultados produzidos.” (grifo acrescido)

82. Poder-se-ia argumentar, como fez a SecexDefesa, que não era dado ao Sr. Márcio Landvoigt recusar a designação superior em função da rígida hierarquia que reina na caserna, ato que poderia ser enquadrado como insubordinação.

83. Conforme assentei 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.”

84. 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 **venias** 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)”

85. Desse modo, não há que se falar em insubordinação quando a recusa à ordem superior está devidamente fundamentada em dispositivo legal ou normativo, **in casu** o art. 51 da Lei de Licitações e o art. 24, § 1º, da Instrução Geral 12/02.

86. Destaca-se, ademais, que a conduta esperada do Sr. Márcio Landvoigt, na condição de Presidente da CPL, em relação aos fatos objeto desta TCE não exigia maiores conhecimentos que não aqueles adquiridos com a simples leitura da Lei 8.666/1993 e dos regulamentos do Comando do Exército atinentes à matéria, porquanto as falhas havidas nos certames eram tão recorrentes, e às vezes, grosseiras, que não demandavam capacitação adicional para percebê-las.

87. Início destacando o fato de as partes requisitórias dos serviços que seriam licitados no Convênio PG-248/2000 indicarem a modalidade de licitação a ser utilizada, o convite. Elas eram elaboradas no âmbito da Coordenação de Convênios – composta pelos Srs. Paulo Roberto Dias Morales, Coordenador, e Washington Luiz de Paula, Assistente Administrativo.

88. Tal sistemática era irregular, porquanto caberia à CPL definir, à luz de todas as necessidades apresentadas pelas diversas instâncias da Organização Militar, a modalidade a ser utilizada. Esta é a expressa previsão do art. 25, inciso VII, da Instrução Geral 12/02:

“Art. 25 – Compete à Comissão de Cadastro ou Permanente ou Especial de Licitação os seguintes encargos, além de outros que lhe sejam atribuídos pela autoridade que a nomeou:

(...)

VII – proceder ou receber, quando for o caso, o levantamento das necessidades a licitar, bem como elaborar o edital correspondente;”

89. O encargo da CPL de elaborar o edital impõe a escolha da modalidade de licitação, sendo certo que o Ordenador de Despesas pratica ato de ratificação ou retificação do instrumento editalício à luz da legislação correlata à matéria.

90. O Sr. Márcio Landvoigt não acostou ao processo qualquer documento, normativo, orientação ou diretriz que possibilitasse à CPL abdicar de sua competência de, em comum acordo com o Ordenador de Despesas, estabelecer a modalidade de licitação cabível.

91. Outro fato que também deveria ter sido objeto de atenção por parte da CPL, em especial, de seu Presidente, era a recorrência dos convites efetuados a um pequeno grupo de empresas das quais, como já asseverado acima, a maior parte havia sido criada no final do exercício de 2004.

92. A leitura do objeto dos Convites, visto no item 17 acima, permite, sem a necessidade de maiores conhecimentos técnicos ou especializados, identificar a complementariedade entre eles.

93. É dizer, seria facilmente perceptível a existência de fracionamento dos serviços. Tal constatação ganha relevo quando se toma o universo total dos convites realizados em todos os Convênios analisados no TC-022.244/2010-7 e que são, como já informado, objeto de outras Tomadas de Contas Especiais.

94. Frente a tal magnitude de convites com objetos complementares, não há como aceitar que o Presidente da CPL não tenha, pelo menos, questionado junto à autoridade superior competente a sistemática repetição de certames naquela modalidade, quando os seus objetos, se tomados de forma associada, impunham a realização de Tomada de Preços ou, ainda, de Concorrência.

95. De acordo com o art. 25, incisos VIII e IX, da Instrução Geral 12/02, compete à CPL receber a documentação relativa à habilitação e as propostas, devendo efetuar o seu processamento e julgamento. Na análise da habilitação, a comissão deve examinar a documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira, bem como a regularidade fiscal e trabalhista. Especificamente em relação à habilitação jurídica, cumpria o exame do ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, conforme os arts. 27 e 28, inciso III, da Lei 8.666/1993.

96. No que tange à qualificação técnica, cabe à CPL analisar a inscrição da firma na respectiva entidade profissional competente (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993).

97. A realização das tarefas acima a contento – que, insisto, não demandaria maiores conhecimentos que não aqueles constantes da disciplina da Lei de Licitações e da IG 12/02 – possibilitaria ao responsável verificar a ocorrência de diversas irregularidades que impunham a sua atuação no sentido de não endossar tais atos, ou, no mínimo, de questionar junto à autoridade superior a correção dos procedimentos.

98. Veja-se o caso do Convite 105/2004, cujo objeto era a contratação do serviço de apoio logístico para o desenvolvimento do Convênio 03.109.00/EME, compreendendo os estudos e serviços de engenharia para o encerramento da fase dos estudos de impacto sócio-cultural na comunidade quilombola de Morro Alto, no Município de Maquiné/RS (peça 716).

99. Em tal certame, a firma vencedora, 339 G&D Projetos e Serviços Ltda. (peça 716, p. 2), sequer possuía registro no CREA, conforme atesta a certidão constante da peça 715. Tal fato, extremamente grave, porquanto se tratava de serviços de engenharia, passou incólume à atuação do Presidente da CPL, que deveria ter inabilitado a referida empresa (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993).

100. Seguem abaixo outras irregularidades apontadas no mencionado Convite 105/2004 pela 1ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército – 1ª ICFEx (peça 716), que se repetiram em

relação aos outros certames realizados no âmbito do Convênio PG-248/2000-DNER (Convite 106/2004, peça 718, Convite 107/2004, peça 720, Convite 108/2004, peça 721):

a) estipulação do valor de referência da contratação sem realização de pesquisa de preços, com ofensa ao art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993;

b) omissão do atesto do Fiscal Administrativo da Unidade no documento de requisição, suprimindo uma ação de controle interno, o que contraria o art. 35 do Regulamento de Administração do Exército (R-3), aprovado pelo Decreto 98.920/1990;

c) enquadramento incorreto da modalidade de licitação, dados os preços de referência de R\$ 139.500,00, R\$ 143.800,00, R\$ 128.900,00 e R\$ 133.200,00, respectivamente, excedendo o limite legal de R\$ 80.000,00 para realização de convite para prestação de serviços;

d) ausência de projeto básico e descrição inconsistente do objeto licitado (serviço de apoio técnico e operacional no apoio logístico para desenvolvimento das atividades do convênio), com previsão de que os serviços necessários à execução do objeto propriamente dita seriam contratados por meio de um novo certame; essas falhas, aliadas à inexistência de modelo de planilha orçamentária, deixaram a critério dos licitantes a definição dos itens de custos diretos e indiretos, caracterizando mero repasse de recursos a empresa privada;

e) identidade do formato e da estrutura de itens das propostas dos licitantes, a despeito da inexistência de modelo das planilhas orçamentária em anexo às cartas-convite (Convite 105/2004, peça 717, p. 12, 14, 16 e 18; Convite 106, peça 719, p. 15, 17, 19 e 21; Convite 107/2004, peça 720, p. 59, 60, 63 e 63; peça 108, peça 721, p. 58, 59, 62 e 64).

101. Também não lhe socorre a assertiva de que endossava os atos praticados pelo Sr. Marcio Vancler Augusto Geraldo acreditando na boa-fé e nos conhecimentos técnicos desse militar do serviço de intendência. Ao assim decidir, o fez por sua conta e risco, não podendo eximir-se de sua responsabilidade. Não havia delegação de competência para o Sr. Marcio Vancler Augusto Geraldo atuar como Presidente da CPL – e nem poderia, porquanto se esse fosse o caso, este último teria sido designado para tal encargo.

102. De igual modo, não pode desvencilhar-se de sua responsabilidade sob a assertiva genérica de que se encontrava atarefado demais dado o suposto acúmulo de funções que exercia à época. Se não tinha capacidade de cumprir a contento o encargo para o qual foi designado, caberia ao responsável levar o fato a conhecimento da autoridade superior e requisitar providências, medida que ele não comprovou ter realizado.

103. Por fim, quanto à assertiva de que estaria sendo responsabilizado por débito em período em que não mais ocupava a função de Presidente da CPL, cumpre asseverar que o dano que lhe fora imputado diz respeito aos convites relacionados aos itens de solidariedade A, B, C e D da tabela constante do item 12 da instrução reproduzida no Relatório precedente, todos eles referentes a pagamentos ocorridos em 28/12/2004, data em que o Sr. Marcio Landvoigt ainda atuava como Presidente da CPL, função na qual se manteve até 23/05/2005.

104. À guisa de conclusão, cabe rejeitar as alegações de defesa do Sr. Marcio Landvoigt, imputando-se-lhe o débito apurado neste processo.

105. O Sr. Davi Azevedo dos Santos, que optou pela revelia, atuou como Secretário da Comissão de Licitação nos processos licitatórios referentes ao Convênio PG-248/2000-DNER. Nessa condição, não lhe competia executar atos de cunho decisório, mas apenas operacionalizar a rotina administrativa da CPL. Assim, na linha da proposta da unidade instrutiva e do **Parquet**, não é cabível a imputação de débito ao aludido responsável, motivo pelo qual cumpre julgar regulares com ressalva as suas contas.

106. 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 105 a 108/2004.

107. 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 remuneradas para tanto.

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

109. Era ele quem confeccionava os pedidos dos serviços a serem licitados, indevidamente fracionados para 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.

110. 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**

111. O Sr. Paulo Roberto Dias Morales foi citado pela totalidade do débito apurado no Convênio PG/248/2000-DNER 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 DNER/DNIT.

112. Ao responsável foram imputadas as seguintes condutas (peça 366):

“- 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.”

113. 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.

114. 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.

115. Também não prospera a tentativa de transferir a responsabilidade pelo débito para outros responsáveis. Há nos autos informações uníssonas no sentido de que cabia ao responsável gerir os convênios do IME com o DNER/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:

115.1. 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)

115.2. trecho de resposta encaminhada pelo então Comandante do Exército a questionamento efetuado por este Relator (peça 424, p. 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 [a] 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)

115.3. trecho da denúncia apresentada pelo Ministério Público Militar à justiça castrense (peça 470, p. 9/11):

“Verificou-se, pelo teor dos depoimentos e dos documentos colhidos na **inquisição**, 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 Almoxarifado – 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)

116. Como se vê, o Sr. Paulo Roberto Dias Morales participava ativamente na gestão dos Convênios DNER/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.

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

118. 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.

119. Mister esclarecer 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, de forma fundamentada, determinar a retificação do ato.

120. **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.

121. 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.

122. Desse modo, o procedimento implementado pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, aceito sem maiores questionamentos pela Comissão de Licitação e Ordenador de Despesa, subverte a sistemática que deveria ter sido adotada.

123. 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.

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

125. Para além da inutilidade da assertiva – pois ainda que a informação veiculada fosse verdadeira 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 mais recente, 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.

126. 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 PG-248/2000-DNER, 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.

127. Passo ao exame da situação do Sr. Washington Luiz de Paula, citado também pela totalidade do débito relativo ao Convênio PG-248/2000-DNER (peça 357), cujas alegações de defesa encontram-se às peças 405.

128. 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.

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

130. 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 está devidamente caracterizada processo.

131. Inicialmente, impende destacar que os débitos a ele imputados datam de dezembro de 2004 a 2005 (cf. citação à peça 357). 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 PG-248/2000-DNER e o dano em discussão.

132. 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 470, p. 4/36) e os achados da 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.

133. 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 DNER/DNIT, cuja conclusão foi no sentido de que os 74 certames poderiam ter sido reduzidos a 15 (peça 28, p. 36).

134. 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.

135. 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)

136. 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. 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.

137. Com fito de aclarar tal envolvimento, reproduzo a análise da SecexDefesa constante dos subitens 168/175 da instrução transcrita no Relatório precedente:

“168. Verifica-se que o Sr. Washington Luiz de Paula tinha ligações familiares e profissionais, direta ou indiretamente, com todos os sócios das empresas fraudulentas, podendo ele ser claramente identificado como o elo de ligação entre os representantes das referidas firmas e a área administrativa dos convênios DNIT/IME.

169. Com efeito, os relacionamentos descritos no parágrafo 111 desta instrução e visualizados no mapa à peça 692 mostram que os sócios das empresas se dividem, basicamente, em dois núcleos. Em um deles, a figura central é o Sr. Edson Lousa Filho, concunhado do responsável. No outro, aparece com destaque o Sr. Marcelo Cavalheiro, que, conforme será demonstrado, possui inequivocamente vínculos empresariais com o Sr. Edson.

170. Embora nos presentes autos não tenham sido citados todos os sócios das empresas fraudulentas, uma vez que as irregularidades aqui tratadas não englobaram firmas conduzidas por todos eles, verifica-se que tais circunstâncias aconteceram no âmbito do TC 008.457/2015-8, processo similar a esse, também decorrente da auditoria feita no TC 022.244/2010-7, onde se analisaram informações de todos os sócios mencionados no parágrafo 111 desta instrução.

171. Na instrução dos aludidos autos (peça 884 do TC 008.457/2015-8), foi asseverado que no tocante ao núcleo relacionado ao concunhado do Maj Washington Luiz de Paula, os sócios das empresas são todos familiares do responsável, 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’.

172. De igual sorte, foi asseverado na instrução à peça 884 do TC 008.457/2015-8 que, com relação ao núcleo que envolve o empresário Marcelo Cavalheiro, verificam-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’.

173. 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 109 a 118), o que evidenciaria o próximo relacionamento entre esses empresários.

174. Tal relacionamento torna-se ainda mais evidente pelo fato de que cinco das nove empresas que tiveram a personalidade jurídica desconsiderada por meio de determinação contida no item 9.4 do Acórdão 640/2015-TCU-Plenário têm sócios que detêm 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 Froufe, 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:

- Celia 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’ recrutada 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.

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

138. A SecexDefesa elaborou um esquema descritivo do relacionamento do Sr. Washington Luiz de Paula e dos diversos responsáveis desta TCE, 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.

139. Ainda como Coordenador Administrativo dos convênios, o próprio responsável afirmou que lhe cumpria 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 adimplida, sendo forçoso concluir que qualquer prestação de contas que tivesse asseverado a conclusão do que ajustado – como insistentemente quer fazer crer o responsável – padeceria de vício insanável, eis que informaria situação diversa da real.

140. 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.

141. No ponto, cumpre destacar a informação já colhida por meio do IPM DCT 190/2010 de que as referidas empresas foram, em sua quase totalidade, criadas no final 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) 339 G&D Projetos e Serviços Ltda., abertura em 22/11/2004; ii) Deligon Consultoria em **Software** Ltda.-ME, abertura em 22/11/2004; iii) 1214 GNBR Construções e Estudos e Projetos (Maili Serviço e Comércio Ltda.), abertura em 06/10/2004.

142. Como se vê, foram firmas criadas próximo ao encerramento do exercício de 2004 com a finalidade de darem suporte à montagem de um esquema que se propunha a conferir aparência de legalidade a atos que, em verdade, estavam viciados e somente foram levados a efeito com a finalidade de desviar verbas públicas.

143. O responsável também assevera que não poderia deixar de cumprir a determinação do seu superior hierárquico 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.

144. 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.

145. 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.”

146. 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)”

147. Se desconhecia tal preceito e decidiu cumprir a ordem superior, isso o torna responsável, pois como Coordenador Administrativo de Convênios deveria conhecer a Lei 8.666/1993. 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. O fato é que ambas as situações indicam a responsabilidade do Sr. Washington Luiz de Paula pelo dano apurado.

148. Adicionalmente, o responsável aduz que encaminhou a prestação de contas do Convênio PG-248/2000-DNER, a qual, segundo informa, demonstraria a correção e a regularidade da aplicação dos recursos conveniados (peça 405, p. 62/63):

“(…) No que se refere as supostas irregularidades e ilegalidades, do Convênio PG-248/2000-DNER, cujo objeto foi declarado devidamente recebido, e sua Prestação de Contas aprovadas em 13/06/2013, isto por si, já atesta a improcedência do débito decorrente das condutas relacionadas à peça 326 dos autos do TC 008.442/2015-0, haja vista que a concedente julgou a prestação de contas do convênio PG-248/2000-DNER, aceita e regular conforme conveniada. Do exposto se conclui que todos os serviços contratados foram integralmente realizados e devidamente comprovados. Notadamente, os dos convites nr. 105 (empresa 339), no valor total de R\$ 149.405,10, referente aos serviços do Quilombo de Morro Alto; nr. 106 (empresa DELIGON) no valor total de R\$ 149.527,08 referente ao serviço de acompanhamento do resgate arqueológico, aqui materializado com o controle e atendimento do embargo judicial na BR-101/SUL com comprovação dos pagamentos dos serviços do Arqueólogo – Dr. Demasi –, conforme exigência do IPHAN/Santa Catarina; nr. 107 (empresa MAILI) no valor total de 149.254,88, referente ao serviço de apoio técnico e logístico para o mapeamento da vegetação; e nr .108 (empresa MAILI) no valor total de R\$ 149.320,82 referente ao serviço de apoio técnico e logístico para o ordenamento físico e territorial, todos plenamente executados, tendo suas prestações de contas devidamente aceitas e julgadas regulares pelo DNIT. Prova da execução incontestável tratar-se de serviços de relevância para conclusão do Projeto do Mercosul, a saber: - Quilombo de Morro Alto; Acompanhamento do Resgate Arqueológico; Mapeamento da Vegetação e Ordenamento Físico-Territorial, sem o devido apoio técnico, logístico e operacional das empresas contratadas não seria possível executar os programas ambientais necessários e [concluir] o convênio do Mercosul em julgamento.”

149. Todavia, a mencionada prestação de contas do Convênio PG-248/2000-DNER não consta dos anexos às alegações de defesa do responsável. Ela sequer foi apontada no quadro sintético dos anexos elaborado pelo Responsável, o qual menciona as prestações de contas de três outros convênios (peça 405, p. 84).

150. Para além disso, o Sr. Washington Luiz de Paula também afirma que as contratações não padeciam do vício de 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 405, 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.

151. 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.

152. 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.

153. 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 nexo 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 nexo 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.”

154. 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.

155. 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 do Ordenador de Despesas**

156. O Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues foi citado, na condição de Ordenador de Despesas, em função das seguintes condutas (peça 360, p. 1):

“- 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-lhes a guarda, deveria providenciar apuração e responsabilização dos envolvidos no ilícito administrativo.”

157. Suas alegações de defesa (peça 404), apresentadas por meio de representantes legais, consistem, em síntese, no seguinte: 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 e que se encontrava convergente com as disposições legais e regulamentares cabíveis; v) agiu com dever de obediência ao ordenar as despesas ora inquiradas; vi) o TCU tem 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.

158. 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.

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

160. Sobre o primeiro ponto da defesa do Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues, 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, cujas competências são estabelecidas no texto da Constituição Federal (art. 71, incisos I a XI).

161. 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 absolve o réu por negativa do fato ou da autoria. Não é, 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.

162. O segundo argumento da defesa tenta justificar a homologação de 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 PG-248/2000-DNER.

163. 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 responsável, realizada no âmbito do IPM DCT 190/2010 (peça 26, p. 47/50):

“**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)

164. É dizer, ciente de que o fracionamento era indevido, o responsável, na condição de Ordenador de Despesas, deveria, de imediato, ter se manifestado de forma contrária e lavrado tal posicionamento em Ata. Ao revés, ele decidiu por orientar seu Comandante sobre a possibilidade da

burla à Lei de Licitações. Não pode invocar 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.

165. 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.

166. Como já disse, a decisão contou com a participação do responsável, que assumiu, dessa maneira, o risco de produzir o resultado danoso verificado na gestão do recurso dos convênios DNER/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**).

167. De igual modo, não merece guarida a assertiva de que não tinha motivos para colocar em suspeição os procedimentos licitatórios que homologou e cujos pagamentos ordenou. A uma porque, como já visto, a conduta dele 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.

168. A duas pelo fato de que, diversamente do que alegado pelo responsável, as falhas dos Convites 105, 106, 107 e 108/2004 (peças 716, 718, 720 e 721, respectivamente) eram tantas que o exame atento da documentação que lhe era encaminhada para averiguação e consequente ordenação da despesa seria suficiente para que os desembolsos não fossem autorizados, como descrito nas alíneas a e e do item 100 **supra**, ao qual acrescento as seguintes ocorrências: f) não assinatura do instrumento de contrato, apesar da previsão de pagamento parcelado, com ofensa ao art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993; e g) liquidação de despesas sem prestação do serviço, com ofensa ao art. 63 da Lei 4.320/1964, tendo havido adiantamento de despesas em percentuais variáveis de 72% a 90% nos primeiros dias das contratações, cujos prazos de execução eram de 30 dias.

169. 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.

170. 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.

171. 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.

172. 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.”

173. 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.

174. 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.

175. Desse modo, ainda que, em tese – o que se aventava 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.

176. 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.

177. 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.

178. 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 no projeto básico, não havendo 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 do Relator:

“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 nexos 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.”

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

180. 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, destinada a apurar suposto dano ao erário nas obras de reforma e ampliação executadas no Aeroporto Internacional Luiz Eduardo Magalhães, sediado na cidade de Salvador/BA.

181. De igual modo ao precedente anterior, o Relator do feito afastou a responsabilidade dos gestores da Infraero por não vislumbrar nexos 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. 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 inexistia, motivo pelo qual afastou o liame causal entre a conduta dos responsáveis e o débito.

182. Essa decisão encontra amparo na denominada Teoria da Causalidade Adequada. Tal teoria informa 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.

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

“se alguém retém ilícitamente 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.”

184. 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.

185. No precedente mencionado pelo Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues, como bem ponderado pelo ilustre 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.

186. 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.

187. 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.

188. 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.

189. 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.

190. 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.

191. 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.

192. 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.

193. 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.

194. 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.

195. 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.

196. De igual modo, os outros dois precedentes mencionados pelo Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues não o socorrem, pois afastam a responsabilidade de Governador de Estado, autoridade política, por falhas operacionais havidas em convênio (Acórdão 2.908/2008 – Segunda Câmara), e de ordenador de despesas formalmente designado que não praticou atos administrativos relacionados à execução do convênio, como operacionalização, pagamentos e fiscalização, motivo pelo qual o Tribunal imputou o débito à ex-Prefeita.

197. 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.

198. 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)

199. 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 neste Voto. Importante destacar, ademais, que o presente processo contém elementos suficientes à sua análise, não havendo, portanto, necessidade de consulta aos processos indicados pelo responsável.

200. À guisa de conclusão, as condutas do Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues de homologar processos licitatórios que sabia serem maculados do vício do fracionamento de despesas, em afronta à Lei de Licitações, e de ordenar despesas com base em documentos que continham severas falhas e irregularidades, o tornam responsável pelas irregularidades apuradas.

201. 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 Aposição de Sigilo

202. 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.

203. Nas alegações de defesa do Sr. Paulo Roberto Dias Morales há documentos que ostentam a chancela de “reservado” (peça 418, p. 1-166, e peça 419, p. 1-32, produzidos pelo Instituto Militar de Engenharia; peça 424, p. 1-29, provenientes do Comando do Exército).

204. Ademais, há cópia de Processo Judicial que tramita na 2ª Auditoria da 1ª Circunscrição Judiciária Militar do Rio de Janeiro (peças 469 a 686), os quais 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.

205. 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 418, 419 e 424 e 469-686, podendo, ainda, indicar, se for o caso, alguma outra peça porventura não relacionada entre aquelas mencionadas.

206. 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 justificarem a mudança.

## VIII

### Da Conclusão

207. A presente TCE apura desvio de verbas praticado no Instituto Militar de Engenharia no âmbito do Convênio PG-248/2000-DNER, que teve por objeto a prestação de serviços de assessoramento técnico para o desenvolvimento dos estudos concernentes à continuidade de implantação do Corredor Mercosul, rodovia integrante do Plano Nacional de Viação – PNV

208. Foram arrolados dez responsáveis e realizadas dez citações solidárias. Desse total, quatro apresentaram alegações de defesa e seis optaram pela revelia.

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

208.1. o Sr. Deleon Alves dos Santos seja excluído do rol de responsáveis destes autos;

208.2. as contas do Sr. Davi Azevedo Santos sejam julgadas regulares com ressalva;

208.3. as contas dos Srs. Paulo Roberto Dias Morales, Washington Luiz de Paula, Marcio Landvoigt, Marcio Vancler Augusto Geraldo, Claudio Vinicius Costa Rodrigues, Gleice Regina

Balbino de Almeida, Marivone Oliveira dos Santos e Mônica Ferreira Marques sejam julgadas irregulares, imputando-se-lhes, em consequência, o débito a que deram causa.

210. 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.

211. Cumpre ressaltar que, na Proposta de Deliberação condutora do Acórdão 640/2015 – Plenário (TC 022.244/2010-7), sugeri a 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.

212. 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, cujas contas merecem julgamento pela regularidade com ressalva, os demais devem ser responsabilizados pelo débito que lhes fora imputado.

213. O Sr. Márcio Landvoigt presidiu a CPL sem questionar o fato de a indicação da modalidade de licitação ser realizada pela Coordenação de Convênios, mesmo com a expressa previsão de que esse encargo caberia à CPL, nos termos do que dispõe o art. 25, inciso VII, da Instrução Geral 12/02.

214. 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.

215. O Sr. Cláudio Vinícius Costa Rodrigues homologou certames viciados pelo fracionamento de despesas, que ainda assim resultaram em convites com valor superior ao limite máximo para utilização da modalidade convite, 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.

216. Já as Sras. Gleice Regina Balbino de Almeida, 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.

217. Para tal conclusão, utilizei-me da premissa de que, de forma diversa do Sr. Deleon Alves dos Santos, que foi ludibriado ao se tornar sócio, seja por ter sido enganado sobre o teor dos papéis que assinava, seja por não possuir 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.

218. Apesar da gravidade dos fatos narrados, a possibilidade de aplicação de sanções como multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública federal encontra-se obstada pela prescrição da pretensão punitiva.

219. 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 interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil (Acórdão 1.441/2016).

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

221. 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.

222. Cumpre destacar que, sendo o DNER o concedente no Convênio PG-248/2000, o débito deve ser revertido aos cofres da autarquia sucessora, o DNIT.

223. 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 18 de julho de 2018.

**MARCOS BEMQUERER COSTA**

Relator