

TC 010.153/2006-2 (com 1 volume e 3 anexos)

Natureza: Recurso de Reconsideração

Unidade: Prefeitura Municipal de Palmeirândia - MA

Recorrente: Maria das Graças Assis Paz (CPF 175.775.863-15)

Advogados: Alba Lesley de Azevedo Freitas (OAB/MA 6893), procuração à fl. 6, Anexo 3

Sumário: Tomada de Contas Especial. Irregularidades na aplicação de recursos federais repassados a Município. Contas julgadas irregulares. Débito e Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sra. Maria das Graças Assis Paz (CPF 175.775.863-15), contra o Acórdão 2.365/2009 – TCU – Plenário (fls. 135/136, v.p), em que o Tribunal decidiu julgar suas contas irregulares, bem como lhe aplicou multa no valor de R\$ 3.000,00 em decorrência de irregularidades da condução do processo licitatório para contratação de empresa para construção de centro comunitário de múltiplo uso, com recursos federais repassados ao Município de Palmeirândia/MA.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por determinação deste Tribunal, Acórdão 1.159/2005-TCU-Plenário, subitem 9.3 (fls. 22/23 do principal), com fundamento em irregularidades na gestão dos recursos, no valor de R\$ 140.360,97, que o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), mediante a celebração do Convênio 107/MPAS/SAS/97 (da fl. 87 à 94 do anexo 1), transferira à Prefeitura de Palmeirândia, Maranhão, para a construção de um centro comunitário de múltiplo uso. O ajuste não previa contrapartida municipal.

3. A recorrente, designada Presidente da Comissão Permanente de Licitação, conforme consta de Portaria 2/97 (fl. 124, anexo 1), foi chamada em audiência, mediante Ofício 1311/2007 (fls. 70/72, v.p.), para que apresentasse razões de justificativas para as irregularidades ensejadoras de multa, detectadas no Convite 12/97:

a) Inobservância de prazo mínimo de 5 (cinco) dias úteis previsto no art. 21, § 2º, inciso IV, da Lei 8.666/93, tendo em vista que entre a autorização para licitar (fl. 102, anexo 1), ocorrida em 12/12/1997, e a abertura das propostas (fl. 103, anexo 1), efetuada em 15/12/1997, teriam transcorrido somente 3 dias corridos.

b) Propostas das empresas Estrela Empresa Industrial e Construções Ltda. (fls. 108/111, anexo 1), Vick Construções Ind. e Com. Ltda. (fls. 112/115, anexo 1) e Pilares - Construções e Serviços Ltda. (fls. 116/119, anexo 1) apresentam idêntica padronização gráfica ou visual (estrutura de planilha, codificação e descrição de itens, alinhamento de texto, erros gramaticais);

c) Propostas com preços globais e unitários iguais para vários itens de custo consecutivos ou não, de forma que, estatisticamente, das 59 (cinquenta e nove) rubricas de custo, as

três licitantes conseguiram igualar os respectivos preços unitários e globais, sem discrepância monetária mínima que fosse, em 95% delas, marca inimaginável senão num certame viciado;

d) Valor da proposta vencedora igual ou muito próximo ao do valor orçado pela Prefeitura de Palmeirândia;

e) Licitantes com sócios comuns ou pertencentes ao mesmo grupo econômico, tendo em vista que a movimentação bancária da conta específica do convênio (fls. 134/158, anexo 1) demonstra que o Sr. Valdenor Ramos Machado, recebedor de recursos pagos à Pilares Construções Ltda., é quem assina a proposta formulada pela licitante Estrela (ver documento a fls. 108, anexo 1), o que confirma o grau de inidoneidade da licitação realizada pela prefeitura.

4. Como razões de justificativa (fl. 80, v.p.) a defendente se limitou a informar que não participara do certame e que não teria assinado nenhum documento. A justificativa não foi acolhida em razão de constar dos autos a Portaria de designação da justificante como presidente da comissão permanente de licitação (fl. 124, anexo 1) e diversos documentos contendo sua rubrica (fls. 80, v.p., e fls. 106, 123, 125 e 128 do anexo 1).

5. O Tribunal, mediante Acórdão 2.365/2009-Plenário, julgou irregulares as contas da recorrente e aplicou-lhe multa no valor de R\$ 3.000,00.

ADMISSIBILIDADE

6. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (fls. 9/10, anexo 3), ratificado à fl. 12 pelo Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.365/2009 – TCU – Plenário, somente em relação à recorrente, pois esses itens envolveriam os demais membros da comissão de licitação, não se entendendo os efeitos a eles pelo caráter exclusivamente pessoal do recurso, encontrando-se preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

Argumento

7. Não poderia ter participado como membro da comissão de licitação por um único e irrefutável fato: nunca foi servidora do município de Palmeirândia/MA, não conhecendo os meios utilizados pelos fraudadores para envolvê-la (fls. 2/3, Anexo 3).

8. Para fundamentar a argumentação, após mencionar a Lei 8.666/93, art. 51, **caput**, e parágrafo primeiro, a seguir reproduzido, afirma que deveria ser levada em consideração a exceção constante do parágrafo primeiro:

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.

§ 1º No caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exiguidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente.

9. Para que houvesse comprovação de que a recorrente não seria servidora do município, bastaria que o Tribunal verificasse junto à folha de pagamento do município a inexistência em sua contabilidade de qualquer pagamento efetuado à recorrente.

Análise

10. A recorrente afirma, em síntese, que por não ser servidora do referido município, não poderia ter sido membro da comissão de licitação e ter participado do certame. Entretanto, não se

firma esse entendimento a partir da Lei 8.666/93, art. 51, **caput**, e seu parágrafo primeiro, e documentos presentes nos autos, como a Portaria de Designação de Comissão permanente de licitação (fls. 124, Anexo1).

11. Como nos presentes autos verifica-se que houve constituição de comissão de licitação, fica descartada a situação de designação de servidor, prevista no parágrafo primeiro, devendo ser aplicado o **caput** do art. 51 da Lei 8.666/93, no qual se verifica a que é desnecessária a condição de servidor para compor uma comissão de licitação.

12. Mesmo que a recorrente tivesse demonstrado que não seria servidora, o que não ocorre no presente caso, não provaria cabalmente, como alegado, que não participara do certame, restando mantidas as irregularidades.

13. Também não procede a afirmação de que bastaria ao Tribunal verificar na folha de pagamento do município para que se comprovasse que a recorrente não seria servidora do município, pois o ônus da prova é da recorrente, e tal verificação é desnecessária.

Argumento

14. A recorrente ratifica que não participou do certame e que não assinara qualquer documento relacionado ao mesmo, não sendo suas as assinaturas apostas nos documentos acostados às fls. 80 do principal e fls. 106, 123, 125 e 128 do anexo 1 (fl. 4, anexo 3).

15. Afirma que não se pode inferir pela simples verificação ocular das assinaturas que elas seriam suas, e solicita que o Tribunal requirite os documentos originais das cópias acostadas aos autos e encaminhe à autoridade competente para realização dos exames periciais necessários a comprovação da falsidade das assinaturas.

Análise

16. A alegação feita pela recorrente de que não teria assinado o documento acostado à fl. 80, do principal, não procede, pois referido documento trata-se de resposta à audiência, assinado pela recorrente, relatado no item 4 desta instrução. Quanto às demais folhas, limitou-se a alegar que não teria assinado, sem trazer qualquer documento que comprovasse o alegado.

17. As folhas que a recorrente alega não ter assinado são atos administrativos. Segundo Hely Lopes Meirelles, “os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental. Além disso, a presunção de legitimidade dos atos administrativos responde as exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não podem ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade de seus atos, para só após dar-lhes execução”.

18. Assim, em decorrência desse atributo, presumem-se, até que se prove o contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei e essa presunção abrange também a veracidade dos fatos contidos no ato, no que se convencionou denominar de “presunção de veracidade” dos atos administrativos, e, em decorrência desse atributo, serão presumidos como verdadeiros os fatos alegados pela Administração.

19. Como prerrogativa inerente ao Poder Público, presente em todos os atos do Estado, a presunção de veracidade subsistirá no processo civil como meio de prova hábil a comprovar as alegações do ente público, cabendo à parte adversa demonstrar, em concreto, caso ocorra divergência, por se tratar de uma presunção relativa. Assim, havendo um documento público com presunção de veracidade, não impugnado eficazmente pela parte contrária, o desfecho há de ser em favor desta presunção.

20. Ademais, o Código de Processo Civil dispõe em seu art. 389, inciso I que o ônus da prova incumbe à parte que arguir, quando se tratar de falsidade de documento. Dessa forma, ao afirmar fatos segue-se o ônus de provar as alegações sob pena de elas não serem consideradas verdadeiras.

21. Dessa forma, não deve ser acolhido o pedido formulado pela recorrente de requisição de documentos originais das cópias acostadas aos autos, bem como a solicitação de realização de exames periciais de assinaturas, pois cabe à recorrente o ônus da prova.

CONCLUSÃO

22. Diante do exposto, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, da Lei n. 8.443/92, bem como nos arts. 277, inciso I, 278 e 285, **caput**, do Regimento Interno do TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Maria das Graças Assis Paz (CPF 175.775.863-15) contra o Acórdão 2.365/2009 – TCU – Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência à recorrente e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem.

SERUR/1ª Diretoria, 3 de fevereiro de 2011.

Regina Yuco Ito Kanemoto
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 4604-3