

TC 011.922/2008-13

Tipo: representação (pedido de reexame)

Unidade jurisdicionada: Município de Alto Santo/CE

Recorrente: Adelmo Queiroz de Aquino (CPF 024.704.543-87)

Advogados: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Representação. Procedência parcial. Pedido de reexame. Conhecimento. Provimento. Ciência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Adelmo Queiroz de Aquino - prefeito de Alto Santo/CE (peça 71) - contra o Acórdão 1197/2013-TCU-2ª Câmara (peça 31, p. 55-59), transcrito na íntegra abaixo:

“9.1 conhecer do documento de fls. 30/34 do v. Principal da lavra da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará como representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, VI, e parágrafo único do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 1º, inciso I e II, e art. 47 da Lei n.º 8.443, de 1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno e o art. 43 da Resolução TCU n.º 191, de 2006, e promover a citação do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, solidariamente com o Sr. Alberto Magno Ribeiro e com o Sr. Edilson Santiago de Oliveira, para, no prazo de quinze dias contados a partir da ciência, apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres dos órgãos mencionados abaixo as quantias devidas, atualizadas monetariamente nos termos da legislação vigente, a partir da data especificada até a data do efetivo recolhimento:

9.2.1 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 160/2008 (Siafi n.º 626.407/2008) celebrado entre o Município de Alto Santo e o Ministério do Turismo, referentes à Tomada de Preços n.º 2008.051602, em virtude da falta de comprovação dos pagamentos às atrações regionais e locais contratadas, agravada pela constatação de que os recursos foram sacados da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor, ferindo o art. 20 da IN/STN n.º 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, e que houve a emissão de um único documento fiscal, em desacordo com a técnica contábil vigente, situações que indicam a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais transferidos e despesas realizadas, conforme relacionado:

<i>Cheque</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
850001	48.245,00	15/7/2008
850002	24.080,00	22/7/2008
850003	12.320,00	23/7/2008
850004	38.280,00	25/7/2008
850005	17.500,00	25/7/2008

9.2.2 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 571/2006 (Siafi n.º 563.346), celebrado entre o Município de Alto Santo e a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, referentes à Tomada de Preços n.º 001/2006, face ao saque de recursos da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor, ferindo o art. 20 da IN/STN n.º 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, o

que indica a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados e despesas realizadas, conforme relacionado:

Cheque	Valor (R\$)	Data
850003	11.139,18	19/6/2008
850004	12.000,00	25/6/2008
850005	47.084,00	27/6/2008
850006	17.185,00	3/7/2008
850009	13.060,00	28/10/2008

9.2.3 despesas irregulares realizadas na execução dos convênios n.º 0453/06, 1922/06, 0455/06, 318/05 e 2441/05 (respectivamente, Siafi n.º 575.472, 569.408, 561.854, 555.751 e 555.750), celebrados entre o Município de Alto Santo e a Fundação Nacional de Saúde no Distrito Federal, face ao saque de recursos das contas próprias dos convênios em espécie, sem identificação do credor, ferindo o art. 20 da IN/STN n.º 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, que indica a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados e despesas realizadas, conforme relacionado:

Cheque	Valor (R\$)	Data
850005	70.000,00	14/8/2007
850007	70.000,00	17/8/2007

9.2.4 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 1001/2008 (Siafi n.º 629788) celebrado entre o Município de Alto Santo e o Ministério do Turismo, da ordem de R\$ 102.900,00, face à falta de comprovação dos pagamentos às atrações regionais e locais contratadas, agravada pelo saque de recursos da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor, ferindo o art. 20 da IN/STN n.º 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, o que indica a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados dessas despesas;

9.2.5 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio CV PGE n.º 94/2005 (Siafi n.º 555568) celebrado entre o Município de Alto Santo e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, face ao saque de recursos da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor, contrariando o art. 20 da IN/STN 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, o que indica a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados e despesas realizadas, conforme relacionado:

Cheque	Valor	Data
850002	57.818,66	3/7/2006
850001	82.977,86	4/7/2006
850003	137.938,00	5/7/2006
850004	26.810,00	7/7/2006
850005	37.806,00	19/7/2006
850006	59.308,00	21/7/2006

850007	41.291,66	2/8/2006
850008	40.000,00	4/8/2006
850009	37.987,62	28/8/2006
850010	149.239,55	30/8/2006
850011	30.000,00	1º/9/2006
850012	55.345,07	11/9/2006
850013	40.480,67	14/9/2006
850014	18.000,00	19/9/2006
850017	28.064,00	21/9/2006
850018	13.000,00	22/9/2006
850019	17.800,00	26/9/2006
850020	23.776,00	5/10/2006
850021	26.085,36	1º/11/2006
850022	65.453,10	23/11/2006
850024/25	25.859,90 Prejudicado. Não fornecido pelo Banco do Brasil S.A.	24/11/2006

9.2.6 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio Dnocs n.º 0055/2006 (Siafi n.º 589798) celebrado entre o Município de Alto Santo e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, face ao saque de recursos da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor, contrariando o art. 20 da IN/STN n.º 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, que indica a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados e despesas realizadas, conforme relacionado;

Cheque	Valor (R\$)	Data
850002	30.000,00	17/7/2007
850003	41.174,33	19/7/2007
850004	30.512,20	24/7/2007
850005	44.505,44	1º/8/2007
850006	50.400,00	24/8/2007
850007	16.099,30	24/8/2007

850008	41.583,50	27/8/2007
850009	30.000,00	4/10/2007
850010	23.350,00	9/10/2007
850013	30.000,00	11/10/2007
850014	15.000,00	16/10/2007
850015	28.910,00	18/10/2007
850016	12.000,00	24/10/2007
850017	16.000,00	14/11/2007
850018	20.000,00	16/11/2007
850019	20.000,00	16/11/2007
850020	16.450,00	30/11/2007
850021	40.000,00	30/11/2007
850022	15.500,00	20/12/2007
850024	47.000,00	31/1/2008
850025	15.000,00	31/1/2008
850027	7.356,00	31/1/2008
850028	11.000,00	11/2/2008
850029	10.000,00	5/5/2008
850032	131.500,00	11/6/2008
850033	61.618,73	18/6/2008
850034	15.000,00	7/7/2008
850035	40.190,00	31/7/2008
850037	35.000,00	1º/8/2008

9.2.7 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 1013/2007 (Siafi n.º 619397) celebrado entre o Município de Alto Santo e o Ministério do Turismo, face à apresentação de nota fiscal inidônea (n.º 00007), em cópia, no valor de R\$ 75.099,00, para a comprovação da realização de serviços, sendo que o cheque utilizado para pagamento do serviço (n.º 850001, de 11/3/2008) não permite inferir se os valores por ele representados foram destinados à empresa licitante, pois não houve a aposição de seu nome no cheque, conforme comprova cópia deste existente no processo de pagamento;

9.2.8 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 352/2007 (Siafi n.º 594111) celebrado com o Ministério do Turismo, face à falta de comprovação dos pagamentos efetuados às atrações

nacionais, regionais e locais, não obstante terem sido apresentados fotos do evento à equipe, estas por si não têm o condão de comprovar a contratação das atrações, como estabelecidas no programa de trabalho, eventual superfaturamento na contratação realizada (art. 25, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993), muito menos o pagamento dos valores previstos, que totalizam a quantia de R\$ 146.588,72, sendo contratação de atrações nacionais – R\$ 57.398,72; R\$ 59.460,00 e R\$ 29.730,00; e

9.2.9 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 5613/2005, TP n.º 002/06 celebrado entre o Município de Alto Santo e Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, no valor de R\$ 96.224,00, referente ao montante descentralizado por parte da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde para compra de cinco unidades móveis, tendo em vista que a comprovação dos serviços prestados foi feita mediante documento inidôneo, em cópia, e os valores foram depositados em conta corrente imprópria (Banco do Brasil, agência 2194-6, c/c 18.193-5);

9.3 aplicar, individualmente, ao Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, à Sra. Elenice Pereira de Oliveira, à Sra. Maria de Fátima Alves de Oliveira e à Sra. Socorro Alves Lima a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, §2º, e 268, inciso II, do RI/TCU, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4 autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 16 de junho de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5 alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6 autorizar, desde logo, caso não sejam atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial dos valores acima, na forma da legislação em vigor;

9.7 alertar a Prefeitura Municipal de Alto Santo (CE) de que deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do LDI (lucros e despesas indiretas) e dos respectivos percentuais praticados, conforme determina o item 9.1.3 do Acórdão n.º 325/2007-Plenário;

9.8 alertar o Ministério do Turismo, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde e a Fundação Nacional de Saúde das irregularidades verificadas na execução dos convênios mencionados nos itens anteriores e de que estará sujeito às consequências legais o responsável pelo descumprimento dos dispositivos constantes do Capítulo V da Portaria Interministerial n.º 507, de 24 de novembro de 2011, e dos arts. 23 a 25 da IN/STN n.º 1, de 15 de janeiro de 1997, que versam, entre outras matérias, sobre o acompanhamento da execução dos convênios firmados por este órgãos;

9.9 encaminhar cópias deste Acórdão, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto que o fundamentam, e do Relatório de Fiscalização de fls. 56-78, v. Principal, ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; à Procuradoria da República no Estado do Ceará, à Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, e aos órgãos relacionados no item 9.8. ”

HISTÓRICO

2. Trata-se de representação acerca de irregularidades praticadas no âmbito de diversos convênios e contratos de repasse firmados entre o Município de Alto Santo/CE e órgãos federais, originada de manifestação da Ouvidoria deste Tribunal (peça 24, p. 2-30).

3. A Secex-CE, em cumprimento ao despacho do relator *a quo*, Ministro Raimundo Carreiro (peça 24, p. 36), realizou inspeção – Registro Fiscalis n. 948/2009 (peça 26, p. 6-37).

4. Preliminarmente à proposta uniforme da unidade técnica de conversão dos autos em tomada de contas especial (instrução - peça 26, p. 38-49 e peça 27, p. 1, e despacho da secretária - peça 27, p. 2), o relator determinou a oitiva dos responsáveis (peça 27, p. 3).

5. Dessa forma, o ora recorrente compareceu aos autos, apresentando suas razões de justificativa, sem, contudo, conseguir afastar as seguintes irregularidades: i) saques em dinheiro das contas específicas dos convênios; ii) fracionamento indevido de licitações; e iii) realização de licitações sem pesquisa de preços de mercado.

6. A 2ª Câmara, então, acolheu a proposta do relator para conhecer da representação, converter os autos em TCE para apuração dos saques em espécie nos diversos convênios e aplicar multa ao recorrente e aos demais responsáveis, membros da comissão de licitação, pelas irregularidades mencionadas no item anterior (ii e iii), nos termos do acórdão supracitado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. O Serviço de Admissibilidade de Recursos propôs o conhecimento do presente recurso, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, suspendendo os efeitos dos itens 9.3 e 9.6 do acórdão recorrido somente quanto ao recorrente (peça 72).

8. O Ministro Relator José Jorge conheceu do pedido de reexame, conforme análise de admissibilidade e encaminhou os autos a esta Secretaria de Recursos para exame de mérito (peça 81).

EXAME TÉCNICO

a) Do fracionamento indevido de licitações

Argumento (peça 71, p. 2-3)

9. O recorrente alega que todos os recursos envolvidos nas Tomadas de Preço 004, 005 e 006/2006-SEOB foram devidamente aplicados e que não houve qualquer excesso de despesas em relação ao orçamento previsto para as obras.

10. Destaca que as 3 tomadas de preços não trataram de única obra, mas, sim, de várias obras no município.

11. Admite, apenas para possibilitar a argumentação, que houve o mencionado fracionamento, incidindo, porém, o parágrafo único do § 1º do art. 23 da Lei 8.66/1993: i) seria técnica e economicamente viável; ii) geraria um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado; e iii) ocasionaria uma ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Análise

12. Nos termos do artigo 23, caput, da Lei 8.666/1993, a modalidade de licitação será determinada ainda na fase de planejamento, tendo em vista o valor estimado da contratação.

13. Conforme alegado pelo recorrente, nas licitações em questão, os respectivos objetos referem-se a obras distintas, quais sejam: i) TP 004/2006-SEOB – Lote I – sistema de abastecimento de água para as localidades de Armador e Logradouro, Lote II – reconstrução de unidades habitacionais para controle de doença de chagas, e Lote III – Construção de módulos sanitários tipo 9 e tipo 8; ii) TP 005/2006-SEOB – execução da obra de construção da 1ª e da 2ª etapa do Estádio Municipal de Alto Santo/CE; e iii) TP 006/2006-SEOB – Lotes I a IV – pavimentação em pedra tosca.

14. Verifica-se, portanto, equívoco no acórdão recorrido ao considerar que o objeto desses três certames era a contratação de obras de pavimentação de ruas, consoante consignado no item 6 do voto, transcrito abaixo:

“6. Não podem, porém, ser acatadas as justificativas quanto às demais irregularidades: (...) ii) realização de **distintas licitações para contratação de obras de pavimentação de ruas** de forma fracionada sem que fosse respeitada a modalidade de licitação aplicável ao conjunto dessas obras, em inobservância ao § 5º do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, pois o responsável não comprovou a

economicidade atribuída à medida, e não justificou as modalidades de licitação adotadas; (...) destaque acrescido.

15. Dessa forma, entende-se que não ocorreu fracionamento de despesa nas três tomadas de preços supramencionadas, cabendo licitações distintas para cada obra.

16. Observa-se, ainda, que, nas licitações em que houve fracionamento do objeto em lotes, o somatório destes respeitou o limite imposto para a modalidade licitatória escolhida.

17. Conclui-se que não se aplica a vedação do § 5º do artigo citado no item 12, que dispõe sobre “parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente”.

18. Cabe, portanto, acatar a alegação do recorrente para dar provimento ao recurso nesta questão, uma vez descaracterizada a irregularidade de fracionamento de despesa e certame único.

b) Da inexistência de pesquisa de preços de mercado na Tomada de Preços 2008.05.16.02 e no Convite 2008.01.09.01

Argumento (peça 71, p. 4-5)

19. O recorrente alega que foi dado amplo conhecimento aos processos licitatórios, inexistindo qualquer excesso de gastos, assim como exorbitância no valor cobrado pelas vencedoras.

Análise

20. De fato, a ausência de pesquisa de preços de mercado configura descumprimento de exigência legal – art. 26, parágrafo único, inc. II e III, c/c art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/1993.

21. Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal é pacífica em determinar aos órgãos/entidades que realizem referida pesquisa (vide Acórdãos 4013/2008-1ª Câmara, 3667/2009-2ª Câmara e 837/2008-Plenário), sem, contudo, aplicar sanção aos gestores.

22. Observa-se, ainda, que a ausência de pesquisa de preços ocorreu em apenas 2 procedimentos licitatórios, dos vários fiscalizados, o que demonstra não ser uma prática reiterada da administração. Além disso, considerando que não foi apontado pela unidade técnica de origem sobrepreço nesses dois certames, conclui-se, com fundamento nas informações constantes dos autos, que a falha em questão não trouxe prejuízo à administração. Cabe esclarecer que o débito que ensejou a conversão dos autos em TCE refere-se à ausência de nexos entre os recursos ajustados e as despesas apresentadas - saques em espécie - e não à ocorrência de sobrepreço.

23. À vista dessas considerações, considera-se desarrazoada a aplicação de multa em face da ocorrência ora analisada. 24. Cabível, portanto, provimento integral, no sentido de afastar a multa aplicada no item 9.3 do acórdão recorrido.

c) Do pedido

24. Ao final, o requer a revogação da aplicação da multa ou, alternativamente, sua conversão em advertência ou ressalva.

CONCLUSÃO

25. Não houve fracionamento de despesa, tendo em vista que os objetos das Tomadas de Preços 004, 005 e 006/2006-SEOB referem-se a obras distintas, sem incidência, portanto, do disposto no art. 23, § 5º, da Lei de Licitações e Contratos.

26. A inexistência de pesquisa de preços de mercado na Tomada de Preços 2008.05.16.02 e no Convite 2008.01.09.01 foi irregular, tendo em vista o descumprimento de exigência legal – art. 26, parágrafo único, inc. II e III, c/c art. 43, inc. IV, da referida lei.

27. Todavia, considerando a jurisprudência da Casa, tal irregularidade não se configura de gravidade suficiente para justificar a aplicação de multa ao gestor.

28. Dessa forma, e com aplicação do disposto no art. 281 do RI/TCU, cabe dar provimento ao recurso para tornar sem efeito a multa aplicada ao recorrente e aos demais responsáveis, objeto do item 9.3 do acórdão recorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto por Adelmo Queiroz de Aquino – prefeito de Alto Santo/CE, contra o Acórdão 1197/2013-TCU-2ª Câmara, para posterior encaminhamento ao gabinete do Ministro Relator José Jorge, propondo-se, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento para tornar sem efeito a multa objeto do item 9.3 do acórdão recorrido em relação ao recorrente e, nos termos do art. 281 do RI/TCU, aos demais responsáveis que não recorreram, e suprimir os itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 da deliberação;
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida às partes e aos órgãos/entidades interessados.

Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 10 de fevereiro de 2014.

(assinado eletronicamente)

Rosa Maria Leite Albuquerque
AUFC – Mat. 5681-2