

VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos por Sileusa Soares da Silva, ex-membro da Comissão de Licitação do Município de Colinas /MA, contra o Acórdão 2.737/2013-TCU-Plenário, que negou provimento ao recurso de reconsideração por ela interposto contra o acórdão 1.839/2011-TCU-Plenário, no qual este Tribunal aplicou-lhe multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00.

2. A condenação em apreço foi fundamentada no fato de a embargante, na qualidade de membro de comissão de licitação, haver levado adiante convites para a contratação de obras sem a elaboração prévia de projetos básicos e com aceitação de documentos (certidões negativas de débito) com fortes indícios e evidências de falsidade ou adulteração, ocasionando a habilitação indevida de licitantes.

3. Por atender aos requisitos de admissibilidade, os embargos de declaração em exame podem ser recebidos. Não merecem, contudo, ser acolhidos.

4. Não vislumbro no acórdão recorrido o vício apontado. A linha argumentativa dos embargos evidencia o inconformismo da responsável com os termos daquela deliberação e sua intenção de rediscutir o mérito do julgado, o que não se coaduna com a via estreita dos embargos declaratórios.

5. Na linha da jurisprudência assente neste Tribunal, não se configura omissão na decisão que incorpora às razões de decidir do relator os arrazoados realizados no âmbito da unidade técnica ou do MP/TCU, constantes do relatório integrante da deliberação, sendo dispensável a sua repetição no voto fundamentador da decisão.

6. O acórdão embargado incorporou como razões de decidir a análise empreendida pela unidade técnica (item 8 do voto), que tratou especificamente da questão ventilada nestes embargos, conforme excerto a seguir transcrito:

“43. Não procedem as alegações da Recorrente.

44. De fato, conforme alega, a responsabilidade em questão é subjetiva, contudo, não é verdadeira a afirmação de que não restou demonstrada sua responsabilidade pelas irregularidades em questão.

45. Inicialmente, verifica-se que as condutas irregulares imputadas à Recorrente estão claramente descritas no ofício de audiência (peça 70, p. 44-45):

‘a) como membro da(s) comissão(ões) responsável(is) pela realização dos Convites 19, 37 e 38, 44, 71 e 75, de 1998, todos da Prefeitura Municipal de Colinas/MA, por haver levado à frente convites para a contratação de obras em desacordo com as disposições legais, dada a ausência de elaboração prévia de projetos básicos.

b) como membro da comissão de licitação responsável pelos Convites 37, 38, 44, 71 e 75, realizados em 1998 pela Prefeitura Municipal de Colinas/MA, em que foram aceitos documentos (certidões negativas de débito) com fortes indícios e evidências de falsidade ou adulteração, ocasionando a habilitação indevida das licitantes que os apresentaram.’

46. As referidas irregularidades são assim descritas no relatório de auditoria (peça 2, p. 25 e 30):

‘2.5.1 Situação encontrada: há evidências fortes de que diversas certidões negativas de débito relativas a firmas que teriam participado de licitações promovidas pela prefeitura são falsas ou foram forjadas ou adulteradas com a finalidade de possibilitar a indevida habilitação das licitantes. Comparando-se as certidões constantes de vários procedimentos licitatórios, verifica-se que algumas delas, apesar de terem números de série e de protocolo idênticos, se referem a empresas diferentes e/ou possuem data de expedição não coincidentes.

[...]

2.9.1 Situação encontrada: as licitações de obras examinadas neste trabalho de auditoria, sem exceção, não apresentaram em seu desenrolar projetos básicos previamente à abertura do certame. Havia, em forma de planilha, a previsão de serviços a se realizarem, porém não havia planta baixa, projeto arquitetônico, nem qualquer outro documento que fornecesse detalhes técnicos das obras e que pudesse orientar a execução do empreendimento.’

47.Quanto à realização de convite para a contratação de obras em desacordo com as disposições legais, a Recorrente, ouvida em audiência, não contestou a ocorrência da irregularidade, mas procurou tão somente minimizá-la e relativizá-la. Suas razões de justificativa foram assim analisadas pela Unidade Técnica (peça 6, p. 54-55):

‘93.14 Trata-se de realização de licitação para contratação de obras sem a elaboração prévia de projetos básicos. Após ressaltar que os convites teriam atendido, em seus aspectos gerais, os princípios e normas pertinentes, alegou que a exigência em questão foi desconsiderada em virtude da urgência em atender às demandas dos municípios, e que a não observância da exigência não importara dano ao erário nem se traduz em ato de má-fé.

93.15 Em um momento, atribui a falha à ignorância da norma aplicável [...], ora diz conhecer a norma, mas entender que, por ser falha formal, não seria passível de sanção [...], mas em ambos os casos ressalta a inexistência de má-fé ou dano daí decorrente.

93.16 De todo modo, a defendente reconhece a ocorrência da falha; busca, contudo, relativizar sua gravidade, a escusar-se de ser passível de sanção por ignorância da norma, por ser apenas falha formal ou por não haver dolo.

93.17 A ausência de projetos básicos a secundar as licitações em questão infringiu os arts. 7º, § 2º, incisos I e II, e 40, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que cuidam de normas básicas para a condução de licitação de obras e elaboração dos respectivos editais. A norma não excepcionaliza, em sua aplicação, casos em que não fossem exigíveis os projetos básicos, fundamentais para a construção do orçamento da obra, acompanhamento de sua execução e verificação de sua conclusão. A urgência alegada não foi comprovada e, ainda assim, se houve tempo para a realização do convite e não uma dispensa pelo art. 24, IV, há de se presumir que havia tempo para a elaboração desse documento essencial.

93.18 A ignorância da norma não exime do seu cumprimento (art. 3º do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942); não há débito imputado, mas responsabilidade pela infração grave a norma, sujeita às sanções previstas no art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Na apreciação dessa responsabilidade, a eventual ocorrência de dolo poderia fazer diferença na gradação da multa e não no seu total afastamento, posto que a lei não excepcionaliza (v. art. 58, 3º, Lei nº 8.443/1992).

93.19 Assim, considerando o reconhecimento da falha e a ausência de elementos que afastem a culpabilidade da agente, rejeitamos as razões de justificativas apresentadas.’

48.Já com relação à apontada habilitação de licitantes que apresentaram certidões negativas de débito falsas ou forjadas/adulteradas, a Unidade Técnica também propôs a rejeição das razões de justificativa da Recorrente (peça 6, p. 58-60), proposta acolhida pelo Relator **a quo**, segundo os termos do voto condutor da decisão recorrida.

49.Em suas razões recursais, a Recorrente insiste na ausência da sua responsabilidade. No entanto, conforme os elementos dos autos, a irregularidade foi perfeitamente identificada e é incontroverso o fato de a Recorrente ter feito parte da comissão de licitação que permitiu a ocorrência das irregularidades. Neste sentido, não há elementos para afastar a responsabilidade da Recorrente, razão pela qual o recurso não merece provimento.”

7. Além disso, o acórdão em exame também explicitou a questão atinente à responsabilidade da embargante, conforme trecho do voto a seguir transcrito na literalidade:

“10. Por fim, o recurso apresentado pela Sra. Sileusa tenta demonstrar que a função que a recorrente ocupava era meramente administrativa e conclui que não poderia ser atribuído culpa a agente que desempenhou, apenas, suas funções.

11. Como bem observado pela unidade instrutiva, a comissão de licitação, da qual a recorrente era membro, permitiu a ocorrência das irregularidades, já que houve a indevida habilitação de empresas que apresentavam documentos adulterados. Nesse sentido, consoante manifestação da Serur, o seu recurso não merece ser provido.”

8. Assim, não há que se falar em omissão no julgado, eis que a questão da responsabilidade da embargante foi, de fato, devidamente tratada.

9. Por fim, ressalto que, diferentemente do que afirma a embargante, a comissão de licitação não tem papel passivo, incumbindo-lhe, na forma da lei, o recebimento, a análise e o julgamento de todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes (art. 6º, inciso XVI, da Lei 8.666/1993). Quaisquer decisões que afrontem a lei ou resultem em prejuízos aos cofres públicos sujeitam os infratores, membros das comissões de licitação, à devida responsabilização.

Diante do exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de abril de 2015.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Relator