

VOTO

A presente Tomada de Contas Especial foi instaurada em decorrência da não comprovação integral da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à conta do Convênio 088/2003 (Siafi 487014), cujo objeto era a implementação do Projeto Cidadão Mirim em quinze localidades do Estado do Amapá, objetivando a redução dos índices de envolvimento de adolescentes em situação de vulnerabilidade, no âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública.

2. Os recursos federais foram repassados em parcela única, em 4/5/2004, no valor de R\$ 612.000,00, em conta corrente mantida pela Sejusp/AP, com previsão de contrapartida no valor de R\$ 68.000,00 (peça 3, p. 179). O ajuste teve vigência no período de 17/12/2003 a 4/3/2006, com prazo para apresentação da prestação de contas até 3/5/2006 (peça 2, p. 295). Foi prevista aquisição de materiais de informática e permanente (microcomputador, impressora e freezer), material esportivo (camiseta, meia, short, tênis e outros), material higiênico (papel higiênico, sabonete, creme dental e escova de dentes), alimentação para oitocentos alunos e material didático (lápiz, fita, caneta e outros), conforme descrição no plano de trabalho (peça 2, p. 29-30).

3. Nesta Corte, os responsáveis foram citados na medida de suas competências:

3.1. Sr. Antônio José Silva Soares, titular da Sejusp à época dos fatos, pela não comprovação da boa e regular aplicação de valores recebidos por conta do Convênio 088/2003, disponibilizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJ), na medida em que teriam sido retirados da conta específica, sem que ficasse comprovado o nexo entre pagamentos efetivados e bens adquiridos e a efetiva aplicação no Projeto Cidadão Mirim no Estado do Amapá;

3.2. Srs. Antônio José Silva Soares e Roberto Parentins dos Santos, respectivamente, titular da Sejusp e presidente da CPL/Sejusp à época dos fatos, solidariamente, pela não comprovação da boa e regular aplicação de valores monetários recebidos por conta do Convênio 088/2003, disponibilizado pela Senasp/MJ, na medida em que houve contratação de empresa valendo-se da Tomada de Preços 001/2004-CEL/SISP (aquisição de gêneros alimentícios ao Projeto Cidadão Mirim), cuja proposta apresentada importou em R\$ 451.479,24, enquanto que o limite fixado no edital de licitação para fins de contratação seria de R\$ 397.504,32, além de não restar comprovada a efetiva entrega dos bens aos núcleos requisitantes.

4. Ainda foi realizada audiência do Sr. Roberto Parentins dos Santos, presidente da CPL/Sejusp à época dos fatos, para apresentação de razões de justificativa em face da adjudicação do Convite 003/2004-CEL/SISP (aquisição de uniformes ao Projeto Cidadão Mirim) sem a observância de três propostas válidas, resultando na contratação do único participante no certame.

5. Após exame das alegações de defesa e razões de justificativa apresentados pelos responsáveis, a unidade técnica concluiu pela sua rejeição, com proposta de julgamento pela irregularidade das contas, deixando-lhes de aplicar multa em virtude da incidência da prescrição punitiva nos termos do então Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

6. O Ministério Público de Contas divergiu do encaminhamento proposto por entender a ocorrência da prescrição de ambas as pretensões ressarcitória e punitiva no caso concreto, e, no mérito, discordar quanto ao valor do débito apurado, entendendo que as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis devem ser parcialmente acolhidas.

7. De acordo com os documentos acostados aos autos, o representante do *Parquet* especializado não identificou a ocorrência da irregularidade referente à retirada dos recursos da conta específica do convênio. Registra que, desde a fiscalização *in loco* realizada pela Controladoria Geral

da União (CGU), não foi indicada a ocorrência de saque dos recursos da conta corrente do convênio nem sua movimentação em conta distinta (peça 2, p. 101, 103 a 133). Considerando a relação de pagamentos (peça 3, p. 42 a 44) e a conciliação bancária (peça 2, p. 235 e 236), concluiu que a suposta irregularidade (saque integral dos recursos da conta corrente do convênio ou sua movimentação em conta distinta) constante das citações realizadas carece de substratos fático e documental, razão pela qual os responsáveis não podem ser condenados com base em tal irregularidade.

8. Também ponderou pela razoável certeza de que o convenente adquiriu e recebeu, de fato, a grande maioria dos produtos previstos em seu plano de trabalho, sem registro de ocorrência de irregularidades graves nos atos administrativos relacionados aos procedimentos de aquisição e que pudessem gerar dano ao Erário.

9. Nesse contexto, o Ministério Público junto ao TCU concluiu que remanesceria apenas a irregularidade relativa à aquisição de gêneros alimentícios da empresa que teria apresentado proposta de preços acima do limite fixado no edital de licitação, que motivou uma das citações, além da audiência realizada em face da adjudicação do Convite 003/2004-CEL/SISP, razão pela qual manifesta concordância com a proposta de julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis.

10. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

11. No âmbito desta Corte, o instituto da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória passou a ser regulado pela recente Resolução-TCU 344/2022 e, por constituir questão de ordem pública, passou a alcançar todos os processos em tramitação neste Tribunal, à exceção daqueles já remetidos aos órgãos ou às entidades competentes para fins de cobrança judicial, nos termos do seu art. 10.

12. O art. 2º da referida Resolução-TCU 344/2022 fixou o prazo de cinco anos para a operação da prescrição punitiva e de ressarcimento em processos de controle externo. No caso de processo de contas, hipótese ora tratada, a referida norma estabeleceu como termo inicial da contagem de prazo de ambas as prescrições a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, em caso de omissão (art. 4º, inciso I), ou a data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente (art. 4º, inciso II).

13. No presente caso, o prazo final para a prestação de contas foi em 3/5/2006, o que configura termo inicial da contagem de prazo de ambas as prescrições (peça 2, p. 295).

14. Aplicada a hipótese de interrupção prevista no art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022, podem ser considerados atos inequívocos de apuração dos fatos adotados pelo órgão repassador, Ministério da Justiça, entre outros:

- a) Parecer MJ/SENASP 77/2007 sobre a prestação de contas, de 29/5/2007, com solicitação de complementação da documentação apresentada (peça 2, p. 63);
- b) Parecer MJ/SENASP 46/2010 sobre a prestação de contas, de 23/4/2010, com diligência para novas informações (peça 2, p. 77);
- c) Parecer Financeiro 241/2013 sobre a prestação de contas final, de 18/9/2013, com a proposta de instauração de tomada de contas especial e notificação dos representantes do convenente (peça 2, p. 227);
- d) Parecer TCE/CGFIS 25/2014, de 24/2/2014, com a apuração do dano ao erário (peça 2, p. 245);
- e) Parecer 9/2016/CGFIS/DEAPSEG/SENASP, de 27/1/2016, com a configuração das responsabilizações e proposta das notificações (peça 3, p. 46);
- f) Ofícios com notificações para recolhimento do valor impugnado, enviados pela autoridade administrativa no exercício de 2016 (peça 3, pp. 56, 58, 60 e 62); e

g) Relatório de Auditoria 951/2017 da Controladoria Geral da União, de 28/9/2017 (peça 3, p. 252).

15. Ainda na fase interna, referido prazo foi interrompido pela elaboração do Relatório de TCE, incluindo o Relatório Complementar, de 4/7/2017, por constituir ato inequívoco de apuração dos fatos, conforme prevê o art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 (peça 3, p. 238).

16. Autuada a presente TCE, no âmbito do TCU, ocorreram novas interrupções do prazo prescricional em razão da elaboração de instruções técnicas em 7/3/2018 (peças 5 e 6), a constituírem atos inequívocos de apuração dos fatos, consoante dispõe o art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022. Os ofícios de citação foram expedidos em 8/3/2018 (peça 8 e 9), com a respectiva ciência dos responsáveis em 14/3/2018 (peças 16 e 17).

17. Do exposto, conclui-se que não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, tendo em vista não ter sido observado o transcurso do prazo de cinco anos desde a data prevista para prestação de contas (3/5/2006), interregno temporal este que foi interrompido pelos eventos processuais mencionados nos itens anteriores.

18. De igual modo, também não há que se falar na ocorrência da prescrição intercorrente, aquela observada no curso do processo, conforme disposto no art. 8º da norma em destaque, visto que o presente processo de TCE não permaneceu inerte por mais de três anos, em razão da ocorrência dos marcos interruptivos já mencionados nos itens anteriores.

19. Passo ao exame do mérito.

20. Em concordância com o Ministério Público de Contas, de fato, verifico que os elementos constantes nos autos não são suficientes para se concluir pela suposta irregularidade referente ao saque dos recursos da conta corrente específica do Convênio 088/2003-Senasp/MJ ou sua movimentação em conta distinta. Pelo contrário, desde a fiscalização realizada pela CGU, não foram identificados indícios da ocorrência dessa irregularidade. Corrobora com esse fato a relação de pagamentos e a conciliação bancária constantes nestes autos às peças 2 e 3.

21. À época da prestação de contas, o cotejamento das notas fiscais emitidas pelos favorecidos constantes da relação de pagamentos (peça 3, p. 42 a 44) com a conciliação bancária (peça 2, p. 235 e 236) indicou lacunas de comprovação documental, consoante Parecer Financeiro CGFIS/DEAPSEG 241/2013 (peça 2, p. 227).

22. Contudo, na apresentação de suas alegações de defesa, o Sr. Antônio José Silva Soares juntou as notas fiscais necessárias para comprovação da regular aplicação dos recursos repassados no âmbito do Convênio 088/2003 (peça 24). Essas notas estão todas identificadas com carimbo do “Convênio nº 088/03 – Senasp-MJ, Cidadão Mirim” e, após percuciente exame de minha assessoria, conforme quadro juntado à peça 34, foi possível a conciliação das notas fiscais, ordens bancárias e conta corrente. Ressalto que os valores das ordens bancárias e das notas fiscais não são coincidentes se verificados de forma individual, entretanto, o somatório dos valores das ordens bancárias e das notas fiscais, para cada mês, são convergentes e condizem com a relação de pagamentos efetuados (peça 3, p. 42) e com a conciliação bancária (peça 2, p. 235).

23. Dessa forma, resta afastado o débito relativo à não comprovação da boa e regular aplicação de valores monetários recebidos por conta do Convênio 088/2003, disponibilizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJ), tendo em conta a comprovação do nexo entre pagamentos efetivados e bens adquiridos e a efetiva aplicação no Projeto Cidadão Mirim no Estado do Amapá, atribuído ao Sr. Antônio José Silva Soares, titular da Sejusp/AP à época dos fatos.

24. Ainda na linha de raciocínio do representante do *Parquet* especializado, também pondero pela razoável certeza de que o convenente adquiriu e recebeu, de fato, a grande maioria dos produtos previstos em seu plano de trabalho, sem registro de ocorrência de irregularidades graves nos atos

administrativos relacionados aos procedimentos de aquisição e que pudessem gerar dano ao Erário consoante se verifica a seguir.

25. No Parecer MJ/Senasp/CGAPSP 77/2007 (peça 2, p. 63), que trata da prestação de contas final do Convênio 088/2003, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça afirma que “em análise aos relatórios apresentados pelo Estado do Amapá, verificamos que o objeto do convênio foi executado, eis que foram realizadas as oficinas junto aos adolescentes de mais de quinze municípios, excedendo, inclusive, o previsto no projeto básico”.

26. Ainda há indicação de documentos acostados à Nota Técnica de Prestação de Contas do Convênio 088/2003, de localização dos equipamentos permanentes adquiridos com recursos do convênio; cópias dos termos de entrega dos materiais permanentes e de consumo adquiridos com os recursos do convênio; relatório fotográfico em que foi demonstrada a utilização da logomarca dos equipamentos permanentes; e Relatório Circunstanciado de Cumprimento do Objeto informando melhoria na estrutura administrativa com as aquisições realizadas, o que proporcionou condições de armazenamento dos gêneros alimentícios adquiridos para alimentação dos jovens participantes do evento.

27. Ressalto que, conforme destacado pelo Ministério Público de Contas, o convenente cumpriu as exigências previstas no termo de convênio ao encaminhar o Termo de Localização dos bens adquiridos (peça 2, p.15), o qual não exigia manter registros de movimentações, inventários, movimentações dos materiais de consumo, nem tampouco comprovantes de entrega de uniformes aos estudantes.

28. Diante dessas evidências da adequada execução do objeto acordado, questionamentos como ausência de inventário e da localização dos materiais permanentes adquiridos quando da fiscalização da CGU não são suficientes para caracterizar a ocorrência de dano.

29. Resta assim, o exame sobre o débito imputado aos responsáveis referente à Tomada de Preços 1/2004, para aquisição de gêneros alimentícios, ou seja, o montante de R\$ 53.974,92, correspondente ao valor pago menos o valor orçado (R\$ 451.479,24 - R\$ 397.504,32).

30. Os srs. Antônio José Silva Soares e Roberto Parentins dos Santos foram citados, solidariamente, pela não comprovação da boa e regular aplicação de valores monetários recebidos por conta do Convênio 088/2003, disponibilizado pela Senasp/MJ, na medida em que houve contratação de empresa valendo-se da Tomada de Preços 001/2004-CEL/SISP (aquisição de gêneros alimentícios ao Projeto Cidadão Mirim), cuja proposta apresentada importou em R\$ 451.479,24, enquanto que o limite fixado no edital de licitação para fins de contratação seria de R\$ 397.504,32.

31. Na data agendada para abertura do certame, compareceu somente a empresa W. L. Lisboa, cuja proposta de preços global apresentada importou na quantia de R\$ 451.479,24. De acordo com o relatório de auditoria da CGU, o valor de R\$ 397.504,32 tem sua origem no Anexo I do edital da tomada de preços 001/2004-CEL/SEJUSP/SISP.

32. Em suas alegações de defesa, ao discorrer sobre a referida licitação e a consequente contratação, ambos os senhores Antônio José Silva Soares, Titular da Sejusp à época, e Roberto Parentins dos Santos, ex-presidente da CPL, tecem considerações sobre o contexto fático do estado do Amapá, destacando as dificuldades de acesso, de locomoção e as distâncias envolvidas para atender a quinze municípios do Estado. Esclarecem que ficou ausente no processo a justificativa acerca do desinteresse das empresas e das limitações existentes no mercado local, com a presença de apenas um licitante quando da realização do certame.

33. O responsáveis declaram que, desde o plano de trabalho do convênio, o valor sempre teria sido de R\$ 451.968,00 (peça 24, p. 12; peça 26, p. 9). Momentos antes da licitação, a Polícia Militar teria realizado uma pesquisa no supermercado local, obtendo o preço de R\$ 397.504,32 para preço à vista. Entretanto, no plano de trabalho do convênio já constava o orçamento de aproximadamente

R\$ 2,14 no valor da alimentação por aluno o que perfaz o valor de R\$ 451.968,00 e não R\$ 397.504,32. Advertem que o critério dessa cotação da Polícia Militar não é claro, mas informal, uma vez que o fornecedor não assina o documento que é resultado de preço em um único supermercado e para preço à vista.

34. Segundo a Ata da Sessão Pública referente à Tomada de Preços 001/2004/CEL/SISP (peça 24, p. 15), a Comissão de Licitação verificou que a proposta estava com um percentual de aproximadamente 13,58% acima do valor de mercado local, mas concordou em classificá-la por entender que essa diferença não poderia ser caracterizada como superfaturamento, visto que o contrato seria para fornecimento e pagamento durante doze meses.

35. Após aprofundado exame dos autos, não foi localizado o edital da referida tomada de preços nem a pesquisa de preços para a realização do certame.

36. Nesse contexto, não restam esclarecidos os parâmetros utilizados para a comparação de preços realizada pela Comissão de Licitação quando da proposta ofertada pela única licitante interessada nem quando da apuração do débito. Não constam dos autos elementos que esclareçam se o percentual de 13,58% estava acima da pesquisa de preços realizada previamente à publicação do edital ou da pesquisa de mercado, nem se o valor era para pagamento à vista e incluía a entrega em todas as quinze localidades do Estado do Amapá objeto da implementação do Projeto Cidadão Mirim.

37. Dessa forma, constata-se insuficiência de documentos capazes de suportar o débito apontado.

38. Uma possível tentativa para o necessário saneamento dessas lacunas de informação seria a realização de diligência à Controladoria Geral da União para obtenção de cópia das evidências do achado, sobretudo do edital com seu anexo I e da pesquisa de preço em questão. Contudo, considerando que já se passaram mais de dezoito anos da realização da licitação em exame, configura-se inviável a realização de nova diligência.

39. Portanto, não constam dos autos, elementos comprobatórios suficientes para suportar o débito inicialmente indicado. Adicionalmente, as notas fiscais emitidas pela empresa fornecedora de alimento – WLL Lisboa – ao lado da relação de pagamento e movimentação bancária demonstram a regularidade dos pagamentos relativos à alimentação dos alunos do Projeto Cidadão Mirim, objeto do convênio em questão.

40. Por fim, resta o exame sobre a audiência do Sr. Roberto Parentins dos Santos que, na qualidade de presidente da CPL/Sejusp à época, teria adjudicado o Convite 003/2004-CEL/SISP para aquisição de uniformes ao Projeto Cidadão Mirim sem a observância de três propostas válidas, resultando na contratação do único participante no certame.

41. No Parecer 9/2016/CGFIS/DEAPSEG/SENASP, de 27/1/2016, foi proposta nova configuração para responsabilização, conforme transcrito a seguir (peça 3, p. 46):

3.1.7. O montante de R\$ 79.800,00 (setenta e oito mil e oitocentos reais), citado no item 3.1.6.1, originou-se do Convite nº 003/2004, considerado irregular pela Controladoria Geral da União, consoante o item 1.1.3 do Relatório do 20º Sorteio (fl. 54), cujos autores da “Adjudicação” e “homologação”, foram respectivamente os senhores **Roberto Parintins dos Santos**, CPF Presidente da Comissão Especial de Licitação – CEL (Portaria nº 16/2004) e **Antônio José Silva Soares**, CPF 469.745.717-04, Secretário de Estado da Justiça e Segurança Pública do Estado do Amapá no período de 23/3/2004 a 8/9/2005 conforme documentos acostados a estes autos (anexo 1733693). **Estes senhores não foram diligenciados no bojo da prestação de contas como também do processo de tomada de contas especial.** (grifo no original)

42. Entretanto, a despeito da ocorrência de possível débito de responsabilidade solidária, apenas o Sr. Roberto Parintins dos Santos foi chamado em audiência por este Tribunal para apresentar razões de justificativa sobre a adjudicação do objeto do Convite 003/2004-CEL/SISP – aquisição de

uniformes ao Projeto Cidadão Mirim – sem a observância de três propostas válidas. Dessa forma, conclui-se que o possível débito foi afastado.

43. No exame das razões de justificativa apresentadas, tanto a unidade técnica como o *Parquet* de Contas se manifestaram pela sua rejeição, mas indicaram a prescrição da pretensão punitiva para o Sr. Roberto Parintins dos Santos, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

44. Contudo, agora estamos diante da vigência da Resolução-TCU 344/2022. Conforme já apontado anteriormente, nos termos desse novel normativo, não há ocorrência de prescrição nos presentes autos.

45. Revisitando os autos, observa-se na ata da sessão pública referente ao Convite 003/2004-CEL/SISP (peça 2, p. 511), que, iniciada a fase de apresentação da proposta, a comissão de licitação verificou que os valores estavam acima da disponibilidade financeira para aquisição dos objetos, desclassificando-a e abrindo prazo para apresentação de nova proposta. Após a reabertura do certame (peça 2, p. 519), a nova proposta apresentada pelo licitante foi classificada e adjudicada à única empresa participante. A publicidade do certame se deu pelo Aviso de licitação (peça 2, p. 465) e Diário Oficial do Estado 3339, de 12/8/2004 (peça 2, p. 389).

46. Desses fatos, conclui-se que, apesar da adjudicação e consequente contratação do objeto do Convite 3/2004 sem a observância de três propostas válidas, não há indicativo de débito diante da rejeição da proposta inicialmente apresentada pelo único participante. Esse episódio não pode ser considerado suficiente para macular as contas do Sr. Roberto Parentins dos Santos pela irregularidade ou para motivar a aplicação de multa.

47. Portanto, as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Antônio José Silva Soares e Roberto Parentins dos Santos devem ser acolhidas, e suas contas julgadas regulares com ressalva.

Ante o exposto, voto para que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de novembro de 2022.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator