

ACÓRDÃO Nº 2117/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-017.241/2009-3 (com 2 volumes e 1 anexo, sendo o Anexo I com 6 anexos)
2. Grupo I - Classe VII - Representação
3. Interessado: Ministério Público Militar, Procuradoria de Justiça Militar em Minas Gerais
4. Órgão: Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Controle Externo (3ª Secex)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à representação formulada pela Procuradoria da Justiça Militar da União em Minas Gerais acerca da ocorrência de irregularidades no âmbito da licitação Convite nº 117/CIAAR/2004 e da prática de atos de improbidade administrativa ocorridos no Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica, em Belo Horizonte, MG.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso I, do Regimento Interno e no inciso I do art. 132 da Resolução TCU nº 191/2006 para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica que:

9.2.1. proceda a inventários periódicos dos bens patrimoniais, atentando para os ditames dos arts. 94 a 96 da Lei nº 4.320/64;

9.2.2. ao promover licitações na modalidade convite, dirija as cartas-convites somente a interessados do ramo pertinente ao do objeto pretendido, submetendo-se ao mandamento do § 3º do art. 22 da Lei nº 8.666/93;

9.2.3. exima-se de receber material diferente daquele constante dos instrumentos convocatórios, sujeitando-se ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93;

9.2.4. atente para a regularidade da liquidação e do pagamento das despesas, observando, estritamente, o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64 e no art. 62 da Lei nº 4.320/64 c/c o art. 38 do Decreto nº 93.872/86; e

9.2.5. formalize adequadamente os processos licitatórios, em obediência ao art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 24 da Lei nº 9.784/99;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria Militar da União em Minas Gerais e ao Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica;

9.4. arquivar o presente processo nos termos do art. 169, inciso IV, do RI/TCU.

10. Ata nº 31/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2117-31/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**UBIRATAN AGUIAR**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**VALMIR CAMPELO**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário  
TC-017.241/2009-3 (com 2 volumes e 1 anexo, sendo o Anexo I com 6 anexos)  
Natureza: Representação  
Órgão: Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica  
Interessado: Ministério Público Militar, Procuradoria de Justiça Militar em Minas Gerais  
Advogado constituído nos autos: não há

**Sumário:** REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA OCORRIDOS NO CENTRO DE INSTRUÇÃO E ADAPTAÇÃO DA AERONÁUTICA, EM BELO HORIZONTE/MG (CONVITE Nº 117/CIAAR/2004). CONHECIMENTO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA À PROCURADORIA MILITAR DA UNIÃO EM MINAS GERAIS E AO CENTRO DE INSTRUÇÃO E ADAPTAÇÃO DA AERONÁUTICA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação formulada pela Procuradoria da Justiça Militar da União em Minas Gerais acerca da ocorrência de irregularidades no âmbito da licitação Convite nº 117/CIAAR/2004 e da prática de atos de improbidade administrativa ocorridos no Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica em Belo Horizonte/MG.

2. A 3ª Secretaria de Controle Externo (3ª Secex) instruiu o feito nos seguintes termos:

### 2. ADMISSIBILIDADE

2.1. O órgão representante, Ministério Público Militar (MPM), integrante do Ministério Público da União, é legitimado para o ato, conforme inciso I do artigo 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Quanto às matérias objeto desta representação, estas foram inseridas na competência do Tribunal de Contas da União por meio dos artigos 14 e 15 da Lei nº 8.429/92 e do parágrafo 1º do artigo 113 da Lei nº 8.666/93. Os supostos agentes, de acordo com o previsto pelo inciso I do artigo 5º da Lei nº 8.443/92, se encontram sob a jurisdição desta Corte de Contas; sendo satisfeitos, ainda, os demais requisitos de admissibilidade listados no caput do artigo 235 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

### 3. HISTÓRICO

3.1. A presente representação decorre dos fatos apurados no âmbito do Inquérito Policial-Militar nº 43/2007 que, por sua vez, teve origem na Sindicância Militar nº 1-C/SIJ/2007, instaurada para apurar a falta de uma série de livros na Relação de Material de Uso Duradouro da biblioteca do Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica (fls. 5/11, Anexo 1).

3.2. Ao apurar as circunstâncias que culminaram no desaparecimento do referido material, o Sr. Encarregado da Sindicância encontrou indícios de pagamentos antecipados de despesas, de ocorrência de sobrepreço em processos licitatórios e também presumiu a realização de uma licitação forjada, na modalidade convite. Concluiu, desta forma, haver indícios da ocorrência de estelionato, peculato e falsidade ideológica, crimes tipificados, respectivamente, nos artigos 251, 303 e 312 do Decreto-Lei nº 1.001/69 (fls. 82/87, Anexo 1).

3.3. Instaurado o Inquérito Policial-Militar, juntaram-se aos autos os documentos relacionados às fases de execução de diversas despesas, contendo as assinaturas dos diversos responsáveis arrolados no processo. Os documentos tratam de licitações e dos respectivos pagamentos, sendo chamados, nos autos, de Processos Administrativos de Gestão (PAG), tendo-se analisado, especificamente, os de número

948/02, 659/03, 829/04, 830/04, 831/04, 833/04 e 834/04, que envolvem aquisições de livros nos exercícios financeiros de 2002 a 2004 (Anexo 1, 7 volumes).

3.4. O Sr. Encarregado do Inquérito Policial-Militar (fls. 183/203, Principal) chegou às seguintes conclusões:

3.4.1. Houve dano ao erário estimado em R\$ 28.162,26;

3.4.2. Houve descontrole em todos os PAG, mormente em sua fase de liquidação;

3.4.3. Embora não haja provas contundentes, há indícios de que tenha havido favorecimento e prática de sobrepreço no âmbito do Convite nº 117/CIAAR/2004;

3.4.4. A empresa Comercial PJ Ltda. teria sido favorecida no âmbito do Convite nº 117/CIAAR/2004 e, embora tenha sido a adjudicatária do certame e recebido o pagamento, não efetuou a entrega dos livros.

3.5. Os responsáveis, ao saberem da solução do Inquérito Policial-Militar, recolheram aos cofres públicos, voluntariamente, os valores nominais dos débitos a eles imputados (fls. 206/207 e 259/267, Principal, V.1).

3.5. O Ministério Público Militar, de modo diverso, entendeu não ter corrido a tipificação de crimes de improbidade administrativa, porém avaliou que os fatos narrados nos autos mais se adequariam aos tipos previstos no artigo 96 da Lei nº 8.666/93 (fls. 563/566, Principal, V.2). Argumentou, ainda, o Parquet que, pelo fato de o Convite nº 117/CIAAR/2004 ter ocorrido em 7/12/2004 e a instauração do Inquérito Policial-Militar ter ocorrido apenas em 23/5/2007, a punibilidade já estaria extinta por força da prescrição (art. 324 c/c 125, VII, ambos do CPM).

3.6. Em consulta ao sítio eletrônico do Superior Tribunal Militar, verificou-se que o processo foi arquivado em 24/7/2009 com fundamento no artigo 397 do Decreto-Lei nº 1.002/69, isto é, a denúncia não foi acatada por insuficiência de elementos (fl. 569, Principal, V.2).

#### 4. ANÁLISE

4.1. Observando-se os documentos trazidos aos autos, é possível constatar que:

4.1.1. entre 2002 e 2006 não foram realizados inventários do acervo da biblioteca do Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica (fl. 29, Principal);

4.1.2. há indícios de que ocorreu a substituição de livros, material licitado, por cartas de crédito ou outro material. (fls. 36, 54, 65, 72, 74, 76, 84 e 98, Principal); e

4.1.3. havia falhas no processo de execução da despesa no âmbito do CIAAR, visto que se acreditava ser impossível efetuar o cancelamento parcial de empenhos (fl. 65, Principal).

4.2. De fato, a não realização de inventários periódicos dos bens de órgãos da Administração Pública caracteriza desobediência aos mandamentos dos artigos 94 a 96 da Lei nº 4.320/64 e a substituição, na entrega, de material diferente daquele caracterizado como o objeto pretendido nas cartas-convites, representa ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93.

4.3. Da análise dos autos, é possível inferir que, ao menos nos processos de pagamento analisados no âmbito desta representação, ocorriam liquidação e pagamento irregulares das despesas. A liquidação era realizada em desconformidade com a previsão do artigo 63 da Lei nº 4.320/64 e o pagamento, em afronta ao artigo 62 da Lei nº 4.320/64 c/c o artigo 38 do Decreto nº 93.872/86. As situações apresentadas, na realidade, deveriam ter sido classificadas como restos a pagar, hipótese prevista nos incisos I e II do artigo 35 do Decreto nº 93.872/86.

4.4. Quanto às falhas de formalização dos processos licitatórios, contrariam as disposições do artigo 38 da Lei nº 8.666/93 e do artigo 24 da Lei nº 9.784/99, o que já havia sido enfatizado por este Tribunal no Acórdão nº 200/2001-TCU-Plenário, anterior aos fatos tidos como objeto desta representação.

4.5. Não há, nos autos, elementos que levem, necessariamente, à conclusão de que teria ocorrido favorecimento ou manipulação, não cabendo falar-se em fraude a licitações, até mesmo porque, no âmbito penal, não foi acatada a denúncia, conforme mencionado no item 3.6 desta instrução. De fato, as empresas concorrentes no Convite nº 117/CIAAR/2004 não pertencem ao ramo de fornecimento de livros e cotaram exatamente os mesmos itens, o que, entretanto, não prova as alegações de fraude (fls. 674/717 e 760/763, Anexo I, V.3).

4.6. Acerca da possível prática de improbidade administrativa, é cabível lembrar que o próprio Ministério Público Militar entendeu que os fatos constatados no curso dos procedimentos investigativos não se subsumem aos tipos previstos na Lei nº 8.429/92, adequando-se mormente às hipóteses previstas

no artigo 96 da Lei nº 8.666/93. Não obstante, embora constem nos autos elementos indiciais de falhas cometidas no âmbito de processos licitatórios, no âmbito penal militar, a punibilidade pelo crime de inobservância de lei já se encontrava extinta, antes mesmo da instauração do Inquérito Policial-Militar, por força de prescrição. Diante de tais constatações, o MPM requereu o arquivamento dos autos (fl. 563/566, Principal, V.2).

4.7. Por tratar-se o caso de instâncias, a priori, independentes, é que se aventa a possibilidade de aferir a conduta dos responsáveis em face da Lei de Licitações, uma vez que a denúncia criminal não foi acatada por insuficiência de elementos. O que se verifica da leitura dos autos é que havia, naquela unidade militar, uma razoável desordem administrativa, existindo evidências do cometimento de impropriedades em processos licitatórios e em processos de pagamento. O que se observa, entretanto, é que os responsáveis evidenciaram boa-fé ao promoverem, voluntariamente, o ressarcimento do dano calculado ainda no curso das investigações (fls. 208/215 e 260/267, Principal, V.1).

4.8. Uma vez evidenciada a boa-fé dos responsáveis, recomposto o erário e levando-se em consideração que as impropriedades relatadas nos autos são tratadas por este Tribunal como falhas de caráter formal, cabe abordá-las sob a óptica ordinariamente empregada por esta Corte de Contas nos processos de sua competência exclusiva.

4.9. Considerando, ainda, que o valor atualizado envolvido no Convite nº 117/CIAAR/2004 montava R\$ 17.550,21 em 28/10/2009, conforme a previsão do artigo 5º da IN nº 56/2007, ainda que subsistisse o débito, sequer caberia falar-se em Tomada de Contas Especial. Ademais, consultando-se os processos de contas dos exercícios financeiros de 2002 a 2005, observa-se que foram julgados regulares, não existindo, sequer, determinações à unidade jurisdicionada. Resta, assim, com base em decisões anteriores deste Tribunal, fazer determinações ao Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica para que se evite nova ocorrência das falhas listadas nos itens 4.1 a 4.5 desta instrução.”

3. Com base nas análises e conclusões acima, a 3ª Secex apresentou proposta de encaminhamento no sentido de:

“5.1.1. conhecer da presente representação para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;

5.1.2. determinar ao Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica que:

a) proceda a inventários periódicos dos bens patrimoniais, atentando para os ditames dos artigos 94 a 96 da Lei nº 4.320/64, entendimento jurisprudencial evidenciado pelos Acórdãos nº 29/1999-TCU-Plenário, 253/2000-TCU-Plenário e 3249/2007-TCU-2ª Câmara;

b) ao promover licitações na modalidade convite, dirija as cartas-convites somente a interessados do ramo pertinente ao do objeto pretendido, submetendo-se ao mandamento do parágrafo 3º do artigo 22 da Lei nº 8.666/93, o que já foi ordenado a unidades jurisdicionadas, do que são exemplos os Acórdãos 1355/2004, 301/2005 e 819/2005, todos do Plenário;

c) exima-se de receber material diferente daquele constante dos instrumentos convocatórios, sujeitando-se ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e ressaltado, por exemplo, nos Acórdãos 1536/2008, 1801/2008 e 2437/2008, emanados do Pleno deste Tribunal;

d) atente para a regular liquidação e para o regular pagamento das despesas, observando as previsões do artigo 63 da Lei nº 4.320/64 e do artigo 62 da Lei nº 4.320/64 c/c o artigo 38 do Decreto nº 93.872/86, conduta prescrita pelos Acórdãos 948/2007 e 4239/2008, do Plenário; 2171/2007-TCU-1ª Câmara e 985/2007-TCU-2ª Câmara; e

e) formalize adequadamente os processos licitatórios, em obediência ao artigo 38 da Lei nº 8.666/93 c/c o artigo 24 da Lei nº 9.784/99, o que constitui jurisprudência deste Tribunal, exemplificada no Acórdão nos 200/2001, 792/2002, 216/2007 e 1224/2008, todos do Pleno;

5.1.3. comunicar a Procuradoria Militar da União em Minas Gerais e o Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica da decisão que vier a ser adotada; e

5.1.4. nos termos do art. 169, inciso IV, do RI/TCU, arquivar o presente processo.”

É o relatório.

VOTO

Examina-se representação formulada pela Procuradoria da Justiça Militar em Minas Gerais acerca da ocorrência de irregularidades no âmbito da licitação Convite nº 117/CIAAR/2004 e da prática de atos de improbidade administrativa ocorridos no Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica, em Belo Horizonte, MG.

2. Os citados fatos foram averiguados no âmbito do Inquérito Policial-Militar nº 43/2007 que, por sua vez, teve origem na Sindicância Militar nº 1-C/SIJ/2007, instaurada para apurar a falta de uma série de livros na Relação de Material de Uso Duradouro da biblioteca do Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica.

3. Preliminarmente, sou de opinião que a presente representação deve ser conhecida por esta Corte, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso I, do Regimento Interno e no inciso I do art. 132 da Resolução TCU nº 191/2006.

4. Quanto ao mérito, destaco do acima relatado como razões de decidir o que segue.

5. O exame dos autos mostra a ausência de elementos que levem, necessariamente, à conclusão da ocorrência de favorecimento ou de manipulação. Portanto, não resta caracterizada no caso concreto fraude a licitações, visto que, no âmbito penal, a denúncia não foi acatada. Como bem consignou a unidade técnica, o sítio eletrônico do Superior Tribunal Militar mostra que o processo foi arquivado em 24 de julho de 2009 com fundamento no art. 397 do Decreto-Lei nº 1.002/69, isto é, a denúncia não foi acatada por insuficiência de elementos.

6. Sobre a possível prática de improbidade administrativa, observo que o próprio Ministério Público Militar entendeu que os fatos constatados no curso dos procedimentos investigativos não se subsumem aos tipos previstos na Lei nº 8.429/92, adequando-se mormente às hipóteses previstas no art. 96 da Lei nº 8.666/93.

7. No que se refere à possibilidade de aferir a conduta dos responsáveis em face da Lei de Licitações, ante a independência das instâncias, constato da leitura dos autos que existiu naquela unidade militar razoável desordem administrativa, com evidências do cometimento de impropriedades em processos licitatórios e em processos de pagamento. Todavia, acolho o posicionamento da 3ª Secex no sentido de que os responsáveis evidenciaram boa-fé ao promoverem, voluntariamente, o ressarcimento do dano calculado ainda no curso das investigações.

8. Assim, evidenciada a boa-fé dos responsáveis, recomposto o erário e levando-se em consideração que as impropriedades relatadas nos autos são caracterizadas como de caráter formal, entendo oportunas e adequadas as determinações alvitadas pela 3ª Secex ao Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica.

Com base nessa considerações, acolho a proposta de encaminhamento oferecida pela unidade técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de agosto de 2010.

VALMIR CAMPELO  
Ministro-Relator