



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

PROCESSO N.: 25571-83.2016.4.01.3900
CLASSE: 13.101 – PROCESSO DE CRIME COMUM
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADOR DA REPÚBLICA: RICARDO AUGUSTO NEGRINI
RÉ: ANA LÚCIA DE LIMA SANTOS
ADVOGADO: CLÁUDIO RONALDO BARROS BORDALO
JUIZ FEDERAL: RUBENS ROLLO D'OLIVEIRA – 3ª VARA

SENTENÇA TIPO D

SENTENÇA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** denunciou **ANA LÚCIA DE LIMA SANTOS**, brasileira, casada, professora, nascida aos 16/06/1963, RG nº 4967661-SSP/PA, CPF nº 181.889.072-00, filha de Agenor Bitencourt de Lima e Ana Pires de Lima, residente na Av. São Paulo, nº 1710, Bairro Aviação, Abaetetuba/PA, pela prática do crime do art. 89, da Lei nº 8.666/93.

Segundo a denúncia, em novembro/2010, ANA LÚCIA DE LIMA SANTOS, à época Secretária Municipal de Educação de Belém/PA, teria promovido, indevidamente, a **Inexigibilidade de Licitação nº 009/2010**, da SEDUC, que tinha por objeto a contratação da empresa Gráfica e Editora Direção LTDA, com recursos oriundos do Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, previstos na Resolução nº 04/2010, do FNDE.

Narra, a peça acusatória, que a contratação direta para aquisição do livro “**Sociedade em Construção: história e cultura afro-brasileira e indígena**”, de autoria de J.A. Tiradentes e Denise R. Silva, visava ao atendimento de 365.000 alunos das Escolas Estaduais de Ensino Médio do Estado do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Pará, em atendimento à Lei nº 11.645/2008, a qual tornou obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena nas instituições de Ensino Fundamental e de Ensino Médio, públicas e privadas.

De acordo com o MPF, foram despendidos **R\$13.468.500,00** (treze milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil e quinhentos reais) para a compra de 365.000 unidades ao custo de R\$36,90 (trinta e seis reais e noventa centavos), a título de livros didáticos destinados aos alunos do ensino médio da rede pública do Estado do Pará.

Conforme a denúncia, o Relatório de Auditoria Estadual AGE nº 016/2011-SEDUC foram apontadas as seguintes irregularidades no processo de inexigibilidade de licitação: **a)** falta de caracterização de singularidade do bem e direcionamento do objeto; **b)** inadequação do atestado de exclusividade; **c)** pagamento indevido a fornecedor, gerando prejuízo ao erário por recebimento parcial e pagamento integral de livros.

Esclarece, ainda, que a Nota Técnica da Coordenadoria de Educação Escolar Indígena e a análise pedagógica emitida pela Coordenação de Ensino Médio-SEDUC não são conclusivas quanto à harmonização dos livros aos ditames da Lei nº 11.645/2008.

Segundo o *Parquet*, a acusada teria autorizado a aquisição dos livros sem observância das exigências da Lei nº 8.666/93, e realizado pagamento sem a devida entrega da totalidade dos bens.

A denúncia foi recebida em **23/08/2016** (fl.370).

A Ré, citada, apresentou resposta à acusação (fls.379/396).

Não houve hipótese de absolvição sumária (fl.888).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

A Ré foi interrogada à fl. 897 (CD – f. 898).

Na fase de diligências finais, as partes nada requereram (f. 896).

Em memorial, o MPF requereu a condenação da Ré, por entender provadas a autoria e a materialidade do delito descrito na denúncia (fls. 901/903).

A defesa, por sua vez, requereu a absolvição, por ausência de dolo específico de causar dano ao Erário, sustentando que: **a)** a Ré, recém empossada no cargo com estafante agenda, no final do governo, despachava inúmeros processos relacionados à sua atribuição que tornavam inviável uma análise criteriosa dos diversos documentos; **b)** a Ré não possuía conhecimento técnico, tendo tomado decisões com base nos pareceres e notas técnicas; **c)** o parecer técnico emitido pela professora Rita de Cassia Rodrigues da Silva, Coordenadora de Diversidade Educacional confirma que a obra é uma biografia consagrada e teria grande aceitação junto a professores e alunos do Ensinos Fundamental e Médio, o que afastaria a alegação de mudança de direcionamento do livro; **d)** o MPF não conseguiu provar a existência de outras obras didáticas que pudessem contemplar a exigência da Lei nº 11.645/2008; **e)** a suposto erro na cotação dos preços não pode ser atribuído à Acusada; **f)** não existe obrigação legal de realização de licitação quando for comprovada a exclusividade do fornecedor do livro; **g)** o Secretário Adjunto teria declarado que realizar o processo de licitação significaria devolver os recursos recebidos; **h)** não ficou provado que a totalidade dos livros não fora entregue; **i)** não fica a cargo da Secretária de Educação a conferência dos materiais entregues no almoxarifado; e **j)** a Ré não teve conhecimento da recomendação do MPE de nº 002/2010.

É o relatório.

MÉRITO



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

A conduta criminosa está descrita da seguinte forma:

Art. 89. Dispensar ou **inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei**, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:
Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

A Constituição Federal exige, em seu art. 37, XXI, que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure **igualdade** de condições a todos os concorrentes.

Portanto, a contratação, sem prévia e necessária licitação, não só viola frontalmente o princípio da legalidade, como vai além, denotando favoritismo do Poder Público em contratar com determinada pessoa física ou jurídica, em detrimento de todas as demais, em pleno desrespeito ao princípio constitucional da isonomia. Tal conclusão ressaí da leitura do próprio art. 3º, da Lei nº 8.666/93 (redação original), *in verbis*:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Discorrendo sobre o tema em exame, a doutrina abalizada ensina que a obrigatoriedade de licitação tem um duplo sentido, significando não só a compulsoriedade da lei em geral, como, também, **a da modalidade prevista em lei para a espécie**, pois atenta contra os princípios da moralidade e eficiência da Administração o uso de modalidade mais singela quando se exige a mais complexa (*in* MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro 40ª Ed, p. 310)

O objeto jurídico do crime em questão, portanto, coincide com as razões pelas quais constitucionalmente se exige que obras, serviços, compras e alienações devam ser precedidas de processo licitatório regular.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Nesse sentido, colho as palavras de Cezar Roberto Bitencourt : *“Enfim, bem jurídico tutelado, especificamente, no art. 89 é assegurar a estrita excepcionalidade das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação pública, garantindo a respeitabilidade, probidade, integridade e moralidade das contratações públicas que são ofendidas com as condutas descritas no art. 89. O dispositivo ora examinado visa, acima de tudo, proteger a lisura e transparência na contratação pública, exigindo retidão no processo licitatório para permitir ampla competição observando a regra da isonomia concorrencial.* (Direito penal das licitações, Saraiva : São Paulo, 2012, p. 132).

A licitação é a **regra**. Dispensa ou **inexigibilidade é exceção**. A adoção de qualquer dessas alternativas não é questão de opção ou preferência, mas de cumprimento de condições e requisitos previstos na Lei nº 8.666/93 e suas alterações. Para cada alternativa, **há todo um processo a ser formado, com atos e documentos definidos em lei**.

Considero que o art. 89, da Lei 8.666/93, para sua consumação, **não** exige demonstração de efetivo prejuízo ao erário. O dano ao erário, para mim, é **secundário**, e nem é referido pelo art. 89, da Lei nº 8.666/93. No caso dos autos, houve, entretanto, o dano, como veremos adiante.

Estou ciente de que o STF exige, no supracitado art. 89, dito violado, a presença de **dolo** (Inquérito STF nº 3965-DF). Ora, os tipos penais são dolosos. A culpa *stricto sensu* é normativa. No caso dos autos, não existe crime **culposo** a avaliar.

Que dolo é esse? Para mim é o dolo **genérico**. Não o dolo específico de dano ao erário aludido por doutrina e jurisprudência vacilantes. O dolo é o de não respeitar a Lei das Licitações e pronto! Atuar fora das hipóteses legais. O dolo é esse!!! Se há prejuízo material, ou não, isso não importa. Afastar a regra da licitação é a desmoralização da administração. Teremos, no mínimo, privilegiados sem culpa nas dispensas das



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

licitações, quando não houver dano. Não é esse o espírito da Lei!!!. A Lei propõe-se a democratizar certames licitatórios.

Ainda nos contornos doutrinários da matéria, preleciona Vicente Greco, *“a incriminação está na dispensa ou inexigibilidade da licitação, independentemente de prejuízo”* (Dos crimes da licitação. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 11).

No mesmo sentido, trago à colação julgado do eg. STJ, da lavra do Min. Félix Fisher:

Penal e processual penal. Habeas corpus. Ação penal. Art. 89, caput, da Lei nº 8.666/93. Trancamento. Elemento subjetivo do tipo penal que se esgota no dolo. Crime que se perfaz independentemente da verificação de qualquer resultado naturalístico. [...] II - A simples leitura do caput do art. 89 da Lei nº 8.666/93 não possibilita qualquer conclusão no sentido de que para a configuração do tipo penal ali previsto exige-se qualquer elemento de caráter subjetivo diverso do dolo. Ou seja, dito em outras palavras, não há qualquer motivo para se concluir que o tipo em foco exige um ânimo, uma tendência, uma finalidade dotada de especificidade própria, e isso, é importante destacar, não decorre do simples fato de a redação do art. 89, caput, da Lei nº 8.666/93, ao contrário do que se passa, apenas a título exemplificativo, com a do art. 90 da Lei nº 8.666/93, não contemplar qualquer expressão como ‘com o fim de’, ‘com o intuito de’, ‘a fim de’, etc. Aqui, o desvalor da ação se esgota no dolo, é dizer, a finalidade, a razão que moveu o agente ao dispensar ou inexigir a licitação fora das hipóteses previstas em lei é de análise desnecessária. (Precedente.) III - Ainda, o crime se perfaz, com a mera dispensa ou afirmação de que a licitação é inexigível, fora das hipóteses previstas em lei, tendo o agente consciência dessa circunstância. Isto é, não se exige qualquer resultado naturalístico para a sua consumação (efetivo prejuízo para o erário, por exemplo). (Precedente). Ordem denegada (HC 9.4720/PE, 5ª Turma, j. em 19.06.2008, DJe de 18.08.2008).

No mesmo sentido, já decidiu o STF:

PENAL. PROCESSO PENAL. AÇÃO PENAL. APELAÇÃO. EXPREFEITO MUNICIPAL. ATUAL DEPUTADO FEDERAL. DENÚNCIA. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA. INOCORRÊNCIA. CONFORMIDADE COM O ART. 41 DO CPP. ALEGAÇÃO DE NULIDADE PROCESSUAL POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IDENTIDADE FÍSICA DO JUIZ. IMPROCEDÊNCIA. MATÉRIA DE MÉRITO. CRIME DE DISPENSA IRREGULAR DE LICITAÇÃO. ART. 89 DA LEI 8.666/93. DELITO FORMAL QUE DISPENSA PROVA DE DANO AO ERÁRIO PARA CONFIGURAÇÃO. DOLO. NECESSIDADE DE INTENÇÃO ESPECÍFICA DE LESAR O ERÁRIO. CRIME DE FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO. INSERÇÃO DE TEXTO NÃO APROVADO PELO PODER LEGISLATIVO LOCAL EM LEI MUNICIPAL. DOLO CONFIGURADO. MATERIALIDADE, AUTORIA, TIPICIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA PROVADAS. CONDENAÇÃO MANTIDA. PENA REDUZIDA. BIS IN IDEM.

4. O crime do art. 89 da Lei 8.666/90 é formal, consumando-se tão somente com a dispensa ou inexigibilidade de licitação fora das hipóteses legais. Não se exige, para sua configuração, prova de prejuízo financeiro ao erário, uma vez que o bem jurídico tutelado não se resume ao patrimônio público, mas coincide com os fins buscados pela Constituição da República, ao exigir em seu art. 37, XXI, “licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”. Tutela-se, igualmente, a moralidade administrativa, a probidade, a impessoalidade e a isonomia.

5. Para a configuração da tipicidade subjetiva do crime previsto no art. 89 da Lei 8.666/93, o Supremo Tribunal Federal exige o especial fim de agir, consistente na intenção



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

específica de lesar o erário. Assim, distinguem-se as meras irregularidades administrativas do ato criminoso e deliberado de dispensar licitação quando à toda evidência era ela obrigatória. Destarte, não se confunde o administrador inapto com o administrador ímprobo. Sendo flagrante a ilegalidade da dispensa, mostra-se configurada a intenção específica de lesar o erário, mormente quando outros elementos probatórios apontam nessa direção.

(AP 971, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Já exerci funções administrativas e sei da seriedade da dispensa de uma licitação.

Acerca do tipo penal do art. 89, da Lei nº 8.666/93, entendo oportuno transcrever a lição de Guilherme de Souza Nucci, em sua obra *Leis Penais e Processuais Comentadas* (Editora Forense, 8ª Edição, pág. 460):

“Análise do núcleo do tipo: *dispensar* (prescindir de algo, desobrigar-se em relação a alguma coisa) ou *inexigir* (não reclamar ou demandar algo) são as condutas mistas alternativas, cujo objeto é a licitação. A outra forma, também alternativa, é *deixar de observar* (não cumprir ou desrespeitar) as formalidades legais pertinentes à dispensa e à inexigibilidade (condutas supra mencionadas). Portanto, o agente pode, por exemplo, realizar uma aquisição de bens para ente estatal prescindindo da licitação, quando estiver no contexto do preceituado pelo art. 24 da Lei 8.666/93.

Por outro lado, pode realizar a referida aquisição de bens, sem demandar a licitação, quando esta for considerada inexigível, nos termos do art. 25 da Lei 8.666/93. Nota-se, pois, que os verbos são equivalentes, mas foram inseridos como método de referência aos citados arts. 24 e 25 desta Lei. A dispensa vincula-se ao art. 24; **a inexigência, ao art. 25.** No mesmo sentido, está a lição de Marçal Justen Filho (*Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, p. 629). Por fim, evidencia-se, também, que a **terceira conduta prevista no tipo do art. 89 menciona a inobservância das formalidades envolvendo a dispensa ou a inexigibilidade. Tudo está conectado aos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93.** Em se tratando de tipo penal, pode-se considerá-lo norma penal em branco, pois somente se compreende o alcance da figura incriminadora consultando-se a parte extrapenal desta Lei.”

Eis o tratamento legal dispensado às contratações diretas.

O *caput* do art. 25, da Lei nº 8.666/1993 estabelece que **é inexigível a licitação** quando houver **inviabilidade de competição**, elencando, em seus incisos, três hipóteses de sua adoção. A primeira delas refere-se à aquisição de materiais, estabelecida nos seguintes termos:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - **para aquisição de materiais**, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

A expressão “inviabilidade” utilizada é salientada pela doutrina pátria para assegurar que se trata de elenco exemplificativo, firmando a assertiva de que os casos registrados não são únicos. Um importante ponto refere-se à demonstração dessa inviabilidade de competição, que deve, no caso do inc. I do art. 25, da Lei nº 8.666/1993, estar fundamentada em estudos técnicos balizados por profissionais.

A escolha dos livros didáticos, por sua natureza, não é passível de licitação do tipo técnica e técnica e preço, pelo que somente pode ser indicada a partir de parecer técnico de profissional ou comissão capacitada para esta atividade específica. A medida é fundamental para garantir que a aquisição se dê com base em **parâmetros pedagógicos**, devendo-se observar a escolha do bem a ser adquirido (motivos determinantes do ato administrativo); a **aquisição diretamente com o produtor – editora – ou representante comercial exclusivo, comprovado por atestado**; e a **justificativa dos preços praticados**.

Em suma, a conduta delituosa para a subsunção ao crime previsto no artigo 89, da Lei 8.666/1993, exige razões fraudulentas de escolha do fornecedor e justificativa simulada de preços.

A compra tem de ser efetuada em bases pedagógicas sólidas, ainda que para tal seja necessário comprar o produto de fornecedor específico.

Passo à análise do feito.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1. BREVE APORTE CONTEXTUAL

Entendo pertinente traçar sucinta narrativa histórica do panorama fático a envolver o delito ora em exame, em tese, perpetrado no âmbito da Secretaria Estadual de Educação, nos autos do **procedimento de inexigibilidade de licitação nº 009/2010** publicado em 02/12/2010 (**processo nº 387694/2010**), para compra de **365.000** (trezentos e sessenta e cinco mil) livros didáticos, que seriam destinados aos alunos do ensino médio da rede pública do Estado do Pará, ao custo de **R\$13.468.500,00** (treze milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil e quinhentos reais), diretamente da empresa Gráfica e Editora Direção LTDA.

A **inexigibilidade de licitação** narrada na inicial acusatória foi resultado de uma sequência de atos administrativos que se materializaram por meio de documentos assinados pela ré ANA LÚCIA DE LIMA SANTOS, à época Secretária de Estado de Educação.

A inexigibilidade de licitação, com base no **art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93**, em análise neste caso, perfectibilizou-se quando da assinatura do **contrato de aquisição nº 219/2010-SEDUC**, celebrado, em **07/12/2010**, entre a Secretaria de Estado de Educação, representada pela ré ANA LÚCIA DE LIMA SANTOS e a empresa GRÁFICA EDITORA DIREÇÃO LTDA – EPP, tendo como **objeto**: **“Considerando o conteúdo do processo nº 387694/2010, destina-se o presente instrumento, a fim de atender as necessidades da Secretaria de Estado de Educação/SEDUC, bem como no Termo de Referência, anexo do presente instrumento.”**

As despesas decorrentes da aquisição direta ocorreram por conta das disponibilidades orçamentárias federais, no valor de **R\$11.853.972,00** (onze milhões, oitocentos e cinquenta e três mil, novecentos e setenta e dois reais) e com o emprego de recursos do tesouro estadual, equivalente a **R\$1.074.528,00** (um



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

milhão, setenta e quatro mil, quinhentos e vinte e oito reais), conforme tabela abaixo (f. 586):

NE	DATA	OB	DATA	VALOR	FONTE
2010NE13056	03/12/2010	2010OB21163	09/12/2010	6.175.800,00	106002569
2010NE13056	03/12/2010	2010OB22504	28/12/2010	5.678.172,00	106002569
2010NE14051	29/12/2010	2010OB22713	29/12/2010	1.074.528,00	101000000

Sobre o desenvolvimento dos trabalhos para compra direta, destaco as principais fases do processo e como o objeto do Plano de Trabalho foi alterado no andamento do processo:

DOCUMENTO	DATAS	ASSINATURAS	FLS.	CONSTATAÇÕES
capa de protocolo referência a Requerimento de 12/11/2010, da Edição Gráfica Editora	12/11/2010		222	Requerimento que solicita análise de proposta de livros didáticos de história e cultura afro-indígena brasileira, conforme anexos não foi encontrado no processo
Memorando nº 410/2010 da SIEBE, solicitando providências para aquisição de material pedagógico para atender a Rede Estadual de Ensino e atender a Lei nº 11.645/2008 ao Secretário Adjunto de Ensino	18/11/2010	VILMA DOLORES TAVARES DE LACERDA (Coordenadora do SIEBE – Sistema Estadual de Bibliotecas Escolares)	223	
Plano de Trabalho Clientela: 365.000 alunos do Ensino Médio do Estado do Pará Custo Estimado Título: SOCIEDADE EM CONSTRUÇÃO; HISTÓRIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA E INDÍGENA EDITORA; DIREÇÃO GRÁFICA EDITORA R\$13.468.500,00	19/11/2010	ANA LÚCIA DE LIMA SANTOS e LUIZ OTÁVIO VIANA AIROSA (Secretário Adjunto)	224/228	Consta o nome de VILMA DOLORES TAVARES DE LACERDA sem assinatura
JUSTIFICATIVA Avaliação Pedagógica do livro SOCIEDADE EM CONSTRUÇÃO: HISTÓRIA AGRO- BRASILEIRA E INDÍGENA	Sem data	OSVALNILCE ALMEIDA DA SILVA (Técnico) REGINALDO JOSÉ PEREIRA PAIVA (Técnico) SILVIA MONTEIRO E AZEVEDO (Técnico) De acordo: JAIME ROBERTO SILVA	231/232	Documento sem data



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

		RAMOS (Coordenador de Ensino Médio)		
JUNTADA DE COTAÇÃO DE PREÇOS DE TRÊS EMPRESAS: SOCIEDADE EM CONSTRUÇÃO: HISTÓRIA e CULTURA INDÍGENA – O ÍNDIO NA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA	30/11/2010	ANDRÉ LUIZ DA SILVA E HERMÍNIO DOS SANTOS (Gerência de Compras)	235	COTAÇÃO DE PREÇO DE OUTRO LIVRO QUE REFERE APENAS AO ÍNDIO
ATESTADO DE EXCLUSIVIDADE	19/04/2010	SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS	252	NOME DO LIVRO: SOCIEDADE EM CONSTRUÇÃO: HISTÓRIA e CULTURA INDÍGENA – O ÍNDIO NA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA – <u>FUNDAMENTAL FUNDAMENTAL I</u> EDIÇÃO 2008
ESPECIFICAÇÕES DO PRODUTO DA EMPRESA GRÁFICA E EDITORA DIREÇÃO LTDA			263/264	LIVRO (AFRO-BRASILEIRO) CONTENDO CONTEÚDOS RELACIONADOS A CULTURA AFRO-BRASILEIRA E CULTURA INDÍGENA) –
PARECER JURÍDICO DA SEDUC - favorável	01/12/2010	MARTHA THEREZA GABRIEL	281/288	
DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA	01/12/2010	MAURO ALBERTO PANTOJA – GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	309	
ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS PARA PUBLICAÇÃO	01/12/2010	ANA LÚCIA DE LIMA SANTOS – SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO	310	Sem alteração do preço
PUBLICAÇÃO	02/12/2010		312	
ANÁLISE PARA MINUTA DE CONTRATO	02/12/2010	NÚCLEO DE CONVÊNIO E CONTRATOS	320	
PEDIDO DE REALIZAÇÃO DE DESPESA	02/12/2010		323	ESPECIFICAÇÃO LIVRO: SOCIEDADE EM CONSTRUÇÃO HISTÓRIA E CULTURA INDÍGENA BRASILEIRA
NOTA DE EMPENHO	03/12/2010	ANA LÚCIA DE LIMA SANTOS CARLOS ALBERTO DA SILVA LEÃO	325	DATA ENTREGA DA MERCADORIA: 03/12/2010



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

		RAIMUNDO REIS		
DANFE DA EMPRESA R\$13.468.500,00	07/12/2010		327	ESPECIFICAÇÃO LIVRO:SOCIEDADE EM CONTRUÇÃO HISTÓRIA E CULTURA INDÍGENA
RECIBO DA EMPRESA R\$13.468.500,00	07/12/2010		328	
CONTRATO	07/12/2010	ANA LÚCIA DE LIMA SANTOS	334/336	Objeto GENÉRICO "Considerando o conteúdo do processo nº 387694/2010, destina-se o presente instrumento, a fim de atender as necessidades da Secretaria de Estado de Educação/SEDUC, bem como no Termo de Referência, anexo do presente instrumento."
ORDENS BANCÁRIAS: 2010OB21163 2010OB22504 2010OB22713	09/12/2010 28/12/2010 29/12/2010		359/361	
Laudo técnico	28/12/2010	Reginaldo José Pereira Paiva Técnico em Gestão Pública	337	

2. MATERIALIDADE DELITIVA.

a) Da fraude no processo de inexigibilidade de licitação.

Sobre o procedimento administrativo de aquisição do material didático, destaco trecho do Relatório de Demandas Externas nº 00190.0099/2011-63 da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, o qual apontou as diversas **irregularidades**, inclusive quanto à **montagem** do processo de inexigibilidade, de fls. 191/196:

"CONSTATAÇÃO

Irregularidades no processo para aquisição de livros, com favorecimento de gráfica.

a) Fato:

Em dezembro de 2010, o Governo do Estado do Pará, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação - SEDUC adquiriu, com recursos do Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, 365.000 livros no valor de R\$



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

13.468.500,00 (treze milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil e quinhentos reais), para atendimento do ensino médio no Estado.

Conforme demonstrado a seguir, foi constatada montagem do processo de aquisição, definição injustificada do quantitativo, aquisição de objeto em desacordo com o termo de referência, com favorecimento da empresa Gráfica e Editora Direção (CNPJ 04.883.464/0001-44).

A) PROCESSO DE COMPRA:

A aquisição dos livros teve início com requerimento n.º 09/2010 da empresa Gráfica e Editora Direção protocolizado na SEDUC no dia 12/11/2010 dando origem ao Processo 11.0 387694/2010.

Cabe destacar que tal requerimento é referenciado na capa do Processo como documento de origem, contudo o mesmo não instruiu os autos, não sendo possível identificar seu teor.

O primeiro documento do Processo consiste em solicitação da Coordenadora do Sistema Estadual de Bibliotecas Escolares — SIEBE ao Secretário Adjunto de Ensino, por intermédio do Memº n.º410/2010 — SAEN/SIEBE, de 18/11/2010, para aquisição de material didático-pedagógico, a fim de atender a Lei n.º 11.645/2008, visando adequar a rede estadual de ensino ao estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.

Em seguida, consta no processo plano de trabalho assinado em 19/11/2010 pelo então Secretário Adjunto de Ensino e autorizado pela Secretária de Educação, à época, com a seguinte identificação e custo estimado:

.....
Com mesma data, 19/11/2010, e com conteúdo semelhante ao plano de trabalho, inclusive tendo como signatárias as mesmas pessoas, consta nos autos Termo de Referência para aquisição do livro Sociedade em Construção: História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena.

Consta, ainda, justificativa técnica contendo avaliação pedagógica do livro Sociedade em Construção: História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena, de autoria de J. A. Tiradentes e Denise.R. Silva.

Até esse momento, observa-se que todas as peças do Processo tratam da aquisição do livro **Sociedade em Construção: História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena**, ou seja, um único volume contendo duas obras.

Na sequência, são juntadas propostas comerciais de quatro empresas, sendo que todas se referem ao seguinte produto: **Sociedade em Construção: História e Cultura Indígena Brasileira** - O índio na Formação da Sociedade Brasileira. Registre-se que somente a empresa Gráfica e Editora Direção Ltda.-EPP apresentou cotação de preços, visto que as demais não comercializavam o produto, conforme foto abaixo:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

ITEM	DETERMINAÇÃO DO MATERIAL	QUANT.	EMPRESAS CONSULTADAS				MENOR PREÇO
			DIREÇÃO GRÁFICA E EDITORA P. UNIT.	PAE EDITORA E DISTRIBUIDORA P. UNIT.	PAPER EXPRESS P. UNIT.	FREE PRESS DESIGN P. UNIT.	
	SOCIEDADE EM CONSTRUÇÃO HISTÓRIA E CULTURA INDÍGENA BRASILEIRA E INDÍGENA NA FORMAÇÃO SOCIEDADE BRASILEIRA GRÁFICA E EDITORA - 11 EDIÇÃO 2008 - ENSINO MÉDIO	365.000,00	R\$ 36,90	XXX	XXX	XXX	R\$ 13.468.500,00
P. TOTAL: 13.468.500,00							

Foto 01: Folha 19 do processo com mapa de cotação de preços, de 30/11/2010

A partir desse momento, além de documentação de habilitação jurídica da Editora Direção, constam impressos realizados pela própria Editora que sugerem a necessidade de o Governo do Estado do Pará, através da SEDUC, adquirir o livro Sociedade em Construção: História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena. Sem motivação adequada o processo passa a ser conduzido como inexigibilidade de licitação — Inexigibilidade nº 009/2010 — NLIC/SEDUC - em favor da empresa Gráfica e Editora Direção, sendo ratificado pela Secretária de Estado de Educação em despacho de 01/12/2010, publicado no Diário Oficial do Estado do dia 02/12/2010.

Da análise do processo de compra constatou-se as seguintes situações:

a.1) Montagem do Processo

Conforme já relatado, o Processo teve início provocado por requerimento n.º 09/2010 da empresa Gráfica e Editora Direção protocolizado na SEDUC no dia 12/11/2010. Na capa do Processo n.º 387694/2010 consta informação de que o complemento do assunto do referido requerimento é "Solicita análise de proposta de livros didáticos de história e cultura afro-indígena brasileira, conforme anexos", evidenciando que já havia uma proposta da citada empresa. Não se sabe o teor deste requerimento, visto que embora tenha dado início ao processo o mesmo foi retirado dos autos.

Diante dessa ocorrência foi emitida a Solicitação de Fiscalização SE 11.0 201112634/002 solicitando que o requerimento n.º 09/2010, de 12/11/2010, e anexos, fossem apresentados, não sendo a mesma atendida.

Tal situação aponta que quando a Coordenadora do SIEBE, por meio do Memo n.º 410/2010 —SAEN/SIEBE, de 18/11/2010, solicita aquisição de material didático-pedagógico, a fim de atender a Lei n.º 11.645/2008, a SEDUC já tinha



PODER JUDICIÁRIO JUSTIÇA FEDERAL

conhecimento de proposta da Gráfica e Editora Direção, inclusive com o valor da aquisição, visto que no Plano de Trabalho, datado de 19/11/2010, já constava para o título Sociedade em Construção: História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena o "Custo Total" de RS 13.468.500.00. Registre-se que a fase de cotação de preços ocorreu somente a partir de 24/11/2010.

Merece destaque, ainda, o fato de não ter ficado demonstrado que os livros adquiridos seriam os únicos a atender as exigências da Lei n.º11.645/2008, situação que inviabilizou a competitividade e forçou a inexigibilidade de licitação, favorecendo a empresa Gráfica e Editora Direção, visto que o livro é de venda exclusiva da mesma.

Diante dos fatos constata-se que a instrução foi manipulada de modo dar aparência de regularidade ao processo.

a.2) Definição injustificada do quantitativo do objeto

A SEDUC definiu no Plano de Trabalho a aquisição do quantitativo 365.000 (trezentos e sessenta e cinco mil) exemplares do título Sociedade em Construção: História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena com o objetivo de prover o atendimento de 365 mil alunos matriculados no ensino médio.

De acordo com a justificativa contida no referido Plano o repasse aos discentes daria melhores condições de apropriação de informações concernentes à questão afro-indígena brasileira, por se tratar de temática obrigatória no currículo escolar do ensino médio para atender a Lei n.º11.645/2008.

Contudo, não há nos autos fundamento que demonstre a necessidade de distribuição de um livro para cada aluno, haja vista que os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas, conforme a mencionada Lei, deverão ser ministrados no âmbito de todo o Currículo escolar, ou seja, em se tratando de ensino médio, durante os três anos.

Assim, a aquisição e distribuição de livros para todos os alunos no exercício de 2011, considerando que a compra ocorreu em dezembro de 2010, implicaria que somente os alunos já matriculados no ensino médio teriam acesso aos livros, salvo se anualmente fossem realizadas novas compras ou se houvesse um programa de reutilização, o que não é o caso.

Dessa forma, não há justificativa para a aquisição de livros no quantitativo definido pela SEDUC.

a.3) Aquisição de objeto divergente do Termo de Referência

Os documentos dos autos evidenciam que todo o processo foi conduzido para aquisição de 365.000 exemplares do livro Sociedade em Construção: História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena, conforme consta no Plano de Trabalho e Termo de Referência, contudo as cotações de preços apresentadas pelas empresas consultadas referem-se somente ao título Sociedade em Construção: História e Cultura Indígena Brasileira — O índio na Formação da Sociedade Brasileira, ou seja, a intenção de compra que antes abrangia a cultura afro-brasileira e indígena, sem justificativa, passou a ser apenas a da cultura indígena, contrariando o Termo de Referência e o Plano de Trabalho, que inclusive já continha o custo total para a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

aquisição das duas obras no valor de RS 13.468.500,00. Foi realizada visita ao depósito da SEDUC/PA. no período de 22/ 1 1 a 18/ 1 2/2013, sendo constatado que de fato só houve ingresso da obra "Sociedade em Construção: História e Cultura Indígena Brasileira — O índio na Formação da Sociedade Brasileira", situação também evidenciada nas discriminações das notas fiscais: N.º 39, 48, 49, 52 e 53, todas emitidas pela Gráfica e Editora Direção Ltda - EPP, no total de RS 13.468.463.10. Em decorrência dessa mudança de objeto, sem alteração do valor, a SEDUC adquiriu uma obra pelo preço de duas.

Além do plano de trabalho e do termo de referência, a justificativa técnica e o parecer jurídico, bem como recortes de reportagens e material de propaganda da própria Gráfica e Editora Direção juntados aos autos, indicam que a compra seria de dois livros em um só volume, visando o cumprimento integral da citada Lei n° 11.645/2008, o que não ocorreu.

Registre-se que o Contrato n° 219/2010-SEDUC, de 7/12/2010, firmado entre essa Secretaria de Estado e a empresa Gráfica e Editora Direção vincula o objeto ao Termo de Referência que prevê a aquisição de livro abrangendo os conteúdos da cultura afro-brasileira e indígena. Dessa forma, resta evidenciado que a aquisição dos livros foi irregular visto que foi realizada em desacordo com o Termo de Referência e com todas as justificativas e documentação de suporte acostadas ao processo que sempre mencionavam as duas obras.

.....
d) **Conclusão sobre a situação verificada:**

Foram apuradas irregularidades no Processo n.º 387694/2010-SEDUC/PA, tendo sido constatada a ocorrência de montagem do processo de aquisição, a definição injustificada do quantitativo e a aquisição de objeto em desacordo com o termo de referência, com favorecimento da empresa Gráfica e Editora Direção.”

Pela importância, destaco trecho da conclusão do Relatório de Auditoria Especial n° 016/2011/SEDUC (fls.174/182):

“1. FALTA DE CARACTERIZAÇÃO DE SINGULARIDADE DO BEM. DIRECIONAMENTO DO OBJETO.

Na justificativa que consta nas páginas 130 e 131 dos autos, a SEDUC discorre sobre a relevância do tema para o ensino médio da rede pública do Estado do Pará, a cobrança do Ministério Público Federal pela implementação da Lei N° 11.645/2008 nas escolas estaduais e, ainda, que o título contempla de maneira satisfatória os ditames da Lei N° 11.645/2008.

Não cita, entretanto - o que deveria ser atestado por um exame pedagógico - os critérios para escolha do livro Sociedade em Construção: História e Cultura Indígena Brasileira, não apresentaram características pedagógicas que o diferencie de outros existentes no mercado ou que atestem ser, indiscutivelmente, o mais adequado à educação dos alunos do ensino médio.

Das quatro empresas consultadas na fase de coleta de preços — Direção Gráfica e Editora, PAE Editora e Distribuidora, Paper Express e Free Press Design —



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

apenas a Direção Gráfica e Editora cotou o produto especificado, ao preço unitário de R\$ 36,90, pelo fato da empresa deter os direitos de exclusividade para edição, comercialização e distribuição, em todo o território nacional, das obras integrantes da série "*Sociedade em Construção*", em claro direcionamento da coleta de preços para a obra adquirida.

Destaca-se que decorreram quase dois anos entre o lançamento do livro, divulgado no *site* do Programa Fome Zero em 30/01/2009, e a pesquisa de preço em 26/11/2010, tempo suficiente para lançamento de novos títulos abordando o mesmo tema, ampliando a competitividade.

Ressalta-se que a Nota técnica emitida pela Coordenadoria de Educação Escolar Indígena - SEDUC, assinado pela Prof. Msc. Maria Romélia Silva Julião, em 03/12/2013, bem como a Análise Pedagógica emitida pela Coordenação de Ensino Médio - SEDUC, assinada pela Equipe, em 23/12/2013, não são conclusivas quanto à harmonização do livro aos ditames da Lei nº 11.645/2008.

.....
2. INADEQUAÇÃO DO ATESTADO DE EXCLUSIVIDADE.

Nos autos do processo de inexigibilidade de licitação N°09/2010 consta atestado emitido Pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros — SNEL citando que "as obras constantes na relação em anexo são de exclusiva edição, comercialização e distribuição em todo o território nacional da firma Gráfica e Editora Direção Ltda."

De acordo com a "Solicitação de Carta de Exclusividade" formulada pela Gráfica e Editora Direção Cultural Ltda., as duas primeiras obras se destinam ao Ensino Fundamental e as duas últimas ao Ensino Fundamental I. Nenhuma dessas obras se destina ao Ensino Médio e, portanto, são inadequadas ao PERFEM — Resolução CD/FNDE N°04, de 10 de abril de 2010.

Essas circunstâncias as tornam inapropriadas para atendimento da finalidade do objeto da aquisição.

.....
Observamos, inclusive, que o atestado de exclusividade emitido no dia 19/04/2010 não possui prazo de validade e passou a compor o processo de inexigibilidade, que teve início em 18/11/2010, somente depois de oito meses.

Portanto, pode-se considerar que a ausência de acuidade na leitura do atestado de exclusividade pelos servidores envolvidos contribuiu para a aquisição do bem por meio de procedimento de licitação inadequado, em desacordo com o art. 25 da Lei N° 8.666/93, e por consequência, impediu a Administração de selecionar a proposta mais vantajosa, uma vez que não houve obediência ao princípio da isonomia previsto no art. 3º da Lei N° 8.666/93."

Pela importância, cito Informativo da Controladoria-Regional da União no Estado do Pará que também refere montagem de processo, definição injustificada do quantitativo do objeto e aquisição de objeto divergente do Termo de Referência (fls. 671/673).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

À toda evidência a aquisição não se deu com base em parâmetros pedagógicos, em Carta de Exclusividade adequado e em justificativa dos preços praticados.

Pelo apurado nos autos, o livro intitulado “SOCIEDADE EM CONTRUÇÃO: HISTÓRIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA E INDÍGENA como se fez constar no PLANO DE TRABALHO (f. 228), não foi o efetivamente adquirido.

PLANO DE TRABALHO					
Nº	TÍTULO	AUTOR	EDITORA	VALOR UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
1	SOCIEDADE EM CONSTRUÇÃO: HISTÓRIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA E INDÍGENA	J.A. Tiradentes e Denise R. Silva	Direção Gráfica e Editora	R\$36,90	R\$13.468.000,00

Na verdade, existiam na Editora Direção e Gráfica e Editora **dois livros** denominados "Sociedade em construção – História e cultura afro-brasileira e indígena" e "Sociedade em construção – História e cultura indígena brasileira – O índio na formação da sociedade brasileira", ambos de autoria do jornalista e sociólogo João Alves Tiradentes, em parceria com a mestra em educação pela USP Denise Rampazzo da Silva (f. 277). Tanto isso é verdade que a referida editora ao formalizar proposta comercial (f.) referiu apenas a obra intitulada "Sociedade em Construção: História E Cultura Indígena O Índio na Formação da Sociedade" (f.236):

PROPOSTA COMERCIAL DA EMPRESA DIREÇÃO GRÁFICA E EDITORA				
Nº	DESCRIÇÃO DO PRODUTO	UNITÁRIO	QUANTIDADE	TOTAL
1	SOCIEDADE EM CONSTRUÇÃO: HISTÓRIA E CULTURA INDÍGENA O ÍNDIO NA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE – GRÁFICA E EDITORA DIREÇÃO – 1ª EDIÇÃO 2008 ENSINO MÉDIO	R\$36,90	365.000	R\$13.468.000,00

Também para comprovar a existência de **duas obras distintas**, cito o Contrato de Direitos Autorais e Edição de Livro que refere somente a obra "Sociedade em Construção: História e Cultura Indígena - O Índio na Formação da Sociedade".



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Na verdade, todo o processo de inexigibilidade foi uma **montagem** para dar ares de legalidade à formalização do processo.

O Plano de Trabalho referiu obra que sequer foi efetivamente adquirida. Houve falha grave na análise pedagógica indispensável para a escolha do bem a ser adquirido, cujos parâmetros são determinantes do ato administrativo. Em nenhum momento da avaliação demonstrou que a obra apresentava características pedagógicas que a diferenciava de outras obras disponíveis no mercado, na época dos fatos.

Certo é que não houve avaliação do livro efetivamente adquirido intitulado Sociedade em Construção: História e Cultura Indígena – O Índio na Formação da Sociedade Brasileira. Certamente, porque tal obra se referia somente a **um grupo étnico** (índios), e, isoladamente, não contemplaria as exigências da Lei nº 11.646/2008 quanto ao estudo de **história e cultura afro-brasileira.**

Não bastasse isso, análise pedagógica do livro Sociedade em Construção: História e Cultura Indígena realizada pela Coordenação de Ensino Médio da SEDUC, em 23/12/2013, concluiu que a obra **não** apresentava avanço da literatura alinhada aos princípios que dispõem as novas diretrizes curriculares para a Educação Escolar Indígena, e que possam expressar todos os conflitos. A referida análise também pontuou alguns equívocos dos autores, a maioria provocados pela falta de formação em história (fls. 709/714). Além disso, a Nota Técnica da Coordenadoria de Educação Escolar Indígena datada de 03/12/2013, também apontou inúmeras lacunas na obra adquirida (fls. 706/707).

Quanto à compra direta da editora exclusiva, note-se que a Carta de Exclusividade é **imprestável** por se referir a obra intitulada Sociedade em Construção: História e Cultura Indígena



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

– O Índio na Formação da Sociedade Brasileira, direcionada ao **Ensino Fundamental e Fundamental I**, o que não atenderia ao PERFEM - Resolução CD/FNDE Nº 04, de 01/04/2010, que estabelece os critérios de transferência automática de recursos a estados, a título de apoio financeiro, no âmbito do **Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio**, para o exercício de 2010. Ademais, a obra citada no Atestado de Exclusividade por tratar apenas de questão do **índio**, por óbvio, não atendia a obrigatoriedade trazida pela Lei nº 11.646/2008 do estudo de **história e cultura afro-brasileira e indígena**. Não bastasse tudo isso, o documento foi emitido em data de **19/04/2010**, sem prazo de validade, para compor o processo de inexigibilidade que teve início em **18/11/2010** (sete meses depois).

Portanto, claro está que a avaliação pedagógica e o Atestado de Exclusividade, no presente caso, afastam a garantia de que a contratação sem licitação estava acobertada pelo manto da legalidade.

Não bastasse isso, relatório do Tribunal de Contas do Estado do Pará informou a existência de, no mínimo, **19 (dezenove) obras de História** no mercado nacional que atenderiam aos critérios da Lei nº 11.645/2008, na data da aquisição do material didático promovida pela SEDUC (fls. 585/593).

No ponto, transcrevo trecho do memorial do MPF, que bem explica a questão da exclusividade (fl. 902):

Segundo a SEDUC “a inexigibilidade advém do objeto pretendido, pois o livro solicitado é de comercialização exclusiva da Gráfica e Editora Direção LTDA, e assim, somente desta pode ser adquirido, não havendo viabilidade de competição, caracterizando assim, como amplamente exposto acima, a inexigibilidade de licitação”.

Note-se que a SEDUC pretende induzir em erro o leitor apressado, que poderia concluir que, sendo tal obra comercializada exclusivamente pela empresa Direção Gráfica e Editora, de fato não haveria possibilidade de competição.

Ocorre que o direcionamento consistiu na escolha da obra, a qual por sua vez somente esse livro poderia atender ao conteúdo demandado. Não



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

se apresentou qualquer atestado que demonstrasse a singularidade da obra “Sociedade em construção: história e cultura afro-brasileira e indígena”, de modo que não haveria nenhuma justificativa para inexigir licitação e contratar a gráfica que editava tal obra.

Pelo contrário, constatou-se que as obras editadas pela empresa contratada destinavam-se ao ensino fundamental, e não ao ensino médio, o que as tornava impróprias para atender a finalidade do objeto da aquisição.

É necessário destacar que decorreram aproximadamente dois anos entre o lançamento do livro, em 30/01/2009, e a pesquisa de preço em 26/11/2010, tempo suficiente para o lançamento de novos títulos, abordando o mesmo tema, ampliando a competitividade.

Assim, o atestado de exclusividade constante no apuratório não se presta a motivar a inexigibilidade da licitação, pois somente atesta que o livro solicitado é de comercialização exclusiva da Gráfica e Editora Direção LTDA, mas não esclarece o porquê da inaceitabilidade de outras obras comercializadas pelas outras editoras, nem informa a inexistências dessas outras obras.”

Portanto, **não** ficou demonstrado, no juízo de conveniência e oportunidade na direção da contratação que o produto era **exclusivo** e que a solução técnica era a única adequada para atender a necessidade da Administração, uma vez que havia outras obras no mercado com as características similares, o que tornava a realização da competição perfeitamente possível e a licitação obrigatória.

Não há dúvidas de que a existência de uma pluralidade de indivíduos aptos a candidatarem-se ao contrato pretendido pela Administração afasta a forma de inviabilidade de competição. E ficou provado que o produto adquirido sem exigência de licitação **não** correspondia ao produto que atenderia à necessidade de interesse público.

Pelo apurado, estou convencido também de que **não** foram apresentadas justificativas adequadas de preços, pois a cotação de preços realizada refere-se à apenas a obra Sociedade em Construção: História e Cultura Indígena – O Índio na Formação da Sociedade Brasileira.

Comporta, ainda, destacar que não houve adequada justificativa do quantitativo do objeto (365.000 exemplares). Ou



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

seja, não ficou demonstrado no processo os motivos pelos quais se chegou a este número de livros. Aliás, para além da falta de justificativa, repito, sequer o livro escolhido no início do procedimento foi o efetivamente adquirido.

Nunca vi tantas irregularidades num só processo de inexigibilidade de licitação, com flagrante inobservância do princípio constitucional da legalidade, pela Administração Pública. A burocracia serve para proteger a sociedade, não para acobertar ilícitos administrativos.

Portanto, estou convencido de que houve graves violações aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da probidade administrativa, e dos que lhes são correlatos, que regem as licitações (art. 3º da Lei nº 8.666/93, na redação original).

b) Do pagamento de material não entregue (dano ao Erário).

Não há dúvida de que foram realizados pagamentos à empresa GRÁFICA E EDITORA DIREÇÃO (fls. 359/361), conforme tabela abaixo:

NE	DATA	OB	DATA	VALOR	FONTE
2010NE13056	03/12/2010	2010OB21163	09/12/2010	6.175.800,00	106002569
2010NE13056	03/12/2010	2010OB22504	28/12/2010	5.678.172,00	106002569
2010NE14051	29/12/2010	2010OB22713	29/12/2010	1.074.528,00	101000000

A defesa trouxe aos autos cópia da DANFE Nº 00038/2010, da GRÁFICA E EDITORA DIREÇÃO, frente e verso (CD de fl. 898), para tentar comprovar o recebimento integral do produto.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

IDENTIFICAÇÃO DO EMITENTE
Grafica e Editora Direcao Ltda. epp
Avenida Jose de Brito de Freitas 487
Vila Bandeirantes - 02552-000
Sao Paulo - SP
FONE: (11)38050506

IDENTIFICAÇÃO DO DESTINATÁRIO / REMETENTE
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO/PA
Rodovia AUGUSTO MONTENEGRO, S/N - KM 10 010
BELEM
BAIRRO ICOARACI

DATA DE EMISSÃO: 07/12/2010
DATA DE SAÍDA: 07/12/2010
HORA DE SAÍDA: 11:57:33

VALOR TOTAL DOS PRODUTOS: 13.468.500,00
VALOR TOTAL DA NOTA FISCAL: 13.468.500,00

Ato de entrega parcial de 182 unidades de livros de R\$ 215.800,00

Assinaturas manuscritas e rubricadas.

Com a devida vênia, o fato de constar no verso da nota fiscal um **atesto definitivo sem data**, abaixo do **atesto parcial**, **não** tem o condão de afastar a conclusão do Relatório de Demandas Externas, de fls. 198/199, no sentido de existir evidências de que **266.223** unidades **não** foram entregues à Secretaria de Educação, causando um prejuízo na ordem de **R\$9.823.628,70**, mesmo passados três anos da verificação *in loco*, uma vez que tal conclusão levou em conta o quantitativo dos livros que se encontravam em depósito na SEDUC (93.362) e dos livros que foram distribuídos às escolas (3.415). Certo é que a defesa não se desincumbiu de provar a alegação de que todo o material fora entregue pela empresa contratada (art. 156/ CPP).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Para mim, o prejuízo ao Erário não foi apenas no valor de **R\$9.823.628,70**. Digo isso porque, ficou provado nos autos, que, no decorrer do processo de compra direta, houve alteração do produto que passou da obra Sociedade em Construção - História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena para a obra História e Cultura Indígena – O Índio na Formação da Sociedade Brasileira, **sem alteração do preço final** e sem atender aos critérios da Lei nº 11.645/2008. Está aí o prejuízo também.

Por todo o apurado, tenho por comprovada a existência do fato apontado como criminoso na denúncia, relativo ao tipo penal previsto no **art. 89, da Lei nº 8.666/93**, porque houve inexigibilidade de licitação para compra de livro didático que **não** detinha as características que a diferenciava de outras obras no mercado, e a correta cotação de preço foi feita em obra diferente da que constou no plano de trabalho, e o atestado de exclusividade foi imprestável ao fim que se destinava.

O “*modus faciendi*” da inexigibilidade de licitação *sub examine* não foge do corriqueiro desvirtuamento da lei. Primeiramente, os “consultores” e “assessores” que comandam os procedimentos de forma tal a favorecer os interesses escusos do grupo que domina o órgão. Quando se vê tal centralização espera-se, pelo menos, que na Secretaria de Educação estejam pessoas habilitadas para não levar adiante os procedimentos com irregularidades escancaradas. No caso dos autos, isso não ocorreu.

Do ponto de vista da tramitação de documentos na SEDUC, o Relatório de Demandas Externas trouxe informação da Coordenadora do SIEBE no sentido de que não constam nos arquivos do SIEBE nem o **Requerimento nº 09/2010** da GRÁFICA E EDITORA DIREÇÃO (documento que deu origem ao processo) nem o **Memorando nº 410/2010** – SAEN/SIEBE, de 18/11/2010 (documento que solicitou a aquisição do material pedagógico) e de que não há registro de que o memorando tramitou no Sistema Integrado de Informações Gerenciais – SIIG



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

(sistema que controla o fluxo de processos na SEDUC), o que significa que tais documentos **não** tramitaram pelos caminhos habituais. Além disso, a referida Coordenadora destacou que a aquisição de livros didáticos **não** costuma ser feita pelo SIEBE, cujo acervo contém livros de referência (obras de consulta) e que os **livros didáticos utilizados pelas escolas são enviados diretamente** pelo MEC (f. 614).

A pressa na realização do negócio mal esconde o dolo de causar danos ao Erário. Talvez aplicando soro da verdade ou torturando os envolvidos, chegássemos a saber a quem se destinavam as vantagens do delito. Afinal, todo crime interessa a alguém. Mas, atuando o direito de forma civilizada, mas não ingênua, fácil constatar que a Secretaria de Educação do Estado do Pará conseguiu sobreviver a uma série de desmandos administrativos, hoje de trabalhosa e difícil investigação pelos órgãos de controle e pelo MPF.

3. AUTORIA

Neste feito, a acusação é de violação ao art. 89, *caput*, da Lei nº 8.666/93:

Art. 89. Dispensar ou **inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei**, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: [grifei]

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

O objetivo do art. 89, da Lei nº 8.666/93, não é punir o administrador público despreparado, inábil, mas sim o desonesto, que tinha a intenção de causar danos ao erário ou obter vantagem indevida. Por essa razão, é necessário sempre analisar se a conduta do agente foi apenas um ilícito civil e administrativo ou se chegou a configurar realmente crime.

Em longo interrogatório judicial (fl.897 – CD de fl. 898), a ré ANA LÚCIA DE LIMA SANTOS disse ser falsa a acusação e deu versão frágil para tentar eximir-se de responsabilidade penal, da seguinte forma:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Juiz: A acusação é verdadeira?

Ré: Assumi a Secretaria de Educação do Estado no dia 03/11/2010 até 30/12/2010, por dois meses; fui professora por 33 anos e diretora de escola; fui premiada, bem-sucedida e que talvez por isso tenha sido convidada para assumir o cargo; não tinha ideia de como era aquele "mundo".

Juiz: A senhora reconhece como suas as assinaturas no processo administrativo de inexigibilidade de licitação para aquisição de 365.000 livros didáticos, a fl. 311?

Ré: O processo nasce na biblioteca, passa por uma coordenação de ensino médio, onde Jaime é o coordenador que dá parecer favorável, passa pelo Secretário Adjunto de Ensino que está de acordo, e quando chega na secretaria o processo já vem caminhando com o de acordo. Sim, assinei.

Juiz: Todo o procedimento de inexigibilidade de licitação ocorreu na sua gestão?

Ré: Segundo a equipe do ensino médio, já havia uma discussão ampla antes sobre a questão para atender as escolas, questão da cultura afro; no processo, a gente dá o autorizo e encaminha para a parte de licitação que também faz o levantamento, a cotação, e quando chega a coisa já vem toda pronta.

Juiz: A senhora não participou da fase de escolha?

Ré: A escolha é feita pelas equipes técnicas, nas câmaras que tem na Secretaria. No caso, foi na Secretaria Adjunta de Gestão, onde ocorre o processo de licitação.

Juiz: A senhora sabia que este exemplar seria o único possível com este conteúdo?

Ré: Segundo eles, eles solicitaram para outras editoras que não apresentaram nenhuma informação, e que a editora Gráfica detinha a obra.

Juiz: a Senhora era ordenadora de despesas?

Ré: Sim.

Juiz: A senhora quem autorizou o pagamento para a Empresa Gráfica Editora e Direção LTDA, destes livros?

Ré: Na Secretaria, funciona da seguinte forma: após o processo licitatório, tem emissão da nota fiscal, a equipe do almoxarifado recebe o material, afirma que recebeu e encaminha para o pagamento, o processo vem apenas para autorizar o pagamento, o pagamento é feito dentro da Secretaria Adjunta de Gestão, não tem uma senha, um cheque. Eu assino o autorizo para pagamento no processo, mediante de que esteja tudo correto.

Juiz: Esta conferência do que foi recebido e o que está sendo pago, a senhora não participa?

Ré: não, é dentro da Coordenação de Recursos e Materiais. Existia uma agenda muito pesada, uma preocupação com a folha de pagamento.

Juiz: Quem foi o responsável de que se estava fazendo uma inexigibilidade de licitação que não caberia?

Ré: não tinha ciência.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Juiz: Tinha informação de que havia recebido o material para autorizar o pagamento?

Ré: A Jaqueline assinou a nota fiscal e encaminhou para o financeiro para pagamento. Tinha duas informações no verso da nota fiscal quanto ao recebimento do produto. Ela emitiu no verso da nota fiscal que tinha recebido uma parcial da mercadoria.

Juiz: O que chegou de dados para a senhora já vinha com a informação sobre o recebimento total? Liberou pagamento sem ter recebido o material?

Ré: O que chegou é que havia sido entregue 50% conforme ela atesta na nota e foi pago os 50%.

Juiz: Não sabe quem mandou pagar a mais? Foi a senhora?

Ré: Não.

Juiz: No procedimento, teve parecer prévio jurídico?

Ré: Sim, da Dr^a Martha, de que era possível haver a inexigibilidade.

Juiz: Houve uma pesquisa de preço? Esta pesquisa foi infrutífera para outras editoras porque não tinha conteúdo que não se adequava a questão ou porque não existia nenhuma editora que tratava do tema? Houve uma avaliação do conteúdo de cada livro?

Ré: O conteúdo não se adequava. Segundo a informação que me chegou não tinha outras editoras que tratassem da temática afro na linha que era discutido dentro da Secretaria de Educação com a equipe do ensino médio, dentro do que preconiza a Lei nº 11.645/2008.

Juiz: Este conteúdo que existe na Lei (o juiz passa a ler o texto da Lei). A senhora participou da avaliação qual seria a editora ou livro? Houve algum documento?

Ré: houve uma justificativa.

Juiz: A senhora chegou a ler a justificativa de f. 35/36?

Ré: É muita coisa, a gente vai confiando, a maioria dos servidores eu não conhecia antes de chegar lá.

Juiz: A senhora tinha conhecimento de que, no setor público, não podia pagar sem receber, sem comprovação da entrega?

Ré: sim, à época confiei que estava entregue.

Foi dada a palavra ao MPF:

MPF: Que imediatamente antes de assumir a Secretaria de educação.

Ré: Que antes fiquei na Secretária Adjunta de Ensino, setembro e outubro.

MPF: E, antes disso? Quem era o governador?

Ré: Estava na direção de escola. Ana Júlia Carepa.

MPF: Ficou até quando na Secretaria?

Ré: até 31 de dezembro, quando terminou o mandato da governadora.

MPF: A senhora informou que tinha havido um procedimento anterior para poder identificar qual seria o livro, e escolher o livro a ser utilizado, entretanto não consta nenhum procedimento sobre isso. O único parecer que faz referência à escolha do livro assinado por OSVALNILCE ALMEIDA DA SILVA, REGINALDO JOSÉ PEREIRA PAIVA e SILVIA MONTEIRO E AZEVEDO. Esta justificativa não tem data e foi juntada depois de 19 de novembro.

Ré: Posso explicar? Quando eu vim para a Secretaria Adjunta de Ensino, neste momento a discussão do livro estava na Câmara de Ensino Médio e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

quando ela chegou no Adjunto de Ensino, o Adjunto deu o “de acordo”. O processo não nasce na Secretaria de Estado, nasce na base.

MPF: Que quando a senhora estava como Secretária Adjunta de Ensino, o documento deveria passar pela sua mão?

Ré: Sim, mas não passou. Só chegou na minha mão quando estava como Secretária de Educação.

MPF: Sabe informar quando foi elaborada a justificativa? O documento não tem data.

Ré: Não, não sabe precisar a data.

MPF: O último documento com data anterior a ele data de 19/11/2010 e o próximo documento com data que é posterior a ele data de 24.11.2010, então ele foi juntado entre 19/11/2010 e 24/11/2010.

MPF: Este procedimento consta às fls. 220, e se iniciou em 12.11.2010, e terminou em 07/12/2010, conforme contrato de fl. 334/336. A senhora não sabia que havia sido feito o atesto do bem, entretanto consta na nota de empenho de fl. 362, informa a data de entrega do material em **03/12/2010**, antes da assinatura do contrato. O material foi entregue antes da assinatura do contrato?

Ré: não sei precisar a data.

MPF: A senhora reconhece os documentos dos autos de fls. 311 e seguintes que referem ao processo administrativo? (foi mostrado para a Ré os documentos).

Ré: Que não nega que assinou o contrato; o documento de inexigibilidade não tem certeza.

MPF: Quanto ao laudo técnico, de fl. 337, a senhora leu isto aqui?

Ré: o laudo técnico é mais um reforço. Não tinha conhecimento técnico, embasamento legal. As pessoas que estavam lá é que conheciam.

MPF: A senhora autorizou dois pagamentos, no último e penúltimo dia de sua gestão?

Ré: sim.

Dada à palavra à defesa.

Defesa: Se a Secretária tem atribuição contar material adquirido?

Ré: Não, quem recebe foi a Jaqueline no almoxarifado, e atesta a nota, junto com mais um técnico, e encaminha ao setor financeiro.

Defesa: Há obrigatoriedade da Secretária ter conhecimento jurídico?

Ré: Não.

Defesa: E formação contábil?

Ré: Não.

Defesa: o que é risco de devolução dos recursos?

Ré: em abril/2010, foi feito um convênio, na ordem de cem milhões de reais. Tem uma equipe que trabalha com a questão dos programas federais, e que haveria risco de devolução dos recursos.

Defesa: tem uma estimativa de quantos processos de processos de compra e obras que passaram para o seu “de acordo”?

Ré: diversos.

Teria condições de ler de capa a capa os processos?

Ré: não havia condições.

Defesa: O que faria para decidir:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Ré: eles diziam que havia feito isto e aquilo.

Defesa: A senhora lia o diário oficial?

Ré: Não, a rotina não lhe permitia.

Defesa: A senhora assumiu uma grande responsabilidade quando a senhora chegou na Secretaria?

Ré: Sim, com três folhas de pagamento.

Defesa: Está confirmado que houve um parecer jurídico?

Ré: Sim.

Defesa: a senhora descumpriu uma recomendação do Ministério Público Estadual de f. 20?

Ré: não cheguei a ver a Recomendação, não tive conhecimento.

Defesa: a senhora teve alguma informação sobre o ocorrido?

Ré: só quando foi notificada em 2015.

Defesa: tem conhecimento de outro livro que trate desta temática?

Ré: não

Franqueada à palavra à Ré: esta declarou que confiou nas pessoas, que foi negligente; que deveria ter ficado nas escolas”.

Em sua defesa, em resumo, a Ré alega: **a)** submissão aos pareceres técnicos e jurídicos; **b)** confiança nos servidores lotados na Secretaria de Educação; **c)** agenda muito corrida no Gabinete; **d)** não teve conhecimento da Recomendação do MPE para não pagamento dos bens; **e)** desconhecimento da legislação aplicável às licitações; **f)** desconhecimento do indevido enquadramento na inexigibilidade de licitação; **g)** inexistência de outros livros sobre a temática; **h)** entrega dos bens na totalidade; **i)** atuação meramente negligente.

Estou convencido de que a Ré sabia que todo o processo de inexigibilidade de licitação estava eivado de vícios e simulações.

Quanto à alegação de submissão da Secretária estadual de Educação aos pareceres técnicos e jurídicos que teriam embasado a inexigibilidade de licitação, tenho que acolher a tese de defesa é admitir que o gestor que é ordenador de despesas, desempenha papel meramente **figurativo**, o que **não** condiz com a realidade das administrações estaduais. A Ré estava próxima dos fatos delituosos que ocorreram no seu gabinete e, portanto, não estava alheia aos trâmites para a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

escolha do livro que não atendia os ditames da Lei nº 11.645/2008.

A alegada confiança que a Ré diz ter depositado nos servidores que atuaram na formalização do processo de inexigibilidade é frágil, pois a própria Ré afirmou, em juízo, que não conhecia a maioria dos servidores antes de chegar na Secretaria. Então que confiança é essa? É praxe no setor público que a confiabilidade do chefe em seus subordinados é gerada por meio de um desempenho consistente ao longo do tempo. Ora, parece-me pouco crível que a Ré que tinha acabado de assumir a Secretaria Estadual de Educação em 03/11/2010, já confiaria cegamente nos seus subordinados para autorizar, em 12/11/2010, a formalizar um processo de inexigibilidade de licitação e realizar pagamento de montante milionário, a ponto de não se preocupar em conferir a regularidade do procedimento?

Com relação à alegada sobrecarga de trabalho e compromissos isso também não favorece a Ré. Admitir tal defesa seria permitir que todo gestor público, em razão de sua extensa carga de trabalho, estaria livre para cometer delitos.

Na verdade, a Ré estava à frente de **todas** as decisões tomadas em seu gabinete pertinentes a uma compra de livros didáticos com inexigibilidade de licitação em valor atual acima de **R\$22.000.000,00 (vinte e dois milhões de reais)**. De fato, o que ocorreu no procedimento de inexigibilidade de licitação foram tantas irregularidades que não passariam despercebidas pela Ré, como gestora máxima da Secretaria de Educação, ordenadora das despesas.

Cabe pontuar, que a Ré tem uma vasta experiência na área educacional (**33 anos de magistério**), e, mesmo sem qualquer conhecimento dos meandros que envolvem um processo de inexigibilidade de licitação, perceberia facilmente que os livros que foram adquiridos, por abrangerem conteúdo de apenas **um grupo étnico** (índios), seriam inservíveis para atingir



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

os fins preconizados pelo art. 1º da Lei nº 11.645/2008 que visava ao estudo de conteúdos voltados para **dois grupos étnicos** (negros e indígenas), *in verbis*:

Art. 1º O art. 26-A da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses **dois grupos étnicos**, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a **cultura negra e indígena brasileira** e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil.

§ 2º Os conteúdos referentes à **história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros** serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras.” (NR)

Portanto, a alegada inexperiência, em memorial, é argumento frágil, pois quem não se acha habilitado para o cargo não deve assumí-lo.

Ora, só uma conduta dolosa explicaria o fato de a Ré não perceber a gritante discrepância entre livro que constava no Plano de Trabalho de f. 224/228 (SOCIEDADE EM CONSTRUÇÃO: HISTÓRIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA E INDÍGENA), **assinado pela Acusada**, e o livro efetivamente adquirido (HISTÓRIA e CULTURA INDÍGENA – O ÍNDIO NA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA), pois a maioria dos documentos que instruíram o procedimento, tais como propostas comerciais (fls. 236/239), Cotação de Preço da Secretaria de Educação (f. 240), Carta de Exclusividade (f. 253) e Contrato de Direitos Autorais e Edição de Livro (fl.275) mencionam apenas **um grupo étnico (ÍNDIO)**. Aliás, o próprio nome do livro já é autoexplicativo.

Para afastar qualquer dúvida sobre o dolo da Ré, o Plano de Trabalho assinado pela Ré visava a atender o alunado do **ENSINO MÉDIO**, e o documento que se revelou essencial para a não exigência de licitação, qual seja a relação de livros exclusivos da editora Gráfica e Editora Direção de fl. 253, fez menção apenas a obras do ENSINO



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

FUNDAMENTAL e FUNDAMENTAL I. Ora, a Ré não era leiga sobre as diferentes **etapas do sistema de ensino**, e, certamente, notaria a discrepância entre as obras.

Também **não** me convenço da boa-fé da Ré, pois, pela sua longa experiência como Diretora de Escola e professora, tinha condições de saber que a aquisição de livros didáticos **não** costumava ser feita pelo SIEBE - Sistema Estadual de Bibliotecas Escolares, cujo acervo contém livros de referência (obras de consulta) e que os **livros didáticos utilizados pelas escolas eram enviados diretamente pelo MEC**.

Outrossim, salta aos autos a celeridade com que foi tratada a compra dos livros mediante inexigibilidade de licitação, cujo procedimento durou menos de **dois meses**, nos últimos dias do mandato da governadora Ana Júlia Carepa. Em geral, a compra de livros didáticos em montante elevado (mais de 22 milhões de reais – valor atualizado) demandaria mais de seis meses para análises por vários departamentos. Só um agir doloso explicaria tanto empenho.

Não merece ser acolhida a justificativa de desconhecimento da Recomendação nº 002/2010, de 13/12/2010, enviada pelo Ministério Público do Estado do Pará à Secretaria de Educação, por meio da qual se determinava a abstenção de efetuar qualquer pagamento ao fornecedor contratado, uma vez que o referido documento foi recebido na SEDUC em **13/12/2010**, conforme carimbo de f. 20. Além disso, a defesa não se desincumbiu do ônus de provar suas alegações (art.156/CPP). Assim, A Ré autorizou pagamentos em 28/12/2010 e 29/12/2010, contrariando a recomendação do MPE.

Diante de tantas irregularidades, cai por terra a afirmação de que a Ré teria atuado apenas com **negligência**. Cabe destacar que a Ré, antes de ser Secretária Estadual de Ensino, era Secretária Adjunta de Ensino, e, portanto, não estava alheia aos trâmites de uma aquisição de livros sem exigir



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

licitação. Além disso, o Estado do Pará possui assessoria jurídica de séculos, mas a Ré preferiu seguir assinando documentos eivados de vícios. Nada explica o fato de a Ré ter assinado nota de empenho, contendo data de entrega de material como sendo **03/12/2012**, antes da data da minuta do contrato (**07/12/2012** – fls. 315/317).

Também não vi nos autos qualquer levantamento realizado pela Secretaria de Educação que pudesse demonstrar as razões da quantidade de livros (365.000) para acervo bibliotecário. Questiona-se: Como se chegou a esse quantitativo?

Diz, ainda, a defesa que havia urgência na compra dos livros para evitar a devolução dos recursos. Ora, não se pode conceber que o gestor público venha utilizar tal desculpa para atuar fora das hipóteses legais. O que é um absurdo!!!

Inegável o evidente intento da Ré de se esquivar da responsabilização penal, sem qualquer respaldo documental e testemunhal. Todo o procedimento foi **simulado**, para dar ares de legalidade.

No meu sentir, tudo demonstra que a Ré não agiu com a devida seriedade e lealdade exigidas para quem exerce as atribuições inerentes ao cargo. Nesse raciocínio, é possível atribuir à Ré o fato delituoso, pois, como Secretária Estadual de Educação, participou de diversas fases do processo de dispensa de licitação, e, em nenhuma delas, acusou a existência de falhas. Ao contrário, a Ré não exigiu licitação sem fundamentação idônea.

O dolo que animou a conduta da Ré consiste na vontade livre e consciente de praticar o ato de não exigir licitação, tendo consciência da sua ilicitude, elemento subjetivo exigido para a configuração do delito em questão, pois a Ré tinha plenas condições de saber que a compra do livro reclamava a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

realização de certame licitatório adequado e mediante procedimento com observância das formalidades legais.

Portanto, mera negativa da Ré **não** tem o condão de desconstituir a autenticidade dos documentos que instruem os presentes autos e que demonstram, inexoravelmente, que a Ré buscou fugir da necessidade de obediência às formalidades mais rígidas para a contratação direta, previstas no art. 26, da Lei 8.666/93.

As justificativas apresentadas pela Ré não demovem o julgador do entendimento de que não houve motivação formal e documental para a inexigibilidade de licitação.

Evidente, portanto, que a Ré agiu em total desprezo aos trâmites legais para a correta observância da lei.

Rememore-se, o procedimento encontrava-se eivado de vício insanável desde sua origem, pois sequer foi encontrado o “REQUERIMENTO” mencionado na capa do processo (f. 26). A responsabilidade criminal da Ré é evidente, pois o tipo penal criminaliza a conduta de dispensar (sem qualquer exigência de resultado) e, na hipótese, a inexigibilidade da licitação restou efetivada, configurando o crime. O cotejo desses elementos conduz a uma única e decisiva convicção, qual seja, a participação da Ré na autorização ilícita de inexigibilidade da licitação, sem observar as formalidades legais, consumando o crime tipificado no art. 89, da Lei 8.666/93 de forma consciente e deliberada. Esse dolo fica bem evidente por acontecer o fato em fim de mandato (ou salve-se quem puder).

Após examinar detidamente as provas, encontrei elementos suficientes que me convencem acerca do dolo da Acusada. Todo o procedimento de dispensa de licitação foi acobertado pelo selo da ilegalidade.

Houve ação e omissão dolosa por parte da Ré, porquanto empreendeu condutas para, de forma consciente e deliberada, praticar ato ilegal visando a “dispensar ou inexigir



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade”, de modo a caracterizar o tipo objetivo do delito constante no art. 89, da Lei nº 8.666/93. Obtido o resultado jurídico, sobressai a evidência do nexo de causalidade, visto que a aludida lesão à moralidade administrativa só ocorreu em virtude das ações dolosas praticadas pela acusada.

É causa de enorme estranheza a este magistrado a normalidade com que se procederam as condutas ilícitas, defendidas como se fosse uma prática ordinária, que não geraria ofensa ao ordenamento jurídico brasileiro. Ora, inexigência indevida de licitação é uma agressão à sociedade brasileira, e sua prática reiterada não pode ser tolerada, sob pena de por-se em xeque as contratações da Administração Pública.

No meu sentir, o tipo penal do art. 89, da Lei nº 8.666/93, é **formal** e considerando a capacidade intelectual da Ré e a experiência como educadora e administradora, não entendo justificada a inexigibilidade de licitação em exame.

Tenho por violado o art. 89, da Lei nº 8.666/93 e provadas a materialidade e a autoria.

4. DOSIMETRIA.

Primeiramente, esclareço, por oportuno, que procederei ao cálculo da pena de multa pelo critério do Código Penal, pois a vantagem obtida ou potencialmente auferível pelo agente, que seria a base de cálculo referida pelo art. 99, da Lei nº 8.666/93, **não** ficou comprovada nos autos.

Passo a aplicar a pena, na forma do art. 59/CP.

A **culpabilidade** demonstra elevada reprovabilidade social, pois a Ré, Secretária Estadual de Educação, violou os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativas, obstando a consecução dos fins da Lei nº 8.666/93. Quem exerce cargo de alto escalão tem o



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

especial dever de fazer valer os princípios constitucionais, dentre os quais o da legalidade e moralidade, mas a Ré preferiu enveredar pelos caminhos do crime, abandonando o interesse público, aderindo amplamente aos desígnios ilícitos dos demais envolvidos no episódio. Agiu com desprezo para com o alunado e professores e descumpriu recomendação do Ministério Público para não pagar. Os **antecedentes, conduta social, motivos e personalidade** nada apresentam de excepcional. Com relação às **circunstâncias**, cumpre ressaltar que a Ré assumiu o cargo por **apenas** dois meses, no final do mandato da governadora Ana Júlia Carepa, para manipular a realização de procedimento de inexigibilidade de licitação, revestindo-lhe de aparência de legalidade e aproveitando-se das facilidades decorrentes da concentração de atribuições postas sob sua responsabilidade. As **consequências** foram graves, pois a Secretaria de Educação veio a comprar livro que sequer atendia os ditames educacionais e legais com processo de inexigibilidade de licitação inválido. Ademais, houve pagamento total do valor do contrato, descumprindo a recomendação do Ministério Público Estadual. Além disso, repito, condutas como a da Ré põe em xeque as contratações da administração pública.

Em consequência, aplico-lhe a pena-base de **cinco (5) anos de detenção, e multa de cento e cinquenta (150) dias-multa**, calculado o dia-multa em um trigésimo (1/30) do maior salário mínimo vigente ao tempo do fato.

Inexistem circunstâncias agravantes ou atenuantes.

Presente a causa de aumento prevista no §2º do art. 84, da Lei nº 8.666/93, porque a Ré era ocupante de função de confiança na época dos fatos, aumento-a de 1/3 (um terço), passando a pena para **seis (6) anos e oito (8) meses de detenção e multa de 200 (duzentos) dias-multa**, calculados na forma referida.

O regime inicial para cumprimento da pena é o **semiaberto**.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Decreto-lhe a perda do cargo público, uma vez que violou os deveres funcionais de lealdade, probidade e moralidade, nos termos do art. 83, da Lei nº 8.666/93 e art. 92, I/CP.

5. Posto isto julgo procedente a ação penal, para **condenar ANA LUCIA DE LIMA SANTOS** à pena de seis (6) anos e oito (8) meses de detenção, em regime semiaberto, e multa de 200 (duzentos) dias-multa, calculado o dia-multa conforme fundamentação, pela prática do crime do art. 89, da Lei nº 8.666/93.

Custas pela condenada.

Decreto a perda do cargo público da condenada, conforme fundamentação. Oficie-se ao Governador do Estado do Pará.

Após o trânsito em julgado, lance-se o nome da condenada no rol dos culpados.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Belém, 13 de julho de 2020.

RUBENS ROLLO D'OLIVEIRA

Juiz Federal da 3ª Vara Federal/Criminal
SJPA