



Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

ATA Nº 06, DE 03 DE MARÇO DE 2010

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

**APROVADA EM 04 DE MARÇO DE 2010
PUBLICADA EM 05 DE MARÇO DE 2010**

ACÓRDÃOS Nºs 304 a 314, 315 a 356, 360 a 363, 367 e 374

ATA Nº 6, DE 3 DE MARÇO DE 2010
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Ubiratan Aguiar
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Secretário das Sessões: AUFC Odilon Cavallari de Oliveira
Subsecretária do Plenário: AUFC Márcia Paula Sartori

À hora regimental, com a presença dos Ministros Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro, dos Auditores Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira e do Representante do Ministério Público, Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 5, da sessão ordinária realizada no dia 24 de fevereiro de 2010 (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

Os anexos das atas, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet.

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor no Anexo I a esta Ata)

Da Presidência:

- ~ Celebração de Acordo de Cooperação com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que tem como objetivo estabelecer a cooperação técnico-científica e cultural e o intercâmbio de experiências, informações e tecnologias, visando à capacitação, ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de recursos humanos dos dois órgãos;
- ~ Celebração de Acordo de Cooperação com o Superior Tribunal de Justiça e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados que tem por objetivo estabelecer o intercâmbio de experiências, informações e tecnologias nas áreas de capacitação, aperfeiçoamento e especialização técnica de servidores e de magistrados, bem como na área de administração de recursos humanos, materiais, orçamentários, financeiros e patrimoniais;
- ~ Encaminhamento, ao Congresso Nacional, do Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União relativo ao 4º trimestre do exercício de 2009; e
- ~ Manifestação de solidariedade ao povo chileno em função do tremor de alta magnitude que atingiu aquela nação no último dia 27 de fevereiro.

Do Ministro Benjamin Zymler:

- ~ Realização, pela Corregedoria, de monitoramento na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná, em obediência ao disposto no Plano de Correições e Inspeções definido para o 1º semestre deste ano; e
- ~ Lançamento da edição número 114 da Revista do TCU, referente ao primeiro quadrimestre de 2009.

Do Ministro Augusto Nardes:

Abertura de prazo de 8 dias úteis para a apresentação de emendas e sugestões a Anteprojeto de Súmula nos seguintes termos: "Quando não houver ocorrido parcelamento do objeto e o fornecimento de materiais e equipamentos por item significativo do empreendimento, é necessária a diferenciação entre o BDI de fornecimento de materiais de natureza específica que possa ser executado por empresas com especialidades próprias e diversas e o de serviços de engenharia, de forma a enquadrar o primeiro em patamares geralmente aceitos pelo TCU.";

Abertura de prazo de 8 dias úteis para a apresentação de emendas e sugestões a Anteprojeto de Súmula nos seguintes termos: "O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado."; e

Abertura de prazo de 8 dias úteis para a apresentação de emendas e sugestões a Anteprojeto de Súmula nos seguintes termos: "Não se exige a observância do contraditório e da ampla defesa na apreciação da legalidade de ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão e de ato de alteração posterior concessivo de melhoria que altere os fundamentos legais do ato inicial já registrado pelo TCU.".

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o parágrafo único do artigo 28 do Regimento Interno e nos termos da Portaria da Presidência nº 126/2009, realizou-se sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Data do sorteio: 25/02/2010

Processo: 006.782/1999-0

Interessado: COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO - MAPA

Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara

Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 009.060/2005-0

Interessado: SECEX-MT/SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO-MT

Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 025.109/2009-5

Interessado: Não há

Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 026.480/2006-7

Interessado: Não há

Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara

Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 031.142/2008-7
Interessado: Prefeitura Municipal de Sampaio - TO
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Data do sorteio: 02/03/2010

Processo: 000.882/2009-3
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 003.775/2006-2
Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 008.449/2009-3
Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU
Motivo do sorteio: Processo Administrativo - Art. 28, inciso XIV do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 008.451/2009-1
Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU
Motivo do sorteio: Processo Administrativo - Art. 28, inciso XIV do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 008.920/2008-4
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 013.834/2006-9
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 014.312/2003-4
Interessado: MINISTÉRIO DA SAÚDE (VINCULADOR)
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 016.605/2006-0

Interessado: SENAC - ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/SP - MTE,

Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 016.873/2002-8

Interessado: MINISTÉRIO DA CULTURA (VINCULADOR)

Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara

Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 017.448/2003-6

Interessado: Não há

Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara

Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 018.223/2009-0

Interessado: AUDITAR/UNIÃO DOS AUDIT. FED. DE CONTR. EXT.

Motivo do sorteio: Processo Administrativo - Art. 28, inciso XIV do R.I.

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 020.531/2004-4

Interessado: SECEX-MA/SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO MA

Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 024.369/2008-1

Interessado: Jorge da Motta E Silva

Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 026.076/2008-9

Interessado: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (VINCULADOR), Prefeitura Municipal de Morro do Pilar - MG

Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara

Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 031.942/2008-0

Interessado: Ouvidoria do Tribunal de Contas da União, COREN/DF - CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO DISTRITO FEDERAL/COREN/DF - CONSELHO REGIONAL DE ENF e outros

Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara

Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 033.134/2008-4

Interessado: ISC/INSTITUTO SERZEDELLO CORREA

Motivo do sorteio: Processo Administrativo - Art. 28, inciso XIV do R.I.

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 304 a 314, incluídos no Anexo II desta Ata.

RELAÇÃO Nº 5/2010 – Plenário

Relator – Ministro VALMIR CAMPELO

ACÓRDÃO Nº 304/2010 - TCU – Plenário

Vistos, relacionado e discutidos estes autos que versam sobre recurso de revisão interposto pelo Sr. Dejalma Zacarin, ex-Prefeito do Município de Cândido Rodrigues, contra o Acórdão nº 3540/2007, mantido em seus exatos termos pelo Acórdão nº 34/2008, prolatado em sede de embargos de declaração, e alterado, parcialmente, pelo Acórdão nº 3487/2009, que julgou recurso de reconsideração interposto pelo ora recorrente.

Considerando que no recurso sob exame o recorrente se limita a manifestar sua insatisfação com as conclusões obtidas por esta Corte, com base em alegações eminentemente jurídicas;

Considerando que, à vista dos elementos contidos nos autos, não foram atendidos os requisitos específicos de admissibilidade estabelecidos pelo art. 35 da Lei nº 8.443/1992;

Considerando os pareceres uniformes da Serur e do Ministério Público junto ao TCU pelo não conhecimento do recurso, por não atender os requisitos de admissibilidade.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, ante as razões expostas pelo Relator, por unanimidade, em não conhecer do presente recurso de revisão, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art.35 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 266 do RI/TCU, dando-se ciência desta deliberação ao recorrente, acompanhada de cópia do exame de admissibilidade de fls. 9/12 (anexo 4):

1. Processo TC-028.025/2006-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – RECURSO DE REVISÃO)

1.1. Recorrente: Dejalma Zacarin (156.259.748-53)

1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Cândido Rodrigues - SP (45.374.261/0001-00)

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - SP(SECEX-SP)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 305/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II e 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXVI; 17, inciso IV; 143, inciso V, letra “a”, do Regimento Interno, em arquivar o processo, sem prejuízo da determinação proposta, devendo ser dada ciência deste acórdão à Procuradoria da República no Município de Mossoró, em atendimento à solicitação constante do TC-024.056/2009-5(apensado nestes autos), acompanhado de cópia da instrução da Unidade Técnica de fls. 297/307 e 320:

1. Processo TC-001.081/2004-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apenso: 024.056/2009-5 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Interessado: Secretaria de Controle Externo - RN(SECEX-RN)

1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Severiano Melo/RN

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinação:

1.5.1. aos entes a seguir discriminados a continuidade dos esforços necessários a fim de cumprirem integralmente o disposto no subitem 9.5 do Acórdão 985/2006-TCU-Plenário, no sentido de que *“procedam à análise rigorosa das prestações de contas dos recursos federais repassados a cada uma das Prefeituras envolvidas, no período de 2001 a 2003, objetivando aprofundar o exame dos indícios de irregularidades identificados pelo Ministério Público Estadual e, se necessário, instaurem as respectivas Tomadas de Contas Especiais, dando ciência a esta Corte das providências adotadas”*, sem embargo de alertar que o exame efetuado pela Caixa não exclui a responsabilidade dos órgãos repassadores sobre a aprovação das contas, pois os contratos firmados com a Instituição Financeira, via de regra, não contemplam a verificação da legalidade das contratações promovidas pelos convenientes.

Nº	Nome	Sigla
1	Fundação Nacional de Saúde	Funasa
2	Fundo Nacional de Saúde	FNS
3	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Mapa
4	Ministério da Educação	MEC
5	Ministério da Integração Nacional	MI
6	Ministério das Cidades	MCidades
7	Ministério do Desenvolvimento Agrário	MDA
8	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	MDS
9	Ministério do Meio Ambiente	MMA
10	Ministério do Turismo	MTur
11	Ministério dos Esportes	ME

ACÓRDÃO Nº 306/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 1º, inciso XXVI; 17, inciso IV; 143, inciso III; 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, c/c o § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, revogar a cautelar anteriormente concedida, por meio do despacho de fls. 8/12, arquivar o processo, sem prejuízo da(s) recomendação(ões) sugerida(s), exceto no tocante à exclusão dos dispositivos constantes dos itens 1.1.1.14, 1.1.2.14 e 1.1.3.14, do anexo I do Edital nº 70/2009, porquanto não restou comprovado que tal exigência configura restrição indevida ao caráter competitivo do certame, devendo ser dada ciência deste acórdão à Ouvidoria e à Justiça Federal/CE, acompanhado de cópia da instrução de fls. 74/82:

1. Processo TC-029.690/2009-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Dierly Rodrigues Cordeiro (657.128.893-15); Engelberg Belém Pontes (389.863.613-53); Hedwio Carvalho e Silva (700.336.503-06); Jerônimo Filho de Abreu (223.787.823-49)

1.2. Interessado: Ouvidoria do Tribunal de Contas da União

1.3. Órgão/Entidade: Justiça Federal - Seção Judiciária/CE – TRT-5

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - CE(SECEX-CE)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Recomendação:

1.6.1. à Justiça Federal no Estado do Ceará que adote preferencialmente o Pregão Eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns, vez que essa modalidade confere maior agilidade ao certame, além de tornar possível a ampliação da concorrência, por possibilitar a participação na disputa de interessados, independentemente da distância física.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 5/2010 – Plenário

Relator – Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

ACÓRDÃO Nº 307/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, “d”, do Regimento Interno, c/c o Enunciado 145 da Súmula da Jurisprudência no Tribunal de Contas da União, em retificar, por inexatidão material os itens 9.3 e 9.5 do Acórdão 116/2010-TCU - Plenário, onde se lê “9.3 ... *ao Sr. **Manuela** Marcos Maciel*”, leia-se “*ao Sr. **Manuel** Marcos Formiga*”, e onde se lê “9.5 ... ***Carlso** Eduardo Leão de Vasconcelos Lima*”, leia-se “***Carlos** Eduardo Leão de Vasconcelos Lima*”, mantendo-se inalterados os demais termos do referido acórdão, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-006.322/2002-8 (TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2001)

1.1. Aposos: 008.373/2009-3 (SOLICITAÇÃO); 007.407/2001-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 000.486/2004-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.2. Responsáveis: Ana Elizabete Santiago Teixeira (179.598.101-68); Antonio Faustino Cavalcanti de Albuquerque Neto (002.577.104-34); Benivaldo Alves de Azevedo (019.883.794-15); Fabio Almeida Monteiro (095.690.063-15); Fernando Luiz Gonçalves Bezerra (003.420.414-87); José Carlos de Moraes Júnior (141.026.339-87); Manuel Marcos Maciel Formiga (032.706.374-20); Mario Capp Filho (147.853.586-53); Ney Robinson Suassuna (038.480.517-53); Norberto Augusto Costa Filho (223.995.501-53); Pedro Augusto Sanguinetti Ferreira (000.973.814-20); Ramez Tebet (002.548.191-68); Simão Cirineu Dias (004.476.253-49)

1.3. Órgão: Departamento de Gestão Interna - MI

1.4. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-4)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 308/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 15, inciso I, alínea “q”, 143, inciso IV, alínea “e”, e 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, em conhecer da solicitação, prorrogar para 31/5/2010 o prazo solicitado pelo Banco Central do Brasil para encaminhamento dos Relatórios de Gestão da própria autarquia, da Reserva Monetária, da Reserva para o Desenvolvimento Institucional do Bacen e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e fazer a seguinte determinação, bem como ordenar o arquivamento, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-004.004/2010-8 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Entidade: Banco Central do Brasil – Bacen – MF

1.2. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-2)

1.3. Advogado constituído nos autos: não há.

1.4. Determinar à 2ª Secex e à ADPLAN que avaliem, quando da definição dos prazos para o encaminhamento de futuros relatórios de gestão do Bacen, a possibilidade de estabelecer como data para encaminhamento desses relatórios, 31 de maio do ano subsequente.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 4/2010 – Plenário

Relator – Ministro JOSÉ JORGE

ACÓRDÃO N.º 309/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, em dar quitação ao responsável, diante do recolhimento integral da multa que lhe foi cominada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-021.959/2006-8 (REPRESENTAÇÃO) Apensos: TC 018.533/2007-6 (CONSULTA); TC 012.074/2009-0 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.1. Responsável: Walmir Bruno Soares (034.077.135-68)

1.2. Entidade: Fundação Universidade Federal de Sergipe – MEC

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SE (SECEX-SE)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

1.6. Quitação relativamente ao subitem 9.6 do Acórdão n.º 679/2009, proferido no Plenário, em Sessão de 8/4/2009, Ata n.º 13/2009:

Responsável: Walmir Bruno Soares

data de origem do débito	valor original do débito
08/04/2009	R\$ 3.000,00
data do recolhimento	valor recolhido
18/05/2009	R\$ 3.000,00
Total do recolhimento	R\$ 3.000,00

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 5/2010 – Plenário

Relator – Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

ACÓRDÃO Nº 310/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III; e 237 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para no mérito considerá-la

parcialmente procedente, mandando fazer as seguintes determinações conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-009.244/2008-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União

1.2. Unidade: Senado Federal

1.3. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Controle Externo(SECEx-3)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há

1.5. reiterar ao Senado Federal a determinação constante do Acórdão nº 2.406/2007 – TCU – Plenário no sentido de adotar o pregão na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade técnica, a ser justificado pela autoridade competente, não confundível com opção discricionária, de acordo com o subitem 9.2.1 do Acórdão nº 1.700/2007 – TCU - Plenário;

1.6. assinalar ao órgão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para o cumprimento da determinação supra;

1.7. determinar à 3ª Secex que acompanhe as determinações, informando nas contas do órgão referentes ao exercício de 2010.

ACÓRDÃO Nº 311/2010 - TCU - Plenário

Considerando que, no Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 14/02/2007, o Tribunal, entre outras deliberações, determinou à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF que registrasse a execução orçamentária e financeira do Fundo de Saúde da PMDF (subitem 9.2.1.b do Acórdão) e do Fundo de Saúde do CBMDF (subitem 9.2.2.b, do Acórdão) no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi;

Considerando que o Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal e Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, Valdivino José de Oliveira, encaminhou a este Tribunal expediente solicitando a postergação do atendimento dos referidos subitens, o qual deu origem a estes autos de representação;

Considerando que, nos termos do Acórdão nº 1531/2009-TCU-Plenário, de 15/07/2009, o Tribunal, ao conhecer da presente representação, indeferiu o pedido de adiamento do atendimento aos subitens 9.2.1.b e 9.2.2.b, do Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário, reiterando a determinação para que o Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal cumprisse, no prazo de 120 dias, o ali estabelecido, sob pena de caracterizar-se o descumprimento de determinação do Tribunal;

Considerando que, em 22/09/2009, o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, Antônio Gilberto Porto, solicitou prorrogação, para 1º de janeiro de 2010, do prazo para cumprimento do subitem 9.2.2.b do Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário, ou seja, 42 dias além do prazo fixado no Acórdão nº 1531/2009-TCU-Plenário;

Considerando que, depois disso, em novembro de 2009, o Comandante Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, Coronel Luiz Sérgio Lacerda Gonçalves, solicitou prorrogação, por 2 anos e 120 dias, do prazo para cumprimento do subitem 9.2.2.a do Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário;

Considerando que, no tocante ao pedido formulado pelo CBMDF, a unidade técnica opina que, não obstante o longo tempo decorrido desde a expedição do Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário, a proximidade do final do exercício, bem como eventuais questões de ordem financeira e orçamentária, justificam o deferimento da prorrogação do prazo de registro da execução orçamentária e financeira do Fundo de Saúde do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal no Siafi para 1º de janeiro de 2010;

Considerando que, no que se refere ao pedido formulado pela PMDF, a unidade técnica opina pelo seu indeferimento, por não enxergar nos fatos trazidos para justificar a prorrogação impedimentos à operacionalização das receitas e despesas do Fundo de Saúde da corporação no Siafi e também por entender que o prazo pretendido extrapola os limites da razoabilidade, já que a determinação do Tribunal, em relação à qual não há registro de interposição de recurso nesta Corte, é de 14/02/2007 e o atendimento

à demanda da PMDF significaria a possibilidade de cumprimento dessa decisão mais de cinco anos depois da sua expedição, isso caso o órgão não ingresse, ao final desse período, com novo pedido protelatório;

Considerando que a unidade técnica ainda propõe fixar em 28 de fevereiro de 2010 o prazo para que o Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, em conjunto com a PMDF e o CBMDF, informe ao Tribunal sobre o cumprimento dos subitens 9.2.2.a e 9.2.2.b do Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário, devendo-se, no entanto, ressaltar que esse prazo encontra-se, nesta data, expirado.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e nos arts. 143, inciso IV, alínea “e”, e § 3º; 250 e 251 do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em:

1. Processo TC-014.470/2009-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Polícia Militar do Distrito Federal e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal

1.2. Unidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal - MF

1.3. Unidade Técnica: 8ª Secretaria de Controle Externo(SECEX-8)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há

1.5. indeferir o pedido de prorrogação para execução do Fundo de Saúde da Polícia Militar do Distrito Federal no Siafi por mais dois anos e cento de vinte dias;

1.6. autorizar que o registro da execução orçamentária e financeira dos Fundos de Saúde do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e da Polícia Militar do Distrito Federal no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi inicie-se a partir de 1º de janeiro de 2010;

1.7. fixar em 31 de março de 2010 o prazo para que o Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, em conjunto com o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF e a Polícia Militar do Distrito – PMDF, informe ao Tribunal sobre o cumprimento dos subitens 9.2.1.b e 9.2.2.b do Acórdão 168/2007-Plenário;

1.8. dar conhecimento desta deliberação ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, à Polícia Militar do Distrito Federal, ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal e à Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Estado de Fazenda do Governo do Distrito Federal.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 7/2010 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 312/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o Enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante no Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão nº 3045/2009 - TCU – Plenário, prolatado na Sessão de 9/12/2009, Ata nº 53/2009, como a seguir nos respectivos relatório, voto e acórdão:

Onde se lê	Leia-se
Antônio Augusto de Lima	Antônio Augusto Barbosa Lima
Ruidelvan Nonato Gomes da Rocha	Ruidelvan Nonato Gomes Rocha
Rayley Campos Luzzi	Rayley Guida de Souza Campos

1. Processo TC-010.227/2003-3 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2002)

1.1. Responsáveis: Adolfo Freitas Guimarães (278.169.238-72); Antonio Augusto Barbosa Lima (809.028.391-87); Daniel Kluppel Carrara (477.977.891-34); Herval dos Santos Melo (233.478.131-20); Juracy dos Santos (130.011.671-49); Kátia Regina de Abreu (613.303.451-34); Lazaro Henrique Mendonca (219.699.901-63); Luiz Carlos Veloso (243.450.831-68); Nasser Iunes (323.089.306-91); Natal Ribeiro Maciel (389.423.131-91); Olímpio Mascarenhas dos Reis (192.309.581-15); Paulo Antonio de Lima (052.332.161-91); Rayley Guida de Souza Campos (618.418.031-20); Ruidelvan Nonato Gomes Rocha (264.817.821-04); Ruiter Luiz Andrade Padua (032.927.461-91); Vidamar Grando (779.790.879-68)

1.2. Órgão/Entidade: Senar - Administração Regional/to - Mte; Senar - Administração Regional/to - Mte

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – TO (SECEX-TO)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 7/2010 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 313/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea a, 237, inciso VI, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, sem prejuízo de encaminhar cópia da presente deliberação e da instrução de fls. 129/131 ao Comando da Aeronáutica e ao Sr. Marcos César Pontes, de acordo com o parecer da Sefip:

1. Processo TC-022.454/2009-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apenso: TC-020.411/2009-7 (Representação).

1.2. Interessada: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).

1.3. Entidade/Órgão: Agência Espacial Brasileira – AEB – MD/CA.

1.2. Unidade Técnica: Sefip.

1.3. Advogado constituído nos autos: não há.

1.4. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 2/2010 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 314/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, c/c os arts. 143, inciso V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente; indeferir o pedido de medida cautelar; e fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-028.728/2009-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Diretriz Engenharia, Serviços e Comércio Ltda (00.175.413/0001-07)

1.2. Órgão/Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama/MMA.

1.3. Unidade Técnica: 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex-8).

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações:

1.5.1. ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais que apure os indícios de falsificação do registro emitido pelo Conselho Regional de Administração do Estado de Minas Gerais, em nome da empresa Diretriz Engenharia, Serviços e Comércio Ltda, no atestado de capacidade técnica fornecido pela empresa Telecomunicações de Minas Gerais S.A, respeitando os princípios do contraditório e da ampla defesa, para, se entender necessário, aplicar as sanções administrativas cabíveis;

1.5.2. à 8ª Secex que:

1.5.2.1. encaminhe cópia desta deliberação, acompanhada de cópia da instrução de fls. 169/173, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, ao Ministério Público Federal e à Controladoria Geral da União;

1.5.2.2. encaminhe cópia desta deliberação, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e à Empresa Diretriz Engenharia, Serviços e Comércio Ltda.;

1.5.2.3. archive os presentes autos.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 315 a 356, a seguir transcritos e incluídos no Anexo III desta Ata, juntamente com os relatórios, votos e pareceres em que se fundamentaram.

ACÓRDÃO Nº 315/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-018.558/2009-1

2. Grupo II, Classe de Assunto I – Embargos de declaração

3. Órgão: Supremo Tribunal Federal

4. Recorrente: Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

7. Unidade Técnica: 3ª Secex

8. Advogados constituídos nos autos: André Puppim Macedo, OAB/DF 12.004; Luis Carlos Alcoforado, OAB/DF 7.202; Marcelo Alexandre Andrade de Almeida, OAB/DF 23.574; André Tadeu de Magalhães Andrade, OAB/DF 25.730; Luciana Bonfim Falaschi, OAB/DF 25.264, Livia Rodrigues da Fonseca, OAB/DF 27.824; Priscila Damásio Simões Casa-Grande, OAB/DF 25.691; Maria Gabriela André Lins, OAB/DF 28.433; Guilherme Almeida Galdeano, OAB/DF 29.773

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. contra o Acórdão nº 1.961/2009-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, dar-lhes provimento com efeitos infringentes;

9.2. tornar sem efeito o Acórdão nº 1.961/2009-TCU-Plenário;

9.3. conhecer da representação oferecida pela empresa Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.4. recomendar à área técnica do Supremo Tribunal Federal que, em futuras licitações para manutenção da sala-cofre, abstenha-se de restringir a aceitabilidade de propostas a empresas que detenham certificação específica para a produção do produto objeto da manutenção, em prejuízo à ampla concorrência e em afronta ao disposto no art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

9.5. negar juntada aos autos da documentação registrada sob os nºs 444419581 e 443892330, restituindo-a à origem;

9.6. dar ciência desta deliberação à embargante, à empresa Aceco TI Ltda. e ao Supremo Tribunal Federal.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0315-06/10-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.

ACÓRDÃO Nº 316/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.062/2005-1.

2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação.

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: 1ª Secretaria de Controle Externo (1ª Secex).

3.2. Responsáveis: Delamare Holanda Pereira (399.976.774-04), João Henrique de Almeida Sousa (035.809.703-72), Julio Yassuo Aoki (075.697.198-59), Luiz Carlos Scorsatto (253.557.160-91), Marcos Gomes da Silva (784.727.417-53), Mauricio Coelho Madureira (214.618.301-25), Paulo Eduardo de Lima (002.330.208-96) e Paulo Onishi (740.221.308-06).

4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).

7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (1ª Secex).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 237, inciso V, e 250, inciso I e § 1º, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. acolher as razões de justificativa de João Henrique Almeida Souza, Maurício Coelho Madureira, Marcos Gomes da Silva, Luiz Carlos Scorsatto, Paulo Onishi, Delamare Holanda Pereira, Paulo Eduardo de Lima e Júlio Yassuo Aoki, para não adoção dos preços unitários estimados como máximos, elaboração da nova malha da rede postal noturna, e fixação de capacidade de carga dos trechos contratados;

9.3. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e aos responsáveis; e

9.4. apensar o processo ao TC 019.404/2004-9.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0316-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 317/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.922/2003-0.

1.1. Apensos: 010.647/2008-9; 024.816/2008-5; 021.633/2008-1

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão

3. Interessado: Pedro Jackson Brandão Almeida (083.686.435-20).

4. Entidade: Município de Itapé-BA

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Julio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade: Secretaria de Recursos (SERUR).

8. Advogados constituídos nos autos: Álvaro Luiz Ferreira Santos, OAB-BA 9.465; Alberto Ferreira Santos, OAB-BA 13.383; Luiz Fernando Maron Guarnieri, OAB-BA 1091A; Everton Macêdo Neto, OAB-BA 18.506; Carlos Eduardo Neri Maltez Sant'anna, OAB-BA 17.654; Humberto Lacerda Alves, OAB-DF 8.915

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Pedro Jackson Brandão Almeida contra o Acórdão n.º 2.025/2007 - 2ª Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer o presente recurso de revisão com fulcro no art. 32, III, e 35 da Lei n.º 8.443/92, e, no mérito, dar provimento para tornar insubsistente o Acórdão n.º 2.025/2007 - 2ª Câmara;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, todos da Lei nº 8.443/92, julgar as presentes contas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável, Sr. Pedro Jackson Brandão Almeida;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao interessado, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria Seccional da União em Ilhéus/BA, tendo em vista o Processo nº 2009.33.11.001456-2, que tramita na Vara Federal de Itabuna/BA.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0317-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 318/2010 - TCU – Plenário

1. Processo: TC-004.583/1998-1 (c/ 07 volumes). Apenso TC-014.725/1996-7 (c/ 6 volumes).

2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.

3. Responsáveis: Joel Mendes Rennó (CPF 026.310.678-00); Antônio Carlos Sobreira de Agostini (CPF 031.477.977-91); Arnaldo Leite Pereira (CPF 010.410.967-04); Aurílio Fernandes Lima (CPF 017.311.308-72); Orlando Galvão Filho (CPF 031.520.657-87); Percy Louzada de Abreu (CPF 000.057.380-91) e Sebastião Henriques Vilarinho (CPF 002.733.925-49).

4. Unidade: Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Marcos Vinícios Vilaça.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico e Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos - Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: Rui Berford Dias (OAB/RJ 18.238); Ésio Costa Júnior (OAB/RJ 59.121); Cândido Ferreira da Cunha Lobo (OAB/RJ 49.659); Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460); Nelson Sá Gomes Ramalho (OAB/RJ 37.506); Guilherme Rodrigues Dias (OAB/RJ 58.476); Marcos César Veiga Rios (OAB/RJ 10.610); Marcos Augusto Perez (OAB/SP 100.075); Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.969); Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250); Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098); José Carlos Fonseca (OAB/DF 1.495-A) e Ricardo Penteado de Freitas Borges (OAB/SP 92.770).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria em que se examinam, nesta oportunidade, pedido de reexame interposto pelos Srs. Joel Mendes Rennó, Antônio Carlos Sobreira de Agostini, Arnaldo Leite Pereira, Aurílio Fernandes Lima, Orlando Galvão Filho, Percy Louzada de Abreu e Sebastião Henriques Vilarinho, contra o Acórdão nº 233/2001-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, conhecer do pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reduzindo o valor da multa constante do subitem 8.3 do Acórdão nº 233/2001-Plenário, de R\$ 20.267,51 (vinte mil, duzentos e sessenta e sete reais e cinquenta e um centavos) para R\$ 8.000,00 (oito mil reais), mantendo em seus exatos termos os demais dispositivos da deliberação recorrida;

9.2. dar ciência do inteiro deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.2.1. aos recorrentes e à Petrobras;

9.2.2. à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em complemento à informação já fornecida anteriormente pelo Tribunal em razão da solicitação de informações efetuada mediante o Ofício/PR/RJ/AP nº 125/04, referente ao procedimento MPF nº 05100.008115/96-13;

9.2.3. à 6ª Promotoria de Justiça da Cidadania – Capital, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em complemento à informação já fornecida anteriormente pelo Tribunal em razão da solicitação

de informações efetuada mediante o Ofício nº 6ª PJCID/550/05, de 5 de agosto de 2005 (Inquérito Civil IC 3868/05), da Procuradora Gláucia Maria da Costa Santana;

9.2.4. à Delegacia de Polícia Fazendária do Estado do Rio de Janeiro, em resposta ao expediente de nº 01/PCERJ/1921/2042/2008 (fls. 201/206, v. p.), com vistas à instrução do Inquérito Policial nº 586/2004; e

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0318-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 319/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.196/2001-9.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial).

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Wigberto Ferreira Tartuce (ex-Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do DF/Seter – CPF 033.296.071-49); Marise Ferreira Tartuce (ex-Chefe do Departamento de Educação do Trabalhador/DET – CPF 225.619.351-91); Joana D’Arc Oliveira da Silva (Presidente do Senater – CPF 836.389.546-68).

3.2. Responsáveis: Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes (ex-Secretário-Adjunto da Seter – CPF 279.494.351-00); Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (ex-Presidente da Comissão de Habilitação, ex-Chefe de Gabinete da Seter/DF e Executor Técnico do Contrato CFP 77/1999 – CPF 279.717.831-91); Marise Ferreira Tartuce (ex-Chefe do Departamento de Educação do Trabalhador/DET – CPF 225.619.351-91); Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda – Senater (CNPJ 02.052.354/0001-05); Wigberto Ferreira Tartuce (ex-Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do DF/Seter – CPF 033.296.071-49).

4. Órgão: Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

7. Unidade: Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogados constituído nos autos: Herman Ted Barbosa (OAB/DF 10.001); Henrique de Souza Vieira (OAB-DF 12.913); Luciana Ferreira Gonçalves (OAB-DF 15.038); Lise Reis Batista de Albuquerque (OAB-DF 25.998); Alex Bahia Ribeiro (OAB-DF 27.295); Lilian Claessen de Miranda (OAB-DF 8.731/E).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.026/2008 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 32, inciso I, 33, da Lei 8.443/1992; e arts. 278, 282 e 285 do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer da peça encaminhada por Joana D’Arc Oliveira da Silva;

9.2. conhecer dos recursos interpostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal; e

9.4. dar ciência aos interessados.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0319-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Valmir Campelo.

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

ACÓRDÃO Nº 320/2010 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-929.440/1998-6

2. Grupo (I) – Classe de Assunto (I) – Recurso de reconsideração (TCE)

3. Recorrentes: Acquacem Serviços de Saneamento Ltda. – CPJ: 00.573.043/0001-66; e Dácio Alves de Oliveira (ex-Prefeito Municipal) – CPF: 009.766.285-20

4. Entidade: Prefeitura Municipal de Caetité/BA

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

5.1. Relator da Decisão recorrida: Ministro Marcos Vinícios Vilaça

6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade Técnica: SERUR

8. Advogado constituído nos autos: Fábio Gil Moreira Santiago – OAB/BA nº 15.664 (fl. 09, anexo 2)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de TCE, em fase de exame dos recursos de reconsideração interpostos pelos recorrentes relacionados no item 3 acima contra o Acórdão nº 1566/2008 – Plenário, que, dentre outras medidas, julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenou-os, solidariamente, a débito, aplicou-lhes multa individual de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e declarou a inidoneidade da respectiva empresa.

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

9.1. não conhecer, com fundamento no art. 32, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, e do art. 285, § 2º, do RI/TCU, do recurso de reconsideração interposto pelo Senhor Dácio Alves de Oliveira (ex-Prefeito Municipal de Caetité/BA) – CPF: 009.766.285-20;

9.2. conhecer, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/92, do recurso de reconsideração interposto pela empresa, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial com vistas a tornar insubsistente o subitem ‘9.7.’ do acórdão recorrido, mantendo-se inalteradas as demais disposições do *decisum* atacado;

9.3. levar ao conhecimento dos recorrentes o inteiro teor desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0320-06/10-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.

ACÓRDÃO Nº 321/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.751/2009-5.

2. Grupo I – Classe – Assunto: Acompanhamento.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União - TCU.

3.2. Responsável: Arno Hugo Augustin Filho (389.327.680-72).

4. Órgão: Secretaria do Tesouro Nacional - MF.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Sec. de Fisc. de Tec. da Informação (SEFTI).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do desenvolvimento do Projeto Novo Siafi;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 37, caput, e 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

9.1.1 estabeleça, junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados, cronograma factível e adequado para o desenvolvimento da fase 1 do Projeto Novo Siafi, atentando para a efetividade da aplicação do nível de serviço relativo ao atraso na entrega dos produtos esperados do Contrato nº 43033/2009, em cumprimento ao art. 54, §1º, da Lei nº 8.666/1993, e para a aplicação das devidas sanções;

9.1.2 com vistas a evidenciar o cumprimento das cláusulas 3ª, item 5, e 10ª, parágrafo 3º, do Contrato nº 43033/2009, registre, por meio de documentos, a aplicação do processo e dos critérios previstos nos anexos “C” (Critério de Aceitação e Pagamento dos Produtos) e “E” (Acordo de Níveis de Serviço) do respectivo contrato na aceitação e pagamento dos produtos;

9.1.3 institua a Comissão Técnica de Avaliação (CTA), conforme já determinado no item 9.1.1.3 do Acórdão nº 2.348/2009 – TCU – Plenário, no prazo máximo de 15 dias;

9.2 Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que archive, junto aos respectivos registros de seus processos de pagamento no âmbito do Contrato nº 43033/2009, cópia ou impressão dos documentos emitidos pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) referentes à retenção dos tributos devidos (IRPJ, CSLL, COFINS, PIS e ISS);

9.3 Encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como Relatório e Voto, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e ao Serviço Federal de Processamento de Dados;

9.4 Retornar os presentes autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), para que seja dado prosseguimento ao acompanhamento do Projeto Novo Siafi e para a verificação do cumprimento das deliberações deste Acórdão.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0321-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 322/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.252/2001-4.

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recursos de Reconsideração.

3. Recorrentes: Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda. (CNPJ 58.492.448/0001-50); Renato Bulcão de Moraes (CPF 403.245.677-15) e José Álvaro Moisés (CPF 049.249.678-15).

4. Órgão: Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual – Ministério da Cultura.

5. Relator/Relator da deliberação recorrida:

5.1. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

5.2. Relator da deliberação recorrida: Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

7. Unidade: SERUR.

8. Advogado constituído nos autos: Roberta Maria Batochio Segall (OAB/SP 154.000); José Roberto Batochio (OAB/SP 20.685); Guilherme Octávio Batochio (OAB/SP 123.000); Ricardo Toledo Santos Filho (OAB/SP 130.856); Fábio Coelho Ayruth (OAB/SP 107.539-E); Jardel Alarcon de Andrade (OAB/SP 110.472-E); Júnia de Abreu Guimarães Souto (OAB/DF 10.778); Ana Cláudia Borges Torres Perez (OAB/DF 18.978); Renato dias Rolim Visentin (OAB/DF 13.838); Sebastião Botto de Barros Tojal (OAB/SP 66.905); Sérgio Rabello Tamm Renault (OAB/SP 66.823); Frederico Prado Lopes (OAB/SP 143.263); Flávio Croce Caetano (OAB/SP 130.202); Gabriella Fregni (OAB/SP 146.721); Maria Teresa Bresciani Prado Santos (OAB/SP 94.908); Aline Zucchetto (OAB/SP 166.271); Flávia Cecília de Souza Oliveira Vitória (OAB/SP 183.677); Carolina Gabas Stuchi (OAB/SP 194.969); Cristina Corrêa da Silveira Gomes (OAB/SP 202297-B); Johnatan Christian Molitor (OAB/SP 180.862); Juliana Lasmar de Lima (OAB/SP 156.829); Cláudia Roberta Santesso (OAB/SP 200.842); Thaís de Ávila Marques (OAB/SP 199.254); Celita Rosenthal (OAB/SP 201.351); Leila Cecília Vidal (OAB/SP 103.466-E); Cristina Luiza Vinhal Reis (OAB/SP 110.123-E); Yumi Teruya (OAB/SP 108.242-E); Guilherme Monti Martins (OAB/SP 116.831-E); Edson Francisco Martim (OAB/SP 111.446-E); Paulo Afonso Bortolotti Calenda (OAB/SP 114.363-E); Karen Müller da Silva (OAB/SP 115.515-E); Wilton Luis da Silva Gomes (OAB/SP 109.922-E); e Juliana Silva Torres (estagiária de direito, CPF 013.687.381-25).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recursos de Reconsideração interpostos por Renato Bulcão de Moraes e Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., em peça única e ainda por José Álvaro Moisés, ex-Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura, contra o Acórdão 1.462/2008 - Plenário, pelo qual o Tribunal julgou irregulares suas contas e os condenou ao pagamento de débito e multa; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com suporte nos comandos contidos nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/92, em:

9.1. não conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. José Álvaro Moisés, ex-Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura, por ser intempestivo e não trazer fatos novos;

9.2 conhecer os recursos de reconsideração interpostos por Renato Bulcão de Moraes e Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., e, no mérito, negar provimento a esses recursos, mantendo inalterado o Acórdão 1.462/2008 - Plenário;

9.3. comunicar os recorrentes sobre o teor desta deliberação.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0322-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 323/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.150/2009-2.

2. Grupo I – Classe II – Solicitação de fiscalização

3. Interessado: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal

4. Entidade: Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: SECEX/MT

8. Advogado constituído: não há

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Solicitação de Fiscalização formulada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, encaminhada pelo seu Presidente, Excelentíssimo Senhor Renato Casagrande, nos termos do art. 71, IV, da Constituição Federal e do art. 1º, II, da Lei nº 8.443/92, em virtude de possível ilegalidade na venda de imóvel adquirido no âmbito do Programa de Reforma Agrária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer da presente solicitação, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, no art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e nos arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do RITCU;

9.2 acolher as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. João Bosco de Moraes;

9.3 dar ciência à Comissão de Meio Ambiente Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, mediante aviso do Presidente deste Tribunal, que, após a realização das necessárias e suficientes diligências para o esclarecimento da matéria, bem como da audiência do agente público responsável e da oitiva de terceiro beneficiado pelo ato administrativo em exame, de modo a buscar atender do modo mais diligente possível o objetivo do Requerimento nº 51/2009 – CMA, restou constatado que não houve irregularidades decorrentes do Ofício INCRA/SR-13/G/SCNº 044/2002;

9.4 encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, ao Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso, ao Sr. João Bosco de Moraes e ao Sr. Gustavo Alberto Almonacid; e

9.5 determinar o arquivamento dos presentes autos.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0323-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 324/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.852/2008-1.

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Acompanhamento

3. Interessado: Ampla Engenharia Ltda S/c (04.255.224/0001-03).

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica - MME.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Sec. de Fiscalização de Desestatização (SEFID).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do processo de revisão tarifária periódica da Ampla Energia e Serviços S/A – Ampla, conduzido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel no âmbito do Segundo Ciclo de Revisão Tarifária Periódica;

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

9.1. considerar regulares os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel no processo de revisão tarifária da Ampla Energia e Serviços S/A – Ampla, com fundamento nos arts. 1º e 4º da IN TCU nº 43/2002 e na Resolução Normativa nº 234, de 2006 da Aneel;

9.2. remeter cópias desta deliberação à Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel;

9.3. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 40, V, da Resolução TCU nº 191, de 2006.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0324-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 325/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.794/2009-0.

2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Administrativo

3. Interessado: Raimundo Carreiro Silva (023.164.801-44).

4. Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Consultoria Jurídica.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 28, XIV, e 42 do Regimento Interno em:

9.1. deferir parcialmente o pedido contido no requerimento do interessado, observadas as diretrizes constantes do voto que fundamenta esta deliberação;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Administração que adote as providências necessárias para assegurar o pagamento e o gozo das férias do interessado, seja de períodos pretéritos ou do exercício corrente.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0325-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Raimundo Carreiro.

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

ACÓRDÃO Nº 326/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.774/2009-5.

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.

3. Responsáveis: Arteleste Construções Ltda. (CNPJ 75.911.438/0001-20); Construtora Roca Ltda. (CNPJ 76.033.653/0001-39); Sr. Dinacir do Rocio Santana (CPF 720.976.989-72); Sra. Emiliana Figueira Lima (CPF 929.938.699-49); Sr. Luiz Targino Pessoa Junior (CPF 317.215.919-15); Sra. Poliana Tonetti de Araujo (CPF 721.200.459-68); Sr. Helder Teófilo dos Santos (CPF 038.392.815-04).

4. Entidade: Prefeitura Municipal de Morretes - PR.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PR

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação de Unidade Técnica abrangendo possíveis irregularidades na contratação de obras objeto do Convênio nº 599671, celebrado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Morretes/PR, para realização de obras de infraestrutura turística; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator:

9.1. conhecer a presente Representação, com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acatar as razões de justificativas apresentadas pelas empresas Arteleste Construções Ltda., Construtora Roca Ltda e pela Srª Emiliana Figueira Lima, Diretora de Arquitetura e Engenharia do Município de Morretes/PR;

9.3. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Helder Teófilo dos Santos, ex- Prefeito Municipal de Morretes/PR;

9.4. acatar as razões de justificativas apresentadas para os itens 1.6.1.8 e 1.6.1.9 dos ofícios de audiência e rejeitar as razões de justificativas para os demais itens das audiências (vide Relatório) trazidas pelos Srs. Dinacir do Rocio Santana, presidente da comissão de licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR; Luiz Targino Pessoa Júnior e Poliana Tonetti de Araújo, membros da comissão de licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR;

9.5. com fundamento no art. 58, inciso I da Lei nº 8.443/92, aplicar multas ao Sr. Helder Teófilo dos Santos, ex- Prefeito Municipal de Morretes/PR, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais); ao Sr. Dinacir do Rocio Santana, então presidente da comissão de licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR, no valor de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais); ao Sr. Luiz Targino Pessoa Júnior e Sra. Poliana Tonetti de Araújo, membros da comissão de licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para cada um deles, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das referidas multas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do término do prazo ora fixado até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, as cobranças judiciais das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU;

9.7. determinar à Prefeitura Municipal de Morretes/PR que, em futuras licitações custeadas com recursos federais:

9.7.1. parcele o objeto a ser licitado de forma a ampliar a competitividade, quando isso se revelar técnica e economicamente recomendável, nos termos do disposto no art. 3º c/c § 1º do art. 23, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a fim de evitar a ocorrência de redução indevida do número de licitantes, como ocorrido na contratação objeto do Convênio nº 599671 (SIAFI 54001257200700434), celebrado como o Ministério do Turismo;

9.7.2. abstenha-se de incluir, em edital de licitação, exigência de desconto único para todos os preços unitários, por violar o disposto no inciso X do art. 40 da Lei 8666/1993;

9.7.3. abstenha-se de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, estipuladas no art. 30, inciso II e § 1º, da Lei 8.666/93;

9.7.4. atente para as disposições contidas no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93, de forma a não exigir simultaneamente, nos instrumentos convocatórios de licitações, requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes;

9.7.5. abstenha-se de exigir índices financeiros e contábeis não usualmente adotados para a correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação, conforme vedação contida no § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93;

9.7.6. faça constar explicitamente no edital do certame, os limites para subcontratações dos serviços a serem contratados, à luz dos arts. 9º da Lei nº 10.520/2002, 72, caput, e 78, caput e inciso VI, da Lei nº 8.666/93 e 37, caput, e inciso XXI, da Constituição Federal de 1988;

9.7.7. proceda ao cálculo do valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida e utilize esse valor para a cobrança de cópias de editais de licitações que vier a patrocinar, nos termos do disposto no art. 32, § 5º, da Lei nº 8.666/93, ou o faça mediante disponibilização gratuita, via internet;

9.7.8. encaminhar cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.7.9. dar ciência desta decisão à Prefeitura de Morretes/PR e ao Ministério do Turismo e encaminhar a esses entes cópias deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentam.

9.8. arquivar este processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0326-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 327/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.080/2004-6.

2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.

3. Responsáveis: Bianor de Queiroz Fonseca (027.623.407-30); Cristovão de Melo (484.413.411-68); Danielle Tiemy Koressawa (693.423.341-72); Liliana Junqueira (258.380.831-15); Marco Antônio de Menezes Silva (564.903.641-15); Pedro Antonio Bertone Ataíde (055.071.218-69); Quality Produções Ltda. (00.180.897/0001-82); William Campos (120.383.181-15).

4. Órgão: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.

7. Unidade: 2ª Secretaria de Controle Externo (Secex - 2).

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada por meio do Acórdão n. 598/2004 – Plenário, em face dos indícios de irregularidades presentes no procedimento licitatório Carta-Convite n. 2002/282, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que tinha como objeto a contratação de empresa especializada para realização de eventos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Danielle Tiemy Koressawa, Liliana Junqueira, Marco Antônio de Menezes Silva, William Campos, Cristovão de Melo e Bianor de Queiroz Fonseca, membros do Comitê de Avaliação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, alínea “b”, da Lei n. 8.443/92, aplicando individualmente aos responsáveis multa no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, com fulcro nos arts. 19, parágrafo único, e 58, inciso I, do referido diploma legal, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a partir da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento desse valor aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado até a data do efetivo pagamento;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Pedro Antonio Bertone Ataíde, ex-Secretário Adjunto da Seges/MP e ex-Coordenador-Executivo do PMPEF, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, alínea “b”, da Lei n. 8.443/92, aplicando ao responsável multa no valor de **R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, com fulcro nos arts. 19, parágrafo único, e 58, inciso I, do referido diploma legal, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento desse valor aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado até a data do efetivo pagamento;

9.3. autorizar desde logo a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/92;

9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que nos futuros procedimentos

licitatórios abstenha-se de:

9.4.1. adotar certame do tipo “técnica e preço” quando não estiver perfeitamente caracterizada a natureza predominantemente intelectual do objeto que se pretende contratar, considerando que tal procedimento restringe o caráter competitivo da licitação, consagrado no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, além de contrariar o disposto no art. 46, **caput**, do referido diploma legal;

9.4.2. atribuir pesos desproporcionais aos índices técnica e preço, nos certames do tipo “técnica e preço”, de forma a tornar irrisório o fator preço no julgamento das propostas, desvirtuando, dessa forma, o tipo de licitação adotado no edital, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório definido no art. 3º da Lei n. 8.666/93;

9.5. dar ciência do teor desta deliberação aos responsáveis e à Secretaria de Gestão Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0327-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 328/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.858/2005-2 (c/ 2 anexos).

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame.

3. Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.

4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação combatida: Ministro Guilherme Palmeira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Recursos - Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Luís Bragança Penteado, OAB/RJ nº 88.979; Ana Paula Mioni Acuy, OAB/RJ nº 107.126; Andrea Damiani Maia, OAB/RJ nº 113.985; Antonino Medeiros Júnior, OAB/RJ nº 1.758-B; Antônio Carlos Motta Lins, OAB/RJ nº 55.070; Candido Ferreira da Cunha Lobo, OAB/RJ nº 49.659; Christianne Rodrigues, OAB/SP nº 201.552; Daniela Couto da Silva, OAB/RJ nº 115.470; Ézio Costa Júnior, OAB/RJ nº 59.121; Guilherme Rodrigues Dias, OAB/RJ nº 58.476; Gustavo Ribeiro Ferreira, OAB/RJ nº 104.339; José Roque Júnior, OAB/RJ nº 58.543; Leila Maria Costa de Castro, OAB/RJ nº 20.993; Lenoir de Souza Ramos, OAB/DF nº 3.492; Marcos de Oliveira Araújo, OAB/RJ nº 49.940; Marta Carvalho Giamboni, OAB/RJ nº 64.871; Nelson Sá Gomes Ramalho, OAB/RJ nº 37.506; Nilton Antônio de Almeida Maia, OAB/RJ nº 67.460; Pedro Lucas Lindoso, OAB/DF nº 4.453; Ruy Jorge Rodrigues Pereira Filho, OAB/DF nº 1.226; e Wilson José Monteiro OAB/RJ nº 57.207.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido de Reexame interposto por Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras contra o Acórdão nº 1.126/2005-TCU-Plenário,

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso II, e 286 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer do pedido de reexame interposto pelo Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à recorrente.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0328-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 329/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.296/2008-0 (c/ 2 volumes e 10 anexos).

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame.

3. Interessados: Francisco de Salles Baptista Ferreira (000.544.963-49); Lusivaldo Moraes dos Santos (278.745.243-49); Ricardo Alencar Fecury Zenny (114.355.341-15).

4. Entidade: Empresa Maranhense de Administração Portuária – Emap.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogado constituído nos autos: Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885); Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546); Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947); Patrícia Guércio Teixeira (OAB/MG 90.459); Marina Hermeto Corrêa (OAB/MG 75.173); Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG 89.353); Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/MG 101.162); Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826); Érlon André de Matos (OAB/MG 103.096); Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011); Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817); Carolina Feitosa Dolabela Chagas (OAB/MG 96.205); Cristiano Nascimento e Figueiredo (OAB/MG 101.334); Mariana Barbosa Miraglia (OAB/MG 107.162); Cynthia Póvoa Aragão (OAB/DF 22.298); Edgard de Assumpção Filho (OAB/SP 76.149); Clóvis Henrique de Moura (OAB/SP 152.679); Melissa Sualdini Adrien Fer (OAB/SP 202.467); Wellington José Pinto de Souza e Silva (OAB/SP 195.622); Rodrigo de Sá Martins (OAB/SP 168.439); Ricardo Mendes Borges (OAB/SP 228.758); Vinícius Sciarra dos Santos (OAB/SP 228.799); Gustavo Pane Vidal (OAB/SP 242.787); Patrícia Dabus Buazar Ávila (OAB/SP 251.473); Michael Feitosa dos Santos (OAB/SP 261.110); Alexandre Zucca Abrahão (OAB/SP 261.546); e Thiago Marques Rodrigues (OAB/SP 253.490).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão nº 2.712/2008-TCU-Plenário por Francisco de Salles Baptista Ferreira, Lusivaldo Moraes dos Santos e Ricardo de Alencar Fecury Zenni,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32 parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso II, e 286 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos presentes pedidos de reexame para, no mérito, dar provimento ao interposto pelo

Sr. Francisco de Salles Baptista Ferreira e provimento parcial aos interpostos pelos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni e Lusivaldo Moraes dos Santos, de modo a alterar os subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 2.712/2008-Plenário, que passam a vigorar com as seguintes redações:

“9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Francisco de Salles Baptista Ferreira, ex-Presidente da Comissão Central de Licitação do Estado do Maranhão, em face das irregularidades que lhe foram atribuídas; acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Diretor Presidente da Empresa Maranhense de Administração Portuária – Emap, no tocante às irregularidades descritas nos subitens 9.7.2.3 e 9.7.2.4 do Acórdão nº 2.640/2007-Plenário, e rejeitar as referentes aos subitens 9.7.2.1 e 9.7.2.2;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lusivaldo Moraes dos Santos, ex-Diretor de Engenharia da Emap, no tocante às irregularidades descritas nos subitens 9.7.2.3 e 9.7.2.4 do Acórdão nº 2.640/2007-Plenário, e rejeitar as referentes aos subitens 9.7.2.1 e 9.7.2.2;

9.4. aplicar aos responsáveis Ricardo de Alencar Fecury Zeni, ex-Diretor Presidente da Emap, e Lusivaldo Moraes dos Santos, ex-Diretor de Engenharia da Emap, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, individualmente, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da respectiva quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;”

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0329-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 330/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº: TC 015.861/1993-7 (c/ 5 volumes), [apenso: TC 014.160/1997-8].

2. Grupo: II; Classe de assunto: I – Pedido de Reexame.

3. Recorrentes: Rosane Malta Collor de Melo e Nair Maria Xavier Nunes Oliveira.

4. Entidade: Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA (extinta).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

7. Unidade técnica: Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: Amauri Serralvo (OAB/DF nº 760), José Carlos Fonseca (OAB/DF nº 1.495), José Gomes de Matos Filho (OAB/DF nº 5.137), Lara Nunes Lobo Riccioppo Costa (OAB/GO nº 18.905), Mirtes Lino de Oliveira (OAB/GO nº 6.495), Rivadávia Xavier Nunes (OAB/GO nº 633) e Walter Costa Porto (OAB/DF nº 6.098).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos ao acompanhamento do cumprimento do subitem 8.5, alíneas “a” a “g”, da Decisão Plenária nº 310/1993, no qual foram interpostos pedidos de reexame contra o Acórdão nº 238/2001-TCU-Plenário,

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

9.1. com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/1992, conhecer dos pedidos de reexame interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação às recorrentes e ao Ministério Público junto a este Tribunal.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0330-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 331/2010 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-026.364/2007-6 (c/ 1 anexo), apenso: TC-026.749/2007-1.

2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Interessados: 4ª Secretaria de Controle Externo – 4ª Secex e empresa Ram File – Informática Ltda. (processo apenso).

4. Unidade: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo - 4ª Secex.

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela 4ª Secex sobre o edital da Concorrência 1/2007, de interesse do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, visando à contratação de serviços de tecnologia de informação,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno desta Casa;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar formulada na representação;

9.3. considerar a representação parcialmente procedente;

9.4. determinar ao MDS que:

9.4.1. na fiscalização da execução dos contratos de alocação de postos de trabalho na área de Tecnologia da Informação sob sua responsabilidade, verifique se as atividades desenvolvidas pelas contratadas são realizadas em período compatível com a sua duração estimada, impondo as penalidades contratuais previstas no caso de diferenças observadas, inclusive a glosa de valores;

9.4.2. nos futuros editais de licitação visando esse mesmo tipo de contratação, observe a proibição de não fixar mínimo para o salário do pessoal estabelecida no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 6º, II, da IN SLTI/MPOG 4/2008;

9.4.3. defina, nos editais, os cursos superiores e técnicos requeridos, bem como a forma de comprovação da aptidão dos profissionais prestadores de serviço, visando a garantir a utilização de pessoal devidamente qualificado na execução do contrato (subitem 9.3.12 do Acórdão 667/2005-Plenário);

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à empresa Ram File – Informática Ltda.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0331-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 332/2010 - TCU – Plenário

1. Processo: TC-023.780/2007-8 (c/ 10 volumes e 3 anexos).

2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Interessado: T&S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda.

4. Unidade: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. 1º Revisor: Ministro Benjamin Zymler.

5.2. 2º Revisor: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo - 4ª Secex.

8. Advogados constituídos nos autos: Sérgio Palomares, OAB/DF 12.526.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa T&S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda. contra atos praticados no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no procedimento licitatório que deu origem ao Contrato Emergencial 37/2007,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno desta Casa;

9.2. indeferir a medida cautelar requerida pela empresa representante, por ausência dos requisitos aplicáveis à espécie;

9.3. considerar a representação parcialmente procedente;

9.4. determinar ao MDS que:

9.4.1. na fiscalização da execução dos contratos sob sua responsabilidade, em que se tenha estabelecido piso salarial mínimo, certifique-se de que a contratada vem remunerando os prestadores de serviço, no mínimo, de acordo com a tabela constante de sua proposta na licitação ou procedimento seletivo, descontando do valor das faturas os casos justificados de pagamento a menor verificados;

9.4.2. em futuros procedimentos licitatórios, inclusive os relativos a dispensa e inexigibilidade no que couber, proceda à intimação de todas as suas decisões de interesse das empresas participantes do certame na forma prevista no art. 109, § 1º, da Lei 8.666/1993, devendo os interessados serem explicitamente cientificados do resultado das fases de habilitação e de julgamento para que possam exercer seu direito ao recurso, na forma da lei, vedada a intimação mediante publicação do resultado de etapas subsequentes, sujeitando-se os responsáveis por eventual infração dessa espécie às sanções legais previstas e à obrigação de anular os atos considerados ilegais;

9.4.3. em futuras licitações de serviços de tecnologia da informação, observe a nova jurisprudência do Tribunal sobre a matéria e as orientações contidas no item 9.4 do Acórdão 786/2006-Plenário, no item 9.2 do Acórdão 1.707/2005-Plenário, com a redação dada pelo item 9.2 do Acórdão 2.138/2008-Plenário, bem como nos subitens 9.2.1 a 9.2.6 do Acórdão 2.471/2008-Plenário;

9.5. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à empresa T&S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda. e ao MDS, para cumprimento das determinações de que trata o subitem anterior;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0332-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro que não participou da votação: José Múcio Monteiro.

13.3. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (2º Revisor).

13.4. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 333/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.179/2001-8

2. Grupo II – Classe I – Recursos de Reconsideração.

3. Responsáveis: Wigberto Ferreira Tartuce (CPF 033.296.071-49) e Marise Ferreira Tartuce (CPF 225.619.351-91).

4. Unidade: Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamim Zymler.

5.2. Revisor: Ministro Benjamim Zymler.

6. Representante do Ministério Público: procurador-geral Lucas Rocha Furtado.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: Luciana Ferreira Gonçalves (OAB/DF 15038), Herman Barbosa (OAB/DF 10.001).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce contra o acórdão 1.530/2008 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo revisor, com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração, para no mérito, negar-lhes provimento

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação e do relatório e do voto que a fundamentaram ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0333-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros com voto vencido: Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.

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

ACÓRDÃO Nº 334/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC 013.947/2009-7

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria Operacional.

3. Responsáveis: José Ivonildo do Rego, reitor (CPF 055.859.454-91); Ângela Maria Paiva Cruz, vice-reitora (CPF 074.596.964-04); José Ricardo Lagreca de Sales Soares, diretor geral (CPF 043.276.324-049); José Euber Pereira Soares, vice-diretor geral (CPF 090.226.947-04); Francisca Zilmar de Oliveira Fernandes, diretora administrativa (CPF 297.555.814-72); Gilmar Amorim de Souza, diretor médico (CPF 075.017.814-00); Mabel Mendes de Souza, diretora de farmácia (CPF 768.148.314-49); Neuma Medeiros de Oliveira, diretora de enfermagem (CPF 199.722.704-59); Mônica Matias Rafael do Nascimento, diretora de apoio assistencial (CPF 903.129.927-53); e Davidson Rogério de Medeiros Florentino, diretor do núcleo técnico de manutenção de equipamentos e edificações (CPF 022.382.134-90).

4. Unidade: Hospital Universitário Onofre Lopes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Huol/UFRN.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte – Secex/RN.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional realizada no Hospital Universitário Onofre Lopes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Huol/UFRN, no âmbito de fiscalização de orientação centralizada efetuada nos hospitais vinculados às instituições federais de ensino superior.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com base no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal;

9.1. recomendar à **Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN** que:

9.1.1. estude a possibilidade de conferir aos titulares dos hospitais universitários participação nos principais fóruns da Universidade, tendo em vista o elevado grau de complexidade de suas demandas, e prepare-os para assumir integralmente todas as atividades administrativas inerentes ao ensino, pesquisa e assistência desenvolvidas no âmbito daqueles hospitais, utilizando-se, se necessário, das ações previstas no Decreto 6.944/2009 (item 3.2, 6.9 e 6.10 do relatório de auditoria);

9.1.2. envie esforços junto à Advocacia-Geral da União para dotar o Huol/UFRN de procurador com conhecimentos específicos para atuar em saúde pública (itens 4.1.19, 4.1.20 e 4.1.27 do relatório de auditoria);

9.1.3. procure lotar na Assessoria de Planejamento do Huol/UFRN um contador com especialidade em custos hospitalares;

9.1.4. adote providências para dotar a UTI do Huol/UFRN de pessoal suficiente para serem ativados mais 10 (dez) leitos, eis que há capacidade para esse acréscimo, que possibilitará dobrar o número de leitos (item 9.2.19 do relatório de auditoria);

9.1.5. dê celeridade às negociações com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte para viabilizar a assinatura do convênio que implementará repasse pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado

para pagamento do incentivo de desempenho aos profissionais de saúde do Huol/UFRN na realização dos procedimentos do SUS, em isonomia de tratamento com prestadores filantrópicos e privados do Rio Grande do Norte (itens 5.1.15, 5.1.19 e 9.1.38 do relatório de auditoria);

9.1.6. procure dotar o Laboratório de Anatomia Patológica do Centro de Ciências da Saúde de condições físicas adequadas, com equipamentos suficientes para atender a demanda da produção do Complexo Hospital da UFRN, ou passe a contratar serviços com outro estabelecimento que atenda padrões estabelecidos pela Anvisa (itens 9.1.31, 9.1.39, e 9.1.40 do relatório de auditoria);

9.1.7. auxilie o Hospital Universitário Onofre Lopes a:

9.1.7.1. desenvolver ações que proporcionem informação, lazer e cultura aos usuários do hospital (item 3.29 do relatório de auditoria);

9.1.7.2. resolver os problemas relacionadas à vizinhança do hospital (item 3.31 do relatório de auditoria);

9.1.7.3. ampliar a acessibilidade a portadores de necessidades especiais (item 3.32 do relatório de auditoria);

9.1.7.4. viabilizar a criação da Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão e a implantar espaço físico para pesquisa e extensão (item 3.47 e 4.1.18 do relatório de auditoria);

9.1.7.5. obter investimentos para desenvolver pesquisas no hospital (itens 3.49 e 4.1.26 do relatório de auditoria);

9.1.7.6. obter da Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio Grande do Norte isenção total ou parcial da dívida de R\$ 2.769.888,81 (dois milhões, setecentos e sessenta e nove mil, oitocentos e oitenta e oito reais e oitenta e um centavos do relatório de auditoria) e da cobrança do consumo mensal, em razão dos relevantes serviços prestados ao povo do Rio Grande do Norte (itens 4.1.7 e 4.1.24 do relatório de auditoria);

9.1.7.7. acelerar implantação e funcionamento do projeto RUTE – Rede Universitária de Telemedicina (item 4.1.17 do relatório de auditoria);

9.1.7.8. dotar o novo Setor de Internamento de mobiliário adequado a seu funcionamento (item 2.11 do relatório de auditoria);

9.1.7.9. obter recursos para término da construção dos 3 (três) pavimentos restantes do novo Setor de Internamento (item 2.11 do relatório de auditoria);

9.1.7.10. criar uma ouvidoria (item 5.1.15 do relatório de auditoria);

9.1.7.11. implantar estrutura adequada para residentes (item 9.2.4 do relatório de auditoria);

9.2. recomendar ao Hospital Universitário Onofre Lopes que:

9.2.1. adote providências para dotar o novo Setor de Internamento de mobiliário necessário para seu funcionamento (item 2.11 do relatório de auditoria);

9.2.2. envie esforços para conseguir recursos para término da construção dos 03 (três) pavimentos restantes do novo Setor de Internamento (item 2.11 do relatório de auditoria);

9.2.3. incremente ações e controles para efetiva implementação do novo Regimento Interno no prazo estabelecido de 1 (um) ano de sua aprovação (itens 3.22 e 3.54 do relatório de auditoria);

9.2.4. acelere a implantação das Unidades Funcionais – Setores de Nutrição e da Central de Esterilização, avaliando o respectivo processo de implantação logo após sua conclusão, a fim de subsidiar a criação de outras unidades funcionais (itens 3.22, 3.54 e 4.1.11 do relatório de auditoria);

9.2.5. empreenda, juntamente com a implantação do novo Regimento Interno, ações para melhoria da integração e da cooperação entre setores médicos (itens 3.7, 3.8 e 3.54 do relatório de auditoria);

9.2.6. procure divulgar e conscientizar a respeito, nos ambientes interno e externo, a missão e a visão do Hospital (itens 3.12 a 3.16, 3.51 e 3.54 do relatório de auditoria);

9.2.7. desenvolva ações que proporcionem informação, lazer e cultura aos usuários do hospital (item 3.29 do relatório de auditoria);

9.2.8. procure resolver os problemas relacionadas à vizinhança do hospital (item 3.31 do relatório de auditoria);

9.2.9. busque ampliar a acessibilidade a portadores de necessidades especiais (item 3.32 do relatório de auditoria);

9.2.10. dote o Hospital de sinalização adequada, capaz de orientar usuários (item 3.34 do relatório de auditoria);

9.2.11. amplie e reveja os procedimentos operacionais padronizados das áreas médica e administrativa (itens 3.39, 3.40 e 3.53 do relatório de auditoria);

9.2.12. crie mecanismos de controle de acesso via ambulatorial e acadêmica (item 3.45 do relatório de auditoria);

9.2.13. priorize a criação da Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão e a implantação do espaço físico para pesquisa e extensão (itens 3.47 e 4.1.18 do relatório de auditoria);

9.2.14. envie esforços para conseguir investimentos para desenvolver pesquisas (item 3.49 e 4.1.26 do relatório de auditoria);

9.2.15. agilize providências e negociações para obter da Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio Grande do Norte isenção total ou parcial da dívida de R\$ 2.769.888,81, e da cobrança pelo consumo mensal (itens 4.1.7 e 4.1.24 do relatório de auditoria);

9.2.16. reveja escalas de plantão dos profissionais de saúde, principalmente de médicos, para atuar mais ativamente em finais de semana, feriados e recessos escolares, gerar maiores benefícios para a população e fortalecer o hospital junto à rede credenciada do SUS (itens 4.1.8, 4.1.25, 9.2.17 e 9.2.18 do relatório de auditoria);

9.2.17. agilize a implantação e o funcionamento do Projeto RUTE – Rede Universitária de Telemedicina (item 4.1.17 do relatório de auditoria);

9.2.18. envie esforços junto à Advocacia-Geral da União para obter a lotação de procurador com conhecimentos específicos para atuar em saúde pública (itens 4.1.19, 4.1.20 e 4.1.27 do relatório de auditoria);

9.2.19. envie esforços junto à UFRN para obter a lotação, na Assessoria de Planejamento do hospital, de contador com especialidade em custos hospitalares (itens 4.2.9 do relatório de auditoria);

9.2.20. adote providências para divulgar e sensibilizar a força de trabalho acerca da importância de alimentar correta e diariamente o sistema de custos (item 4.2.19 do relatório de auditoria);

9.2.21. procure obter da UFRN a instalação de medidores individuais de água e de energia elétrica para estabelecimentos que não são diretamente geridos pelo Huol/UFRN (itens 4.2.21, 4.2.22 e 4.2.29 do relatório de auditoria);

9.2.22. faça a verificação periódica dos critérios de distribuição (rateio) de custos da energia e água, devido à dinâmica na atividade hospitalar (itens 4.2.21, 4.2.22 e 4.2.29 do relatório de auditoria);

9.2.23. procure suprir a carência de pessoal existente no hospital, uma vez que contratações por meio de fundação de apoio têm data até o final de 2010 para serem regularizadas, conforme estabeleceu o acórdão 1.520/2006 – TCU – Plenário (itens 5.1.7, 5.1.14, 5.1.15 e 5.1.30 do relatório de auditoria);

9.2.24. crie uma ouvidoria (item 5.1.15 do relatório de auditoria);

9.2.25. providencie solução efetiva para resguardar o patrimônio do HUOL, em especial em áreas de risco de incêndios nos estoques de produtos inflamáveis (item 5.1.15 do relatório de auditoria);

9.2.26. crie incentivos para motivar a força de trabalho a participar de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado e melhorar a titulação dos profissionais do hospital (item 5.1.23 do relatório de auditoria);

9.2.27. crie mecanismos para permitir adequada valorização dos profissionais de saúde por desempenho e produtividade (itens 5.1.15 e 5.1.29 do relatório de auditoria);

9.2.28. negocie com o Gestor Municipal de Saúde de Natal/RN para que a regulação de leitos (internações) venha a ocorrer por aquela Secretaria (item 7.5 do relatório de auditoria);

9.2.29. crie um portal na Internet para o Huol/UFRN, se possível com “link” que permita acompanhamento das operações financeira realizadas no hospital pelo Siafi (itens 7.9, 7.18 e 7.19 do relatório de auditoria);

9.2.30. procure obter computadores em número suficiente para desenvolvimento das tarefas dos servidores (item 7.10 do relatório de auditoria);

9.2.31. formalize junto à UFRN as demandas por profissionais da área de informática com conhecimentos específicos (itens 7.13 e 7.19 do relatório de auditoria);

9.2.32. realize as pesquisas de satisfação dos usuários com ampliação do número de entrevistados, para dar segurança às enquetes e permitir generalizações a partir das informações colhidas (item 8.7 do relatório de auditoria);

9.2.33. cumpra o item 34.3 do acórdão 257/2007 – TCU – 2ª Câmara, que determinou a adoção de medidas para aferição do grau de satisfação de servidores (item 8.12 do relatório de auditoria);

9.2.34. apresente as medidas adotadas para cumprir o acórdão 257/2007 – TCU – 2ª Câmara (item 8.12 do relatório de auditoria);

9.2.35. providencie recipientes adequados ao acondicionamento das peças extraídas dos pacientes para investigação da anatomia patológica (itens 9.1.31 e 9.1.39 do relatório de auditoria);

9.2.36. dê celeridade às negociações com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte para viabilizar a assinatura do convênio que implementará repasse pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado para pagamento do incentivo de desempenho aos profissionais de saúde do Huol/UFRN na realização dos procedimentos do SUS, em isonomia de tratamento com prestadores filantrópicos e privados do Rio Grande do Norte (itens 9.1.32 e 9.1.38 do relatório de auditoria);

9.2.37. negocie com a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN a regulação de leitos (internações), com estabelecimento de percentual para que aquela Secretaria passe a agendá-las em seu sistemas (itens 7.5, 9.2.2 e 9.2.3 do relatório de auditoria);

9.2.38. implante estrutura adequada para residentes (item 9.2.4 do relatório de auditoria);

9.2.39. negocie com a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN os ajustes necessários para que a contratualização (convênio 6/2008) espelhe a realidade dos procedimentos realizados pelo Huol/UFRN (itens 9.1.24, 9.1.27, 9.1.34, 9.1.35 e 9.2.12 do relatório de auditoria);

9.2.40. implemente medidas para reduzir absenteísmo dos usuários dos ambulatórios (item 9.2.9 do relatório de auditoria);

9.2.41. incremente a utilização das salas cirúrgicas para diminuir sua taxa de ociosidade (item 9.2.17 do relatório de auditoria);

9.3. recomendar à Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN que:

9.3.1. com relação ao convênio 6/2008: (a) coloque o Plano Operativo em operação; (b) realize avaliações trimestrais; (c) crie indicadores de desempenho que possam ser aferidos; (d) readeque a realidade dos serviços a serem prestados pelo HUOL, incluindo todos os serviços existentes que o hospital possa executar (item 9.1.21 do relatório de auditoria);

9.3.2. faça os ajustes necessários para que a contratualização (convênio 6/2008) espelhe a realidade dos procedimentos realizados pelo Huol/UFRN (itens 9.1.24, 9.1.27, 9.1.34, 9.1.35, 9.2.12 e 9.2.20 do relatório de auditoria);

9.3.3. priorize a rede pública, só contratando a rede privada de forma complementar, conforme dispõe o § 1º do art. 199 da Constituição Federal (itens 9.1.27 e 9.2.20 do relatório de auditoria);

9.3.4. envide esforços para que a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN passe a gerir a alta complexidade ambulatorial e adquira, assim, a plenitude da gestão (itens 9.1.7 e 9.1.36 do relatório de auditoria);

9.3.5. procure estabelecer condições na contratualização (convênio 6/2008), mediante termo aditivo, para que o Huol/UFRN passe a prestar assistência aos usuários do SUS de forma integral (itens 9.1.28, 9.1.29, 9.1.37, 9.2.14 e 9.2.15 do relatório de auditoria);

9.3.6. crie mecanismos para que a rede SUS dê resolutividade aos atendimentos básicos de saúde, sem encaminhar ao Huol/UFRN usuários de menor complexidade (itens 9.2.3 e 9.2.16 do relatório de auditoria);

9.3.7. observe a existência da co-responsabilidade pelo não cumprimento fiel da contratualização (convênio 6/2008); administre e controle o convênio da forma devida, realize avaliações trimestrais, não

permita descontinuidade das reuniões da Comissão de Acompanhamento do Contrato; aplique na integralidade o Plano Operativo; crie e afira indicadores de desempenho, de forma a expressar a real produção de todos os hospitais universitário do complexo hospitalar da UFRN que mantêm contratos com a Secretaria (item 9.2.16 do relatório de auditoria);

9.3.8. busque sensibilizar usuários para a importância de seu comparecimento a procedimentos eletivos agendados no Huol/UFRN (item 9.1.28 do relatório de auditoria);

9.3.9. negocie com o Huol/UFRN a regulação de leitos (internação), com estabelecimento de percentual para que a Secretaria passe a agendar em seu sistemas (item 7.5 do relatório de auditoria);

9.4. recomendar à Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Norte – SESAP/RN que:

9.4.1. dê celeridade às negociações para viabilizar a assinatura do convênio que implementará repasse pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado para pagamento do incentivo de desempenho aos profissionais de saúde do Huol/UFRN na realização dos procedimentos do SUS, em isonomia de tratamento com prestadores filantrópicos e privados do Rio Grande do Norte (itens 9.1.32 e 9.1.38 do relatório de auditoria);

9.4.2. envie esforços para que a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN passe a gerir a alta complexidade ambulatorial e adquira, assim, a plenitude da gestão (itens 9.1.7, 9.1.36 e 9.2.20 do relatório de auditoria);

9.4.3. priorize a rede pública e só contrate a rede privada de forma complementar conforme dispõe o § 1º do art. 199 da Constituição Federal (itens 9.1.27 e 9.2.20 do relatório de auditoria);

9.5. recomendar ao Ministério da Saúde que efetue gestões junto ao Município de Natal/RN e ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte para que procedimentos de média e alta complexidade passem a ser direcionados, preferencialmente, para a rede pública, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;

9.6. comunicar à 4ª Secex que, com relação à solicitação do Congresso Nacional tratada no processo TC 006.181/2008-7, deve ser informado que o Hospital Universitário Onofre Lopes – Huol/UFRN atende exclusivamente (100%) pacientes do SUS e não possui portas abertas, sendo sua clientela ambulatorial advinda de regulação do Gestor Municipal (90% das consultas agendadas por aquele Gestor e 10% pelo Huol/UFRN para usuários do SUS) e a internação regulada pelo próprio nosocômio, advinda do seu ambulatório ou por encaminhamento de outros hospitais pelo Gestor Municipal de Saúde (item 4.2.3 e 4.2.31 do relatório de auditoria);

9.7. determinar a juntada ao processo TC 012.365/2004-7 de cópia das fls. 2/22 do anexo 3 deste feito;

9.8. determinar à Secex/RN o monitoramento, no prazo de um ano a contar desta data, do cumprimento das deliberações deste acórdão;

9.9. encaminhar cópias deste acórdão, do relatório e do voto que o subsidiaram e do relatório de auditoria ao reitor da UFRN e ao diretor geral do Huol/UFRN.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0334-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), 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.

1. Processo n.º TC 001.323/2006-5 (com 3 volumes e 17 anexos)
- 1.1. Apenso: 026.850/2009-4
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração
3. Interessados: AJ Serviços Ltda (CNPJ 02.633.573/0001-88), Mult Service Construções e Serviços Ltda (CNPJ 02.648.969/0001-07) e Conecta – Serviços Terceirizados Ltda (CNPJ 02.477.341/0001-88).
4. Entidade: Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: não atuou.
8. Advogados constituídos nos autos: Kaleb Campos Freire (OAB/RN 3.675), Guilherme Santos Ferreira da Silva (OAB/RN 3.024), Christianne Pessoa Siqueira Ferreira da Silva (OAB/RN 3.255), Romero Tavares Souto Maior (OAB/RN 1.452), Hindenburg Costa Gomes (OAB/RN 7.599) e Antonio Faria de Freitas Neto (OAB/PE 19.242).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de que tratam dos Embargos de Declaração opostos pelas empresas AJ Serviços Ltda, Mult Service Construções e Serviços Ltda e Conecta – Serviços Terceirizados Ltda ao Acórdão n.º 1.209/2009-P, retificado pelo Acórdão 2.497/2009-P, por meio do qual este Tribunal as declarou inidôneas para licitar com a Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, com fulcro no art. 32, II, e 34, § 1º, da Lei n.º 8.443/1992, dos Embargos de Declaração opostos pelas empresas AJ Serviços Ltda, Mult Service Construções e Serviços Ltda e Conecta – Serviços Terceirizados Ltda para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2 dar ciência desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, às interessadas; e

9.3 encaminhar os autos à Serur para a adoção das medidas cabíveis quanto aos recursos de reconsideração constante dos anexos 11 e 15 a 20.

10. Ata n.º 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0335-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO N.º 336/2010 - TCU – Plenário

1. Processo n.º TC- 018.198/2009-5 (com 1 volume e 1 anexo)
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Jacqueline de Souza Amaral (316.504.814-20), João Batista de Barros Júnior (655.375.994-49) e Antônio Gomes de Sousa Sobrinho (050.960.564-81).
4. Entidades: Municípios de Mossoró, Tibau e Tibau do Sul, no Estado do Rio Grande do Norte.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RN (Secex-RN).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria de natureza operacional realizada nos Municípios de Mossoró, Tibau e Tibau do Sul, todos do Estado do Rio Grande do Norte, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, destinada a avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde (Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde), incluindo análises quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia, abrangendo, sobretudo, a implantação/funcionamento das respectivas estratégias.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar que:

9.1.1 os Municípios de Tibau/RN e Tibau do Sul/RN, por intermédio das respectivas Secretarias Municipais de Saúde, façam cumprir o horário integral – jornada de 40 horas semanais – de todos os profissionais nas equipes de saúde da família, de saúde bucal e agentes comunitários de saúde, com exceção daqueles que devem dedicar ao menos 32 horas de sua carga horária para atividades na equipe de SF e até 8 horas do total de sua carga horária para atividades de residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade, ou trabalho em hospitais de pequeno porte, conforme regulamentação específica da Política Nacional dos Hospitais de Pequeno Porte (Portaria 648/2006, Capítulo II, item 2.1, IV);

9.1.2 o Município de Tibau/RN, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, elabore o Plano Municipal, se ainda não o fez, e o submeta à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do item 3, Capítulo III, da Portaria n. 648/2006, e art. 4º, III, da Lei 8.142/90;

9.2 recomendar ao Município de Mossoró/RN, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.2.1 redimensione as áreas de atuação das Equipes de Saúde da Família, de modo que a responsabilidade das equipes não ultrapasse o quantitativo máximo de famílias estabelecido na Política Nacional de Atenção Básica, evitando comprometer a eficiência do atendimento aos usuários do SUS e, se possível, estude a possibilidade de habilitar novas Equipes de Saúde da Família, com o objetivo de estender a cobertura da população do município;

9.2.2 forneça regularmente aos Agentes Comunitários de Saúde os equipamentos de proteção individual adequado aos riscos a que estão sujeitos, tais como: protetor solar, guarda-chuva, boné, uniforme, calçado e crachá, assim como equipamentos de uso externo, de utilização obrigatória apropriados ao desenvolvimento das atividades previstas na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde;

9.2.3 reveja a política de capacitação, no sentido de prestar, sem exceção, apoio profissional a todos os componentes das Equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal, objetivando uma melhor prestação de serviço à população;

9.2.4 atente para a manutenção das Unidades Básicas de Saúde da Família, no que diz respeito ao prédio e equipamentos de prestação de serviços ligados à saúde;

9.2.5 regularize as condições de encaminhamento de gestantes à Maternidade local;

9.2.6 regularize as condições para encaminhamento dos pacientes para atendimento especializado em caso de necessidade ou urgência;

9.2.7 regularize as condições de transporte usado nas visitas domiciliares pelas equipes de saúde; e

9.2.8 regularize a constante falta de medicamentos nas Unidades Básicas de Saúde, assim como equipamentos médicos e odontológicos, tais como: otoscópio, balanças, lanternas e outros.

9.3 recomendar ao Município de Tibau do Sul/RN, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.3.1 formalize o sistema de referência e contrarreferência, com o fim especial de atender às normas relativas à Atenção Básica;

9.3.2 aloque regularmente recursos para o Programa Saúde da Família, para que a sociedade tenha um atendimento eficaz na Atenção Básica e garantia de continuidade do atendimento nos demais níveis;

9.3.3 forneça regularmente aos Agentes Comunitários de Saúde os equipamentos de proteção individual adequados aos riscos a que estão sujeitos, tais como: protetores solares, guarda-chuvas, bonés, uniformes, calçados e crachás, assim como equipamentos de uso externo, de utilização obrigatória, apropriados ao desenvolvimento das atividades previstas na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde;

9.3.4 reveja a política de capacitação, no sentido de prestar, sem exceção, apoio profissional a todos os componentes das Equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal, objetivando uma melhor prestação de serviço à população; e

9.3.5 atente para a manutenção das Unidades Básicas de Saúde da Família, no que diz respeito ao prédio e equipamentos de prestação de serviços ligados à saúde.

9.4 recomendar ao Município de Tibau/RN, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.4.1 formalize o Programa Anual das Atividades da Saúde da Família;

9.4.2 formalize o sistema de referência e contrarreferência, com o fim especial de atender às normas relativas à Atenção Básica;

9.4.3 formalize o mapa de atuação das Equipes de Saúde da Família;

9.4.4 aloque regularmente recursos para o Programa Saúde da Família, para que a sociedade tenha um atendimento eficaz no nível de Atenção Básica e garantia de continuidade do atendimento nos demais níveis;

9.4.5 elabore cronograma anual de cursos voltados para estimular a capacitação específica dos profissionais das Equipes de Saúde da Família, Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde;

9.4.6 forneça regularmente aos Agentes Comunitários de Saúde os equipamentos de proteção individual adequados aos riscos a que estão sujeitos, tais como: protetores solares, guarda-chuvas, bonés, uniformes, calçados e crachás, assim como equipamentos de uso externo e de utilização obrigatória, apropriados ao desenvolvimento das atividades previstas na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde;

9.4.7 verifique a necessidade de condição de trabalho mais digna e humanizada para as Unidades Básicas de Saúde, inclusive com fornecimento de transporte para ser utilizado nas visitas domiciliares;

9.4.8 inclua nos processos de educação dos médicos e enfermeiros das Equipes de Saúde da Família tópicos de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação das ESF;

9.4.9 verifique o cumprimento da grade de referência e contrarreferência;

9.4.10 verifique quanto à necessidade de apoio e de aparelhamento das UBS com material para palestras/oficinas/reuniões, bem como dotá-las de espaço físico destinado a atividades educativas;

9.4.11 proceda a elaboração de uma rotina de acompanhamento, monitoramento e avaliação sistemática dos indicadores do Pacto pela Atenção Básica, dando publicidade aos resultados alcançados pelo município na internet ou em outros meios de divulgação; e

9.4.12 proceda à elaboração de um cronograma periódico de atividades a ser desenvolvido pelas equipes de Saúde da Família e à partir deste planejamento realize o acompanhamento, monitoramento e avaliação sistemática dos trabalhos desenvolvidos, a fim de conformar o modelo de assistência à saúde do município ao estabelecido na Política Nacional de Atenção Básica.

9.5 encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Secretário de Saúde do Estado do Rio Grande do Norte, aos Prefeitos, aos Secretários Municipais de Saúde e aos Coordenadores da Atenção Básica de Mossoró, Tibau e Tibau do Sul, aos Presidentes dos Conselhos Municipais de Saúde de Mossoró, Tibau e Tibau do Sul, ao Diretor do Departamento da Atenção Básica do Ministério da Saúde.

9.6 determinar à Secex/RN que monitore o cumprimento das determinações constantes no subitem 9.1 supra.

10. Ata n° 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0336-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO N.º 337/2010 - TCU – Plenário

1. Processo n.º TC- 018.507/2009-2 (com 1 volume e 1 anexo)

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria

3. Responsáveis: Metuselá Agra de Melo, Maria Luzinete dos Santos e Sônia Maria Barbosa de Goes e Souza.

4. Entidades: Municípios de Campina Grande, Sapé e Arara, no Estado da Paraíba.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PB (Secex-PB).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria de natureza operacional realizada nos Municípios de Campina Grande, Sapé e Arara, todos do Estado da Paraíba, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC destinada a avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde (Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde), incluindo análises quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia, abrangendo, sobretudo, a implantação/funcionamento das respectivas estratégias.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar:

9.1.1 ao Município de Campina Grande/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que submeta o Plano Municipal e suas atualizações, se ainda não o fez, à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, como previsto no Item 3, Capítulo III, Portaria n.º 648/2006;

9.1.2 ao Município de Sapé/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que elabore o Plano Municipal, se ainda não o fez, e o submeta à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do item 3, Capítulo III, da Portaria n.º 648/2006, e art. 4º, III, da Lei 8.142/90;

9.1.3 ao Município de Arara/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que elabore o Plano Municipal, se ainda não o fez, e o submeta à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do item 3, Capítulo III, Portaria n.º 648/2006, e art. 4º, III, da Lei 8.142/90

9.2 recomendar ao Município de Campina Grande/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.2.1 elabore o Plano Municipal, considerando a análise situacional das carências e peculiaridades do Município, como previsto no §5º, do art. 2º, da Portaria n.º 3.332/2006;

9.2.2 insira no Plano Municipal item que demonstre a formalização do fluxo de usuários que requerem atendimentos de nível superior à atenção básica, considerando referências e contra-referências (item 6, VII, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.3 reavalie as diferenças salariais entre médicos, dentistas e enfermeiros nas Equipes de Saúde da Família - ESF, com um padrão mais equânime, considerando, dentre outros aspectos, as responsabilidades atribuídas a cada um dos membros das equipes;

9.2.4 estabeleça uma programação anual de cursos de interesse para os membros da Equipe da Saúde Família, considerando o princípio da educação permanente da Atenção Básica (item 2.1, XVI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.5 proceda ao arquivamento das fichas, cadastros e prontuários, de modo que obedeça os padrões técnicos da arquivologia, inclusive com recurso à informatização dos registros (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.6 estabeleça uma programação semestral específica de palestras, reuniões sobre cuidados com a saúde para os usuários acometidos de enfermidades de maior incidência, especialmente, hipertensão e diabetes, considerando, ainda, facilidade de acesso para os usuários aos locais dos eventos e os horários (item 5, III e IV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.7 identifique as razões para os atrasos na realização de consultas e exames especializados e adote as providências saneadoras (item 3, VII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.8 promova pesquisas de satisfação dos usuários sobre os serviços oferecidos pelas Equipes da Saúde da Família e divulgue as melhorias alcançadas, a partir das sugestões de usuários (item 4, VIII, Capítulo II, da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.9 adote meios efetivos para comprovação da assiduidade e da pontualidade dos membros da Equipes da Saúde da Família (item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.10 informatize a rede municipal de Unidades Básicas de Saúde, de modo que sirva como um instrumento para maior agilidade na adoção de ações e decisões gerenciais (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006 (Item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.11 dê publicidade, em seu “site” na internet, e em outros meios de divulgação, do cumprimento das metas do Pacto da Saúde, firmado pelo município (Item 2.1, XII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3 recomendar ao Município de Sapé/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.3.1 faça constar no Plano Municipal as garantias do fluxo de usuários que requeiram atendimentos de nível superior à atenção básica, considerando referências e contra-referências (item 6, VII, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.2 reavalie as diferenças salariais entre médicos, dentistas e enfermeiros nas ESF, com padrão mais equânime, considerando, dentre outros aspectos, as responsabilidades atribuídas a cada um dos seus membros;

9.3.3 proceda, de imediato, a reforma e a pintura das instalações do PSF XIV Unidade de Saúde de Agrovila, por falta de condições de uso, ou, se for o caso, promova a transferência da unidade para outro imóvel (item 2.1, V, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.4 forneça aos agentes comunitários de saúde - AGS vestimentas e calçados adequados, com identificação visual, e material próprio para o trabalho (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.5 dote a Coordenadoria de Atenção Básica do município de espaço próprio, mobiliários e equipamentos, suficientes para cumprir suas atividades gerenciais (item 2.1, III, Capítulo II, da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.6 programe cursos, palestras e outras atividades de interesse para os membros da equipes da Saúde da Família, considerando o princípio da educação permanente do programa (item 2.1 , XVI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.7 proceda ao arquivamento das fichas, cadastros e prontuários, de modo que obedeça os padrões técnicos mínimos da arquivologia, inclusive com recurso à informatização dos registros (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.8 estabeleça uma programação semestral específica de palestras, reuniões sobre cuidados com a saúde para os usuários acometidos de enfermidades de maior incidência, especialmente, hipertensão e diabetes, considerando, ainda, facilidade de acesso para os usuários aos locais dos eventos e os horários (item 5, III e IV, Capítulo I, da Portaria GM/MS n.º 648/200);

9.3.9 identifique as razões para atrasos na realização de consultas e exames especializados e adote providências saneadoras (item 3, VII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.10 adote meios efetivos para comprovação da assiduidade e da pontualidade dos membros da Equipes da Saúde da Família (item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.11 informatize a rede municipal de Unidades Básicas de Saúde da Família, de modo que propicie maior agilidade nas ações gerenciais (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.12 dê publicidade, em seu sítio na internet, e em outros meios de divulgação, do cumprimento das metas do Pacto da Saúde, firmado pelo município (item 2.1, XII, capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006).

9.4 recomendar ao Município de Arara/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.4.1 faça constar no Plano Municipal as garantias do fluxo de usuários que requeiram atendimentos de nível superior à atenção básica considerando referências e contra-referências (item 6, VII, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.2 reavalie as diferenças salariais entre médicos, dentistas e enfermeiros nas ESF, com padrões mais equânimes, considerando as responsabilidades atribuídas de cada um dos seus membros;

9.4.3 proceda, de imediato, a reforma e a pintura das instalações do PSF I - Unidade de Saúde - rua Cônego Teodomiro, por falta de condições de uso, ou, se for o caso, promova a transferência da unidade para outro imóvel (item 2.1, V, Capítulo I, da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.4 proceda, de uma forma eficaz, a fiscalização da pontualidade e assiduidade dos médicos das Equipe Saúde da Família (Item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.5 promova a dispensação dos medicamentos nas próprias Unidades Básicas de Saúde e não na Secretaria Municipal (item 3, VIII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.6 adote providências imediatas para que se evite a falta eventual de medicamentos essenciais à Atenção Básica como aqueles destinados ao controle da hipertensão, da diabetes e de verminoses, além da falta de luvas e gaze (item 3, VIII, Capítulo I, Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.7 adote de providências imediatas para suprir os PSF I e II dos aparelhos estetoscópio, tensiômetro e glicosômetro, em plenas condições de uso (item 3, VI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.8 forneça aos agentes comunitários de saúde - AGS vestimentas e calçados adequados, com identificação visual, e material próprio para o trabalho (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.9 programe cursos, palestras e outras atividades de interesse para os membros da equipes da Saúde da Família, considerando a possibilidade de promoção conjunta com municípios vizinhos (item 2.1, XVI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.10 dote a Coordenadoria da Atenção Básica de espaço próprio, equipamentos e, especialmente, telefone, para cumprimento de suas atividades regulares (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.11 estabeleça uma programação semestral específica de palestras, reuniões sobre cuidados com a saúde para os usuários acometidos de enfermidades de incidência, especialmente, hipertensão e diabetes, considerando, ainda, facilidade de acesso para os usuários aos locais dos eventos e os horários (item 5, III e IV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.12 proceda ao arquivamento das fichas, cadastros e prontuários dos usuários, de modo que obedeça padrões técnicos da arquivologia mínimos da arquivologia, inclusive com recurso à informatização dos registros (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.13 dê publicidade com uso dos meios de divulgação que dispuser, do cumprimento das metas do Pactos de Saúde (item 2.1, XII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);.

9.4.14 informatize sua rede municipal de Unidades Básicas de Saúde, de modo que sirva como um instrumento para maior agilidade na adoção de ações e decisões gerenciais (item 2.1, III, do Capítulo II, da Portaria GM/MS n.º 648/2006).

9.5 pia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Secretário de Saúde do Estado da Paraíba, aos Prefeitos, aos Secretários Municipais de Saúde e aos Coordenadores da Atenção Básica de Campina Grande, Sapé e Arara, aos Presidentes dos Conselhos Municipais de Saúde de Campina Grande, Sapé e Arara, ao Diretor do Departamento da Atenção Básica do Ministério da Saúde.

9.6 determinar à Secex/PB que monitore o cumprimento das determinações constantes no subitem 9.1 supra.

10. Ata n.º 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0337-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO N.º 338/2010 - TCU – Plenário

1. Processo n.º 018.546/2009-0 (com 1 volume e 3 anexos – com 6 volumes)

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria

3. Responsáveis: Francisco Vitor de Sousa Pantoja, José Maria Amaral Santos e José Antônio Rocha.

4. Entidades: Municípios de Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru, no Estado do Pará.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PA (Secex-PA).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria de natureza operacional realizada nos Municípios de Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru, todos do Estado do Pará, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, destinada a avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde (Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde), incluindo análises quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia, abrangendo, sobretudo, a implantação/funcionamento das respectivas estratégias.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar que o Município de Bujaru/RN, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, elabore o Plano Municipal, se ainda não o fez, e o submeta à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do item 3, Capítulo III, da Portaria GM/MS n. 648/2006, e art. 4º, III, da Lei 8.142/90;

9.2 recomendar ao Município de Igarapé-Miri/PA, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, com vistas à atualização de dados no Código Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, que:

9.2.1 exclua o nome da Agente Comunitário de Saúde - ACS Edina Cristina Moraes Rodrigues, da Equipe do Saúde da Família - ESF São Paulo, tendo em vista que ela não mais pertence a esta equipe e desenvolve suas atribuições como técnica de enfermagem na Unidade Básica de Saúde – UBS do município;

9.2.2 exclua o nome da ACS Marlene da Costa Correa da ESF Anapu/Pindobal, tendo em vista que a mesma não pertence àquela equipe, sendo desconhecida da enfermeira responsável pela USF.

9.3 recomendar ao Município de Santarém/PA, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.3.1 elabore sua Programação Anual de Saúde para o exercício 2010, bem como a dos anos seguintes, conforme definido no Capítulo I, item 2.1, inc. VII, da Portaria GM/MS n. 648/2006;

9.3.2 proceda à atualização de dados no Código Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, com vistas à:

9.3.2.1 exclusão do nome da ACS Dejanira Fonseca Lavareda, da ESF Tabocal, pois esta agente está acompanhando a filha que está em tratamento de saúde em Manaus há mais de um ano, acatando determinações do art. 83 da Lei n.º 8.112/1990, conforme declarações da enfermeira responsável por aquela USF.

9.3.2.2 exclusão do nome do médico Manoel Bernardino Rego Alvarenga, que não mais integra a Equipe de Saúde da Família de Mararu, conforme declarações da enfermeira responsável pela USF.

9.3.2.3 inclusão do nome do médico José Maria Antunes Lima, que atualmente desempenha estas funções na Equipe de Saúde da Família de Mararu, conforme declarações da enfermeira responsável pela USF.

9.3.2.4 exclusão do nome da enfermeira Jeane Neves Linhares, que não mais integra a Equipe de Saúde da Família de Alter do Chão, conforme declarações da enfermeira responsável por aquela USF.

9.3.2.5 inclusão do nome da enfermeira Luzanira Souza Duarte, que atualmente pertence à Equipe de Saúde da Família de Alter do Chão, conforme suas declarações como enfermeira responsável pela USF;

9.3.2.6 exclusão do nome da Técnica de Higiene Dental Marly Rego de Souza por não pertencer à Equipe de Saúde da Família de Alter do Chão, conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável pela USF.

9.4 recomendar ao Município de Bujaru/PA, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.4.1 elabore sua Programação Anual de Saúde para o exercício 2010, bem como a dos anos seguintes, conforme dispõe o Capítulo I, item 2.1, inc. VII, da Portaria GM/MS n. 648/2006;

9.4.2 proceda à atualização no Código Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, com vistas à:

9.4.2.1 exclusão do nome da ACS Benedita da Silva Santos da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela unidade, conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável pela USF;

9.4.2.2 exclusão do nome do ACS João Evangner de Oliveira Barros da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela unidade, conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável pela USF;

9.4.2.3 exclusão do nome da enfermeira Laura do Socorro Dias Galvão da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela unidade, conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável pela USF;

9.4.2.4 exclusão do nome da médica Mariane Bastos Bernardes da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela unidade, conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável pela USF;

9.4.2.5 inclusão do nome da enfermeira Janes Spadeto Ambrozini, que está desempenhando suas funções na Equipe de Saúde da Família da Curva, conforme suas declarações como responsável pela USF;

9.4.2.6 inclusão do nome da técnica de enfermagem Angélica Almeida de Almeida como pertencente à Equipe de Saúde da Família da Palha, conforme declarações da enfermeira responsável pela USF;

9.4.2.7 inclusão do nome da auxiliar administrativa Conceição Moreira como pertencente à Equipe de Saúde da Família da Palha, conforme declarações da enfermeira responsável pela USF;

9.4.3 providencie o fornecimento de medicamentos básicos indicados para os tratamentos mais frequentes, com regularidade e quantidade suficiente para suprir os estoques das Unidades de Saúde da Família do município, como dispõe a Portaria GM/MS n.º 2.982, de 26/11/2009.

9.4.4 providencie treinamento e qualificação para os profissionais das Equipes de Saúde da Família do município para que desempenhem adequadamente suas funções, assim como materiais/cartilhas e manuais elaborados pelo Ministério da Saúde, conforme previsto no Capítulo I, item 2.1, inc. XVI, da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

9.5 encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Secretário de Saúde do Estado do Pará, aos Prefeitos, aos Secretários Municipais de Saúde e aos Coordenadores da Atenção Básica de Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru, aos Presidentes dos Conselhos Municipais de Saúde de Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru, ao Diretor do Departamento da Atenção Básica do Ministério da Saúde.

9.6 determinar à Secex/PA que monitore o cumprimento da determinação constante no subitem 9.1 supra.

10. Ata n.º 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0338-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 339/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 000.100/2010-2.

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: PolyServ Serviços Ltda (10.548.761/0001-36)

3.2. Responsável: Jamesson Farias Correia de Souza (840.524.304-68);

4. Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba - DNIT/MT.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PB (SECEX-PB).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação, formulada pela empresa POLYSERV SERVIÇOS LTDA, em razão de supostas irregularidades praticadas pela Superintendência Regional no Estado da Paraíba – 13ª UNIT – do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT/PB na realização do Pregão Eletrônico 713/2009.

Acórdão 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, com fundamento nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a medida cautelar que suspendeu o Pregão 713/2009;

9.3. determinar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45, *caput*, da Lei 8.443/92, à Superintendência Regional no Estado da Paraíba – 13ª UNIT – do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT/PB, que adote, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 4º, XVIII, da Lei 10.520/2002 e ao princípio da isonomia, procedendo à anulação dos atos que rejeitaram as intenções de recurso dos licitantes, bem como dos atos subsequentes, praticados no âmbito do Pregão Eletrônico 713/2009;

9.4. determinar à Superintendência Regional no Estado da Paraíba – 13ª UNIT – do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT/PB, que, nas licitações na modalidade Pregão Eletrônico:

9.4.1. exija, no edital de licitação, a remessa da proposta e, quando for o caso, de seus anexos, exclusivamente por meio eletrônico, via internet, em observância ao inciso II do art. 13 do Decreto nº 5.450/2005, bem como, no caso de contratação de serviços comuns em que a legislação ou o edital exija apresentação de planilha de composição de preços, a remessa por meio eletrônico, com os respectivos valores readequados ao lance vencedor, em observância ao § 6º do art. 25 do Decreto nº 5.450/2005;

9.4.2. oriente seus pregoeiros a disponibilizarem aos demais licitantes, tão logo declarado o vencedor, toda documentação apresentada por este, notadamente no que pertine à proposta e à habilitação, a fim de possibilitar, se for o caso, a motivação de eventuais intenções de recurso e a fundamentação desses recursos, dando-lhes ciência, via sistema no caso de pregão eletrônico, do local onde se encontre a aludida documentação, em cumprimento ao art. 26, *caput*, do Decreto nº 5.450/2005, c/c o art. 109, § 5º, da Lei 8.666/1993;

9.4.3. oriente seus pregoeiros, ao procederem ao juízo de admissibilidade das intenções de recurso manifestadas pelos licitantes nas sessões públicas (pregão eletrônico ou presencial), que busquem verificar tão-somente a presença dos pressupostos recursais, ou seja, sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, abstendo-se de analisar, de antemão, o mérito do recurso, nos termos do art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 11, inciso XVII, do Decreto nº 3.555/2000 (pregão presencial), e do art. 26, *caput*, do Decreto nº 5.450/2005 (pregão eletrônico);

9.5. dar ciência da presente deliberação às empresas Polyserv Serviços Ltda e Prosperar Serviços LTDA.

9.6. determinar à Secex/PB que verifique o cumprimento da determinação contida no subitem 9.3.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0339-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

1. Processo: TC 006.103/2009-9

2. Grupo II, Classe de Assunto VII – Representação

3. Interessado: TCU

4. Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE - Departamento Regional /Tocantins

4.1. Responsáveis: Diretor-Superintendente do SEBRAE/TO, Paulo Henrique Ferreira Massuia (CPF 054.243.758-98); Diretor Administrativo e Financeiro - João Raymundo Costa Filho (CPF 026.468.971-20); Diretora Técnica, Maria Emilia Mendonça Pedroza Jaber (CPF 341.358.801-00)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/TO

8. Advogados constituídos nos autos: Vinícius Ribeiro Alves Caetano (OAB/TO 2.040); Gedeon Batista Pitaluga Júnior (OAB/TO 2.116)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada pela SECEX/TO em decorrência da Manifestação 19.705, de 04/12/2008, da Ouvidoria desta Corte de Contas, que noticia possíveis irregularidades praticadas na administração do Sr. Paulo Henrique Ferreira Massuia, Superintendente do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresa do Tocantins – SEBRAE/TO,

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

9.1. conhecer da presente Representação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno;

9.2. determinar, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.442/93, as audiências dos responsáveis abaixo, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa para as seguintes atos impugnados:

9.2.1. João Raymundo Costa Filho, Diretor Administrativo e Financeiro, por ter firmado, em 17/10/2008, em conjunto com o Diretor Superintendente do SEBRAE/TO, Compromisso de Compra e Venda de imóvel no Município de Araguaína/TO, do qual consta ajuste de preço a ser pago ao alienante sem a realização de prévia avaliação, em meios apropriados, para comprovar o valor da transação aos parâmetros de mercado, bem como ajustar pagamento de comissão de corretagem imobiliária de forma indevida e em percentual superior àqueles referenciados pelo CRECI/TO, caracterizando-se atos de gestão ilegítima e antieconômica;

9.2.2. João Raymundo Costa Filho, Diretor Administrativo e Financeiro, e Maria Emilia Mendonça Pedroza Jaber, Diretora Técnica, por ter aprovado, em 27/10/2008, no âmbito da Diretoria Executiva do SEBRAE/TO, em conjunto com o Diretor Superintendente do SEBRAE/TO, a aquisição de imóvel no Município de Araguaína/TO, com base em Compromisso de Compra e Venda em que consta ajuste de preço a ser pago ao alienante sem a realização de prévia avaliação, em meios apropriados, para comprovar o valor da transação aos parâmetros de mercado, bem como ajustar pagamento de comissão de corretagem imobiliária de forma indevida e em percentual superior àqueles referenciados pelo CRECI/TO, caracterizando-se atos de gestão ilegítima e antieconômica.

9.3. encaminhar aos responsáveis mencionados no item 9.2 cópia deste Acórdão, bem como Relatório e Voto que o fundamentam, a fim de subsidiar as suas razões de justificativa.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0340-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 341/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.131/2008-5.

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE.

3.2. Responsáveis: Aderson José Pinho Magalhães (382.217.993-00); Prefeitura Municipal de Poranga - CE (07.438.187/0001-59).

4. Órgão/Entidade: Município de Poranga - CE.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - CE (SECEX-CE).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE, com o objetivo de apurar denúncia formulada por cidadão acerca de irregularidades que estariam sendo perpetradas no âmbito do Município de Poranga/CE quando da utilização de recursos do FUNDEB.

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

9.1. conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso III c/c o art. 235, ambos do Regimento Interno/TCU para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. informar à Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE que os fatos denunciados estão sendo apurados no Processo de Tomada de Contas Especial nº 5.753/08, no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, sendo, no momento, dispensável a apuração dos mesmos fatos pelo TCU;

9.3. solicitar ao TCM/CE que, tão logo seja apreciado o Processo de Tomada de Contas Especial nº 5.753/08, seja remetida cópia da decisão adotada, bem assim do Relatório e Voto que a embasarem, à Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o embasaram, à Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE, à Prefeitura Municipal de Poranga/CE, ao Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Poranga/CE, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - TCM/CE, e ao Ministério Público da União e do Estado do Ceará, para fins de adoção das medidas civis e penais que entenderem necessárias (§2º do art. 10 da IN/TCU nº 60/2009).

9.5. aplicar ao Sr. Aderson José Pinho Magalhães, Prefeito do Município de Poranga/CE, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 3.000,00, fixando-lhe o prazo de 15 dias,

a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga a destempo, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendida a notificação;

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0341-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO N.º 342/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 029.863/2009-6.

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação

3. Interessado: All Vant Comércio e Serviços de Produtos de Informática Ltda (05.785.486/0001-34).

4. Órgão: Ministério das Comunicações (vinculador).

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1).

8. Advogado constituído nos autos: Ana Carolina Graça Souto (OAB/DF 22.744) e Luis Eduardo da Graça Souto (OAB/DF 23.441).

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa ALL Vant Comércio e Serviços de Produtos de Informática Ltda. ME, com base no §1º do art. 113 da Lei 8.666, de 1993, mediante a qual são relatadas a este Tribunal supostas irregularidades acontecidas na condução do Pregão Eletrônico n.º 27/2009 – MC.

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 para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. alertar ao Ministério das Comunicações para a necessidade de observância do disposto no §3º do art. 43 da Lei 8.666, de 1993;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à representante e ao Ministério das Comunicações; e

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0342-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO N.º 343/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 016.024/2009-7.

2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação.

3. Interessada: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá – Secex/AP.

3.1. Responsáveis: Altair de Souza Freitas (226.868.432-68); Carlos Henrique Cavalcante (033.189.232-49); Construtora Freitas e Souza Ltda (84.416.080/0001-50); Eudiraci Almeida do Vale (209.681.832-04); Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-15); José Ângelo de Souza Oliveira (358.282.692-91); João Paulo Dias Bentes Monteiro (629.429.992-68); Luis Alberto Viana das Neves (047.015.772-00); Luiz Aquino Gonçalves Junior (008.981.755-93); Maria Odinea Lima Machado (302.607.362-87); Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda (156.755.722-87); Marilda de Souza Nogueira (171.275.722-91).

4. Entidade: Fundação Nacional de Saúde/Coordenação Regional no Estado do Amapá – Core/AP.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá – Secex/AP.

8. Advogado constituído nos autos: Antonio Tavares Vieira Netto (OAB/AP N.º 1267-A)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação formulada pela Secex/AP acerca de possíveis irregularidades verificadas na Concorrência Pública n.º 1/2009 e na execução do contrato firmado entre a Funasa/AP e a empresa Construtora Freitas e Souza Ltda., tendo por objeto a execução de obras de implantação de sistemas de abastecimento de água em aldeias indígenas (Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom), localizadas no Município de Oiapoque/AP.

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

9.1. conhecer, com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, da presente Representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar, com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei n.º 8.443/92, à Coordenação-Regional da Funasa no Estado do Amapá – Core/AP que:

9.2.1. adote, no prazo de 30 (trinta) dias, providências com vistas à rescisão do Contrato n.º 01/2009, firmado com a empresa Construtora Freitas e Souza Ltda., que tem por objeto a execução de obras de implantação de sistemas de abastecimento de água em aldeias indígenas (Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom), localizadas no Município de Oiapoque/AP, em virtude das irregularidades apuradas pela Secex/AP;

9.2.2. caso tenha interesse em concluir os serviços remanescentes do empreendimento em questão, promova, previamente, estudo com vistas a identificar os serviços necessários à conclusão das obras objeto do Contrato n.º 01/2009, procedendo à realização de nova licitação para a contratação da execução dos serviços, escoimada das irregularidades apontadas pela Secex/AP;

9.3. determinar à Presidência da Funasa que adote as providências cabíveis com vistas à apuração da responsabilidade administrativa do Sr. Luís Alberto Viana das Neves (fiscal das obras relativas ao Contrato n.º 01/2009 – FUNASA/AP), em razão de ter atestado como concluídos serviços que não foram, de fato, realizados, pela empresa contratada, observando-se, em todo caso, os princípios da independência e imparcialidade que devem reger os trabalhos apurativos;

9.4. converter o presente processo em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 47 da Lei n.º 8.443/92, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU;

9.5. autorizar a realização da citação dos responsáveis solidários abaixo arrolados e pelo valor dos débitos indicados, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da notificação, apresentem suas alegações de defesa ou recolham aos cofres do Fundação Nacional de Saúde as quantias devidas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, a partir das respectivas datas até o dia do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, abatendo-se, na ocasião, as quantias já satisfeitas:

9.5.1. Responsáveis solidários: Construtora Freitas & Souza Ltda. (CNPJ 84.416.080/0001-50) – contratada; Altair de Souza Freitas (CPF 226.868.432-68) – sócio-cotista; Marilda de Souza Nogueira (CPF 171.275.722-91) – sócia-cotista; Luís Alberto Viana das Neves (CPF 047.015.772-00) – fiscal do contrato; João Paulo Dias Bentes Monteiro (CPF 629.429.992-68) – chefe do DIESP; e Gervásio Augusto de Oliveira (CPF 056.175.102-15) – Coordenador Regional:

9.5.1.1 Ocorrência: Pagamento por serviços não executados ou executados parcialmente, conforme apurado pela Secex/AP, referentes à 1ª medição realizada no âmbito do Contrato n.º 01/2009, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a empresa Construtora Freitas & Souza Ltda., cujo objeto é a implantação de sistema de abastecimento de água nas aldeias indígenas de Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom, localizadas no Município de Oiapoque/AP e vinculadas ao Distrito Sanitário Especial Indígena da FUNASA/AP.

Valor Original do Débito: R\$ 122.608,50	Data da Ocorrência: 7/8/2009

9.5.2. Responsáveis solidários: Construtora Freitas & Souza Ltda. (CNPJ 84.416.080/0001-50) – contratada; Altair de Souza Freitas (CPF 226.868.432-68) – sócio-cotista; Marilda de Souza Nogueira (CPF 171.275.722-91) – sócia-cotista; Luís Alberto Viana das Neves (CPF 047.015.772-00) – fiscal do contrato e chefe eventual do DIESP; e Carlos Henrique Cavalcante (CPF 033.189.232-49) – Coordenador Regional Substituto.

9.5.2.1. Ocorrência: Pagamento por serviços não executados ou executados parcialmente, conforme apurado pela Secex/AP, referentes à 2ª medição realizada no âmbito do Contrato n.º 01/2009, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a empresa Construtora Freitas & Souza Ltda., cujo objeto é a implantação de sistema de abastecimento de água nas aldeias indígenas de Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom, localizadas no Município de Oiapoque/AP e vinculadas ao Distrito Sanitário Especial Indígena da FUNASA/AP.

Valor Original do Débito: R\$ 273.525,08	Data da Ocorrência: 7/10/2009

9.6. autorizar a realização das audiências dos responsáveis a seguir especificados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas razões de justificativa acerca das respectivas irregularidades apontada na instrução da Secex/AP (fls. 306-331, vol. 1):

9.6.1. Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda (CPF 156.755.722-87):

9.6.1.1. Existência de cláusulas que afrontam flagrantemente o princípio da transparência, da legalidade, da moralidade e do julgamento objetivo, estes últimos previstos no art. 3º da Lei de Licitações.

9.6.1.2. Inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em desacordo com o art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

9.6.1.3. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que estabelecia preços superiores aos estimados pela FUNASA/AP, em desacordo com o item 7.5.4, alínea “b” do edital da licitação.

9.6.1.4. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que continha graves erros de cálculo.

9.6.1.5. Ausência de comunicação oficial válida a respeito do dia, horário e local da visita técnica, afrontando o princípio da publicidade insculpido no art. 3º, caput, da Lei de Licitações.

9.6.2. Eudiraci Almeida do Vale (CPF 209.681.832-04), irregularidades: subiens 3.2; 3.3; 3.5; 3.6; e 3.7;

9.6.2.1. Existência de cláusulas que afrontam flagrantemente o princípio da transparência, da legalidade, da moralidade e do julgamento objetivo, estes últimos previstos no art. 3º da Lei de Licitações.

9.6.2.2. Inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em desacordo com o art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

9.6.2.3. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que estabelecia preços superiores aos estimados pela FUNASA/AP, em desacordo com o item 7.5.4, alínea “b” do edital da licitação.

9.6.2.4. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que continha graves erros de cálculo.

9.6.2.5. Ausência de comunicação oficial válida a respeito do dia, horário e local da visita técnica, afrontando o princípio da publicidade insculpido no art. 3º, caput, da Lei de Licitações.

9.6.3. Maria Odinéia Lima Machado (CPF 302.607.362-87), irregularidades: subitens 3.2; 3.3; 3.5; 3.6; e 3.7;

9.6.3.1. Existência de cláusulas que afrontam flagrantemente o princípio da transparência, da legalidade, da moralidade e do julgamento objetivo, estes últimos previstos no art. 3º da Lei de Licitações.

9.6.3.2. Inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em desacordo com o art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

9.6.3.3. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que estabelecia preços superiores aos estimados pela FUNASA/AP, em desacordo com o item 7.5.4, alínea “b” do edital da licitação.

9.6.3.4. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que continha graves erros de cálculo.

9.6.3.5. Ausência de comunicação oficial válida a respeito do dia, horário e local da visita técnica, afrontando o princípio da publicidade insculpido no art. 3º, caput, da Lei de Licitações.

9.6.4. José Ângelo de Souza Oliveira (CPF 358.282.692-91), irregularidades: subitens 3.3 e 4.2;

9.6.4.1. Inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em desacordo com o art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

9.6.4.2. O projeto básico contém graves deficiências e não apresenta informações necessárias e suficientes para caracterizar a obra, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, da Lei de Licitações.

9.6.5. João Paulo Dias Bentes Monteiro (CPF 629.429.992-68), irregularidades: subitens 3.4 e 4.4;

9.6.5.1. Realização, após a licitação, de alterações nos quantitativos de serviços constantes da planilha orçamentária do edital, contrariando o princípio de vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º, caput, da Lei de Licitações, além de outros princípios insculpidos no mesmo artigo.

9.6.5.2. Liquidação irregular das despesas em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964. Tal irregularidade está consubstanciada no fato de a empresa faturar bens e serviços não realizados, bem como faturar como concluídos serviços parcialmente executados.

9.6.6. Gervásio Augusto de Oliveira (CPF 056.175.102-1), irregularidades: subitens 3.5; 3.6; 3.8; 3.9; e 4.4.

9.6.6.1. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que estabelecia preços superiores aos estimados pela FUNASA/AP, em desacordo com o item 7.5.4, alínea “b” do edital da licitação.

9.6.6.2. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que continha graves erros de cálculo.

9.6.6.3. Aceite, como prestação da garantia contratual, de Apólice da Dívida Pública sem validade financeira, desrespeitando o inciso I, art. 56º da Lei de Licitações.

9.6.6.4. Participação indireta do Coordenador da FUNASA/AP, na condição de licitante, no certame licitatório para execução das obras, contrariando o disposto no inciso III, artigo 9º da Lei n.º 8.666/1993.

9.6.6.5. Liquidação irregular das despesas em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964. Tal irregularidade está consubstanciada no fato de a empresa faturar bens e serviços não realizados, bem como faturar como concluídos serviços parcialmente executados.

9.6.7. Luís Alberto Viana das Neves (CPF 047.015.772-00), irregularidades: subitens 4.3 e 4.4.

9.6.7.1. A fiscalização da obra é inexistente, embora haja fiscal designado para essa tarefa, o que contraria o disposto no artigo 67 da Lei de Licitações.

9.6.7.2. Liquidação irregular das despesas em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964. Tal irregularidade está consubstanciada no fato de a empresa faturar bens e serviços não realizados, bem como faturar como concluídos serviços parcialmente executados.

9.6.8. Luis Aquino Gonçalves Júnior (CPF 008.981.755-93), irregularidade: subitem 4.3.

9.6.8.1. A fiscalização da obra é inexistente, embora haja fiscal designado para essa tarefa, o que contraria o disposto no artigo 67 da Lei de Licitações.

9.6.9. Carlos Henrique Cavalcante (CPF 033.189.232-49), irregularidade: subitem 4.4.

9.6.9.1. Liquidação irregular das despesas em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964. Tal irregularidade está consubstanciada no fato de a empresa faturar bens e serviços não realizados, bem como faturar como concluídos serviços parcialmente executados.

9.7. dar ciência do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Amapá, à Superintendência da Polícia Federal no Estado do Amapá, ao Ministério Público Federal no Estado do Amapá, na pessoa de seu Procurador-Chefe, à Controladoria-Geral da União no Estado do Amapá e ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Estado do Amapá para a adoção das providências que julgarem cabíveis;

9.8. restituir os presentes autos à Secex/AP para as providências a seu cargo.

10. Ata n.º 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0343-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 344/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-004.997/2003-0 (com 2 anexos)

1.1. Apenso: TC-005.742/2004-4

2. Grupo I, Classe de Assunto I – Recurso de Revisão

3. Unidade: Prefeitura Municipal de Araci-BA

4. Recorrente: José Eliotério da Silva Zedafó (CPF 018.056.495-15)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha

6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé

7. Unidades Técnicas: Secex/BA e Serur

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Henrique Leite Gomes (OAB/DF 13.440), Avenir de Sousa Júnior (OAB/DF 24.308) e Mellilo Dinis do Nascimento (OAB/DF 13.096)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina, nesta fase processual, recurso de revisão interposto por José Eliotério da Silva Zedafó contra o Acórdão n.º 2.777/2003-1ª Câmara, mediante a qual esta Corte de Contas julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 e ao recolhimento dos recursos repassados em decorrência do Convênio FNS/MS n.º 021/97, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Araci-BA, no âmbito do Plano de Erradicação do **Aedes Aegypti**.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com base nos arts. 32, parágrafo único, e 35 da Lei n.º 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0344-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

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

ACÓRDÃO Nº 345/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-009.014/2005-8 (c/ 2 anexos)
2. Grupo I, Classe de Assunto I – Recurso de Revisão (nos autos de Tomada de Contas Simplificada - Exercício: 2004)
3. Recorrente/responsável:
 - 3.1. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU - MP/TCU
 - 3.2. Responsável: Salomão Kiermes Tavares (568.702.487-53)
4. Unidade: 5º Batalhão de Engenharia de Construção (5º BEC)/Comando do Exército/Ministério da Defesa
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
- 5.1 Relator da Decisão Recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira
7. Unidade Técnica: Serur
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão nº 2144/2006-TCU-2ª Câmara, constante da Relação nº 219/2006, Gab. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, que julgou regulares as contas do 5º Batalhão de Engenharia de Construção (5º BEC)/Comando do Exército/Ministério da Defesa relativas ao exercício de 2004, dando quitação plena aos responsáveis

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”; 19, **caput**; 23, inciso III; 28, incisos I e II; 32; 35; e 57 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do presente recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando sem efeito o acórdão recorrido no que diz respeito às contas de Salomão Kiermes Tavares, ex-Comandante e Ordenador de Despesas do 5º BEC;

9.2. julgar irregulares as contas de Salomão Kiermes Tavares relativas ao exercício de 2004 do órgão e condená-lo ao pagamento da importância de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 27/01/2004 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar a Salomão Kiermes Tavares multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o

recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. determinar, desde logo, à Secretaria de Economia e Finanças do Comando do Exército a adoção de providências no sentido de promover o desconto integral ou parcelado das dívidas nos vencimentos, salários, soldos ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação em vigor, caso não atendida a notificação; e

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso a medida prevista no item 9.4 não surta efeito.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0345-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 346/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-027.584/2009-0 (com um volume e um anexo)

2. Grupo I, Classe de Assunto VII - Representação

3. Unidade: Amazonas Distribuidora de Energia S.A.

4. Interessado: Hughes Telecomunicações do Brasil S.A.

4.1. Responsáveis: Valdeni Batista Milhomens (CPF nº 225.718.681-87) e Flávio Antônio Belo Isacksson (CPF nº 683.678.302-10)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/AM

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação apresentada pela empresa Hughes Telecomunicações do Brasil Ltda., acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 488/2009, lançado pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 169, inciso IV e 237 do Regimento Interno, c/c o art. 40, inciso V, da Resolução TCU nº 191/2006, em:

9.1 - conhecer da presente representação, considerando-a parcialmente procedente;

9.2 - considerar prejudicada a formulação de determinação tendente à anulação do certame, tendo em vista sua revogação pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A. em 10/12/2009;

9.3 - determinar à Amazonas Distribuidora de Energia S.A. que:

9.3.1 - nas próximas licitações envolvendo a contratação de empresa especializada em serviços de telecomunicações de conexão dedicada à Internet, bem como aluguel e manutenção de circuitos de comunicação de dados via satélite para interligação de pontos remotos, se abstenha de incluir, entre os itens de qualificação técnica, a exigência de que a licitante ou seu fornecedor de segmento espacial possua centros de controle e comunicação espacial no Brasil ou opere satélites brasileiros;

9.3.2 - nas próximas licitações realizadas na modalidade de pregão eletrônico, todos os avisos, sobretudo os adiamentos da sessão pública, sejam publicados no Portal Comprasnet com antecedência

razoável, como forma de conferir maior publicidade às decisões adotadas, sem prejuízo das demais formas de divulgação previstas na legislação;

9.4 - notificar a representante e a Amazonas Distribuidora de Energia S.A. acerca deste acórdão;

9.5 - arquivar o processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0346-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 347/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-013.275/2003-4 (com 1 volume e 3 anexos) – Apenso: TC-006.317/2003-6

2. Grupo II, Classe de Assunto I - Embargos de Declaração

3. Unidade: Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

4. Embargante: Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que nesta fase se examinam embargos de declaração opostos ao Acórdão nº 2662/2009-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. conhecer destes embargos de declaração para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. notificar a embargante, com o envio deste acórdão, relatório e voto.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0347-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 348/2010 - TCU – Plenário

1. Processo TC-008.398/2004-1 (com 1 volume)

2. Grupo: I – Classe de assunto: IV – Prestação de Contas (exercício de 2003).

3. Responsáveis: Arnóbio Cavalcanti Filho (CPF: 308.202.354-15), José Aprígio Vilela (CPF:

020.869.484-68), José Fernandes Souza de Holanda (CPF: 099.356.904-82), José Carlos Lyra de Andrade (CPF: 038.849.024-15), José Helio Barbosa Lima (CPF: 291.509.494-20), José Jobson Ferreira Torres (CPF: 164.000.974-49), Norival Antonio de Bulhões Braga (CPF: 033.286.004-34), Ricardo Coelho de Barros (CPF: 209.084.744-15), Romildo Ramos Rocha (CPF: 003.431.884-49) e Silvio Sandes Torres (CPF: 060.202.084-00).

4. Unidade: Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Alagoas – Sesi/AL.

5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.

5.1. Revisor: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

7. Unidade técnica: Secex/AL.

8. Advogado constituído nos autos: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas, apresentada de forma simplificada, do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Alagoas – Sesi/AL referente ao exercício de 2003,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Carlos Lyra de Andrade em relação ao subitem 1.3 do Anexo I do Ofício 373/2004-G.S. (M)-Secex/AL, de 22/9/2004;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Carlos Lyra de Andrade em relação aos subitens 2.2 e 2.3 do Anexo I do Ofício 373/2004-G.S. (M)-Secex/AL, de 22/9/2004;

9.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, da Lei 8.443/92, irregulares as contas do Sr. José Carlos Lyra de Andrade;

9.4. aplicar ao Sr. José Carlos Lyra de Andrade a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do referido Regimento), o recolhimento dessa dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo pagamento, se efetuado após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da referida dívida, caso não atendida a notificação;

9.6. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, 23, inciso II, regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis arrolados no item 3 deste acórdão, dando-lhes quitação;

9.7. determinar ao Serviço Social da Indústria – Departamento Regional em Alagoas – Sesi/AL que:

9.7.1. notifique a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas - Fiea para que, no prazo de quinze dias, promova os seguintes ressarcimentos:

9.7.1.1. da quantia de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais), atualizada monetariamente desde 15/9/2003, aos cofres do Sesi/AL, relativa aos gastos, com recursos de convênio com o Sesi/AL, referentes a homenagem a político do Estado de Alagoas publicada em jornal local;

9.7.1.2. da quantia de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), atualizada monetariamente desde 3/2/2003, aos cofres do Sesi/AL, relativa a pagamento irregular, com recursos de convênio firmado com o Sesi/AL, à empresa Módulo – Engenharia e Arquitetura Ltda., que não atua no ramo da despesa efetivada (assessoria e consultoria), e que se encontrava em situação irregular nos cadastros da Receita Federal e do ICMS do Estado de Alagoas à época da emissão da nota fiscal referente à despesa;

9.7.2. na hipótese de não serem realizados os ressarcimentos no prazo da notificação de que trata o subitem anterior, instaure, no prazo de noventa dias, a devida tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/92 e da IN TCU 13/1996, a ser encaminhada a este Tribunal, via Controle Interno, nesse prazo;

9.7.3. abstenha-se de efetuar repasses de recursos a outras entidades por conta de convênios cuja vigência esteja expirada ou que ainda não tenha iniciado;

9.7.4. mantenha o controle da vigência dos convênios firmados, abstendo-se de promover a

renovação daqueles cuja vigência já tenha expirado;

9.7.5. abstenha-se de realizar despesas que não se harmonizem com os objetivos institucionais da entidade, bem como aquelas que se destinem a apoiar atividades de interesse específico ou preponderante de outra classe ou entidade, especialmente patronal, cujos benefícios não importem claramente em aprimoramento profissional ou na promoção social dos trabalhadores na indústria;

9.7.6. abstenha-se de realizar despesas com atividades promocionais ou festividades;

9.7.7. ante a inexistência de norma específica, ao firmar convênios com outras entidades, atente para que esses instrumentos estabeleçam regras similares às disposições da Portaria Interministerial 127/2008, em especial, para que contenham:

9.7.7.1. objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, e que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenientes;

9.7.7.2. plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

9.7.7.3. o compromisso do conveniente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

9.7.7.4. a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

9.7.7.5. a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

9.7.7.6. a obrigatoriedade de o conveniente apresentar relatórios de execução físico-financeira;

9.7.7.7. a obrigatoriedade de o conveniente apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo estabelecido;

9.7.7.8. a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos;

9.7.8. limite o repasse de recursos a outras entidades, em especial ao Instituto Euvaldo Lodi e à Federação das Indústrias do Estado de Alagoas, às situações amparadas por convênios firmados em consonância com as disposições do subitem 9.7.7 deste acórdão;

9.7.9. quando da celebração de convênios com outras entidades, verifique previamente junto ao Senai/AL acerca da existência de convênio semelhante com a entidade interessada, buscando, se possível, a celebração de avença conjunta, de modo a evitar a sobreposição de objetos conveniados;

9.7.10. abstenha-se, por afrontar as disposições do art. 54 do Decreto 57.375/1965, de realizar novos repasses a título de auxílio financeiro ao IEL/AL sem o devido amparo regulamentar;

9.7.11. quando da locação de veículos, realize prévia pesquisa de preços e detalhe no processo as razões da contratação, a pertinência com os interesses da entidade, sem prejuízo de anexar outros documentos que justifiquem a despesa, como a cópia de ata de reunião e/ou cronograma das atividades envolvidas;

9.7.12. estabeleça indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e a economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados qualitativos e quantitativos alcançados pela entidade, nos termos do Anexo IV da Decisão Normativa TCU, nº 102, de 2 de dezembro de 2009;

9.7.13. abstenha-se de contratar prestadores de serviços sem a devida formalização contratual;

9.8. determinar à Controladoria Geral da União – CGU que informe, nas próximas contas anuais do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Alagoas – Sesi/AL, sobre o cumprimento das determinações prolatadas por meio dos subitens 9.7.7 e 9.7.8 deste Acórdão.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0348-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro que não participou da votação: Benjamin Zymler.

13.3. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.4. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 349/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-006.526/2006-0

2. Grupo I – Classe de assunto: V – Auditoria.

3. Responsáveis: Pedro da Silva Ribeiro Filho, CPF 088.977.863-91; Maria de Fátima Felizardo Cutrim, CPF 437.908.523-68; Jose Benedito Cruz, CPF 035.124.013-68; Rossialdo Mendonça Mendes, CPF 730.816.983-91; Antonio Dantas Ribeiro, CPF 635.102.513-34; Carlos Andre Ribeiro Bezerra, CPF 467.358.793-68; Fernando Luiz Maciel Carvalho, CPF 137.381.943-04; Iran Silva Vale, CPF 288.560.583-91; Marilú Lima Vale, CPF 291.855.993-87; José Wilson Pereira de Sousa, CPF 023.392.773-53; Plínio Oliveira Silva, CPF 812.453.353-91; Gilmar Gama Vieira, CPF 268.339.992-87, e João Batista Ayres Amorim, CPF 282.758.533-20.

4. Unidade: Município de Conceição do Lago Açu/MA.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secex/MA.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Conceição do Lago Açu/MA, com vistas a verificar a aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) nos exercícios de 2001 a 2005, em atendimento a solicitação do Congresso Nacional,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secex/MA que:

9.1.1. instaure processo de tomada de contas especial, autorizando, desde já, a constituição de autos apartados deste Relatório de Auditoria referente às irregularidades cometidas na gestão do Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho (2001/2004);

9.1.1.1. com fulcro no inciso II do art. 12 da Lei 8.443/92 c/c o inciso II do art. 202 do RI/TCU, promova as citações, solidárias quando for o caso, dos responsáveis adiante mencionados para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentem alegações de defesa ou recolham à conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA as quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

9.1.1.1.1. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho e Construtora Fabril Ltda.; sendo a origem do débito: pagamentos, em favor da Construtora Fabril Ltda., inexistente fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de ter fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA Construtora Fabril Ltda. (documentação às fls. 92/4 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	27/03/2001	107.082,20	045
	TOTAL	107.082,20	

9.1.1.1.2. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho e Comercial Reis Ltda.; sendo a origem do débito: pagamentos, em favor da firma Comercial Reis, inexistente fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de ter fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA COMERCIAL REIS (documentação às fls. 691/3 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	25/03/2002	58.700,00	25
	TOTAL	58.700,00	

9.1.1.1.3. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho e Lú Construções Ltda.; sendo a origem do débito: pagamentos, em favor da firma Lú Construções, inexistente fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de ter prestado os serviços indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA LÚ CONSTRUÇÕES (documentação às fls. 688/90 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	03/12/2002	84.496,50	005
	TOTAL	84.469,50	

9.1.1.1.4. responsável a ser citado pelo débito a seguir indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho; sendo a origem do débito: omissão de prestação de contas dos recursos do Fundef relativos aos exercícios de 2003 e 2004, conforme os seguintes valores:

2003:

Data	Repasse	Data	Repasse
02-jan-03	R\$ 27.233,81	09-jul-03	R\$ 1.012,00
08-jan-03	R\$ 902,75	10-jul-03	R\$ 32.336,66
10-jan-03	R\$ 43.795,71	16-jul-03	R\$ 15.352,83
15-jan-03	R\$ 486,68	18-jul-03	R\$ 24.768,45
20-jan-03	R\$ 36.674,65	23-jul-03	R\$ 3.392,06
22-jan-03	R\$ 1.749,39	30-jul-03	R\$ 15.824,86
29-jan-03	R\$ 13.221,20	31-jul-03	R\$ 70.869,15
30-jan-03	R\$ 10.492,17	06-ago-03	R\$ 3.230,14
31-jan-03	R\$ 28.696,69	08-ago-03	R\$ 49.713,99
05-fev-03	R\$ 496,41	13-ago-03	R\$ 22.602,31
10-fev-03	R\$ 52.564,44	20-ago-03	R\$ 25.103,96
12-fev-03	R\$ 14.198,82	27-ago-03	R\$ 7.475,89
19-fev-03	R\$ 4.054,51	29-ago-03	R\$ 37.599,80

Data	Repassse	Data	Repassse
20-fev-03	R\$ 27.113,39	03-set-03	R\$ 4.418,40
26-fev-03	R\$ 5.211,87	10-set-03	R\$ 37.655,80
28-fev-03	R\$ 44.761,72	17-set-03	R\$ 24.542,38
06-mar-03	R\$ 9.706,66	19-set-03	R\$ 29.432,27
10-mar-03	R\$ 41.786,90	24-set-03	R\$ 1.578,72
12-mar-03	R\$ 17.132,04	30-set-03	R\$ 34.155,18
19-mar-03	R\$ 3.263,23	01-out-03	R\$ 8.573,65
20-mar-03	R\$ 27.499,61	08-out-03	R\$ 1.462,13
26-mar-03	R\$ 1.053,50	10-out-03	R\$ 37.311,09
28-mar-03	R\$ 36.767,15	14-out-03	R\$ 549,62
31-mar-03	R\$ 1.811,65	15-out-03	R\$ 24.826,04
02-abr-03	R\$ 11.426,18	20-out-03	R\$ 28.435,72
09-abr-03	R\$ 626,44	22-out-03	R\$ 1.484,82
10-abr-03	R\$ 37.491,34	29-out-03	R\$ 6.577,51
16-abr-03	R\$ 21.581,28	30-out-03	R\$ 10.156,64
17-abr-03	R\$ 31.694,50	31-out-03	R\$ 1.811,65
23-abr-03	R\$ 1.286,94	03-nov-03	R\$ 23.019,16
30-abr-03	R\$ 38.914,04	05-nov-03	R\$ 2.457,09
07-mai-03	R\$ 7.558,88	10-nov-03	R\$ 50.262,01
09-mai-03	R\$ 62.540,12	12-nov-03	R\$ 22.521,85
14-mai-03	R\$ 14.347,22	19-nov-03	R\$ 1.949,07
20-mai-03	R\$ 33.948,49	20-nov-03	R\$ 17.364,37
21-mai-03	R\$ 3.440,46	26-nov-03	R\$ 1.956,72
28-mai-03	R\$ 10.203,54	28-nov-03	R\$ 42.781,14
30-mai-03	R\$ 38.973,65	03-dez-03	R\$ 5.737,64
04-jun-03	R\$ 633,76	10-dez-03	R\$ 48.751,89
10-jun-03	R\$ 47.728,55	11-dez-03	R\$ 1.268,26
11-jun-03	R\$ 974,47	17-dez-03	R\$ 25.783,19
18-jun-03	R\$ 16.753,98	19-dez-03	R\$ 34.404,99
20-jun-03	R\$ 17.899,30	24-dez-03	R\$ 705,68
25-jun-03	R\$ 1.026,10	30-dez-03	R\$ 99.959,25
30-jun-03	R\$ 37.092,46	Total	R\$ 1.837.925,37
02-jul-03	R\$ 10.022,80		

2004:

Data	Repassse	Data	Repassse
02/jan/04	R\$ 5.988,77	9/jul/04	R\$ 51.855,93
7/jan/04	R\$ 3.361,19	14/jul/04	R\$ 30.639,52
9/jan/04	R\$ 55.975,73	20/jul/04	R\$ 18.813,44
14/jan/04	R\$ 16.151,49	22/jul/04	R\$ 9.421,18
20/jan/04	R\$ 39.708,21	28/jul/04	R\$ 8.908,95
21/jan/04	R\$ 4.295,39	30/jul/04	R\$ 123.941,73
28/jan/04	R\$ 5.503,99	4/ago/04	R\$ 606,60
30/jan/04	R\$ 50.834,22	10/ago/04	R\$ 68.132,59
4/fev/04	R\$ 4.071,14	11/ago/04	R\$ 1.428,42
10/fev/04	R\$ 70.521,84	18/ago/04	R\$ 26.878,39
11/fev/04	R\$ 1.605,93	20/ago/04	R\$ 23.340,96
18/fev/04	R\$ 22.360,43	25/ago/04	R\$ 870,29

Data	Repasse	Data	Repasse
20/fev/04	R\$ 29.812,71	30/ago/04	R\$ 16.151,39
26/fev/04	R\$ 39.003,86	31/ago/04	R\$ 38.664,63
1/mar/04	R\$ 17.457,42	1/set/04	R\$ 8.344,88
3/mar/04	R\$ 9.594,71	8/set/04	R\$ 526,92
10/mar/04	R\$ 53.368,54	10/set/04	R\$ 50.879,30
17/mar/04	R\$ 20.389,08	15/set/04	R\$ 25.660,09
19/mar/04	R\$ 33.688,28	20/set/04	R\$ 34.038,81
24/mar/04	R\$ 696,97	22/set/04	R\$ 884,15
30/mar/04	R\$ 9.019,43	30/set/04	R\$ 47.024,92
31/mar/04	R\$ 45.246,08	8/out/04	R\$ 69.566,05
7/abr/04	R\$ 7.132,78	11/out/04	R\$ 975,07
8/abr/04	R\$ 61.475,88	14/out/04	R\$ 24.406,44
14/abr/04	R\$ 30.479,74	20/out/04	R\$ 24.655,69
20/abr/04	R\$ 31.925,66	27/out/04	R\$ 1.607,74
22/abr/04	R\$ 2.722,78	29/out/04	R\$ 54.823,66
28/abr/04	R\$ 7.649,13	4/nov/04	R\$ 12.638,34
30/abr/04	R\$ 50.440,68	10/nov/04	R\$ 58.840,30
5/mai/04	R\$ 1.716,14	17/nov/04	R\$ 30.323,38
10/mai/04	R\$ 76.916,29	19/nov/04	R\$ 21.202,65
12/mai/04	R\$ 31.091,79	24/nov/04	R\$ 1.418,02
20/mai/04	R\$ 43.933,63	25/nov/04	R\$ 19.822,99
26/mai/04	R\$ 5.088,53	30/nov/04	R\$ 38.664,63
28/mai/04	R\$ 15.112,48	1/dez/04	R\$ 30.324,76
31/mai/04	R\$ 38.664,63	7/dez/04	R\$ 46.583,88
2/jun/04	R\$ 4.176,95	8/dez/04	R\$ 10.295,17
9/jun/04	R\$ 47.642,83	15/dez/04	R\$ 30.423,50
16/jun/04	R\$ 19.262,52	20/dez/04	R\$ 49.545,41
18/jun/04	R\$ 23.581,18	22/dez/04	R\$ 1.472,60
23/jun/04	R\$ 3.563,61	24/dez/04	R\$ 359.992,46
30/jun/04	R\$ 47.925,36	29/dez/04	R\$ 36.556,69
1/jul/04	R\$ 7.342,30	30/dez/04	R\$ 28.615,98
5/jul/04	R\$ 8.776,53	Total	R\$ 2.627.548,31
8/jul/04	R\$ 1.554,99		

9.1.1.1.5. responsável a ser citado pelo débito a seguir indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho; sendo a origem do débito: falsidade ideológica da Nota Fiscal 163, emitida pela Ekos Comércio e Representações, vez que referida empresa não forneceu os itens ali discriminados:

DÉBITO	
DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR EM REAIS
03/12/2002	15.188,00

9.1.1.1.6. responsável a ser citado pelo débito total de R\$ 3.376.517,47 (três milhões, trezentos e setenta e seis mil, quinhentos e dezessete reais e quarenta e sete centavos), conforme parcelas discriminadas no subitem 3.7 do Relatório de Auditoria: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho; sendo a origem do débito: saques da conta específica do Fundef sem correlação com pagamento de despesas;

9.1.1.1.7. responsável a ser citado pelo débito total de R\$ 349,00 (trezentos e quarenta e nove reais), conforme parcelas discriminadas a seguir: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho; sendo a Origem do débito:

despesas incompatíveis com a finalidade do Fundef, no total de R\$349,00 (trezentos e quarenta e nove reais):

nº	Data	Item	Valor (R\$)	Responsável
1	17-mai-01	TX. SDO. DEVEDOR	R\$ 7,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
2	31-mai-01	JUROS SALDO DEV	R\$ 256,62	Pedro da Silva Ribeiro Filho
3	21-mai-02	TARIFA-TX	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
4	21-mai-02	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 9,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
5	31-mai-02	TARIFA-TX	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
6	31-mai-02	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 9,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
7	6-jun-02	TARIFA EXTRATO	R\$ 1,60	Pedro da Silva Ribeiro Filho
8	21-jun-02	TARIFA-TX	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
9	21-jun-02	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 9,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
10	15-jul-04	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 15,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
11	30-jul-04	JUROS SALDO DEV	R\$ 26,98	Pedro da Silva Ribeiro Filho
12	2-ago-04	TAR AVISO LANC	R\$ 3,40	Pedro da Silva Ribeiro Filho
13	1-set-04	TAXE DEV DOCUM	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
14	13-set-04	TAR DEV. CHEQUE	R\$ 10,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
		TOTAL	R\$ 349,00	

9.1.1.2. determinar, com base no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a realização, nos autos da tomada de contas especial, de audiência:

9.1.1.2.1. do Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho pelas seguintes irregularidades:

9.1.1.2.1.1. ausência de processos licitatórios (subitem 3.5 do relatório de auditoria);

9.1.1.2.1.2. irregularidades nos processos licitatórios descritas no subitem 3.6 do relatório de auditoria;

9.1.1.2.2. do Sr. Rossialdo Mendonça Mendes, da Srª Maria de Fátima Felizardo Cutrim e do Sr. Antônio Dantas Ribeiro membros da Comissão Permanente de Licitação, em decorrência de irregularidades nos processos licitatórios descritas no subitem 3.6 do relatório de auditoria;

9.1.2. instaure processo de tomada de contas especial, autorizando, desde já, a constituição de autos apartados deste Relatório de Auditoria referente às irregularidades cometidas na gestão do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho (2005);

9.1.2.1. com fulcro no inciso II do art. 12 da Lei 8.443/92 c/c o inciso II do art. 202 do RI/TCU, promova as citações, solidárias quando for o caso, dos responsáveis adiante mencionados para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentem alegações de defesa ou recolham à conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA as quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

9.1.2.1.1. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, Sr. Iran Silva Vale, Secretário Municipal de Educação à época, e A. L. Silva Serviços Construções Ltda.; sendo a Origem do débito: falsidade ideológica da Nota Fiscal 60, emitida pela A. L. Silva Reformas Ltda., vez que referida empresa não prestou efetivamente os serviços ali discriminados:

DÉBITO	
DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR EM REAIS
31/1/2005	21.180,00

9.1.2.1.2. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, Sr. Iran Silva Vale, Secretário Municipal de Educação à época, e CRP Construções, Reformas e Projetos Ltda.; sendo a Origem do débito: falsidade ideológica da Nota Fiscal 273, emitida pela CRP Construções Ltda., vez que referida empresa não prestou efetivamente os serviços ali discriminados:

DÉBITO		
DATA OCORRÊNCIA	DA	VALOR EM REAIS
31/3/2005		35.524,27

9.1.2.1.3. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, e Herkus Comércio e Representações Ltda.; sendo a origem do débito: pagamentos, em favor da firma Herkus Comércio e Representações Ltda., inexistente fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de ter fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA Herkus COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	31/3/2005	24.000,00	005
espécie	22/3/2005	11.531,00	001
850344	01/04/2005	38.450,00	37
850405	4/5/2005	36.562,00	41
850438	21/6/2005	30.000,00	46
	TOTAL	140.543,00	

9.1.2.1.4. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, e Maria do P. Socorro Rosendo/J. S. Rosendo (Variedade Nordeste); sendo a origem do débito: pagamentos, em favor das firmas Maria do P. Socorro Rosendo/ J. S. Rosendo (Variedade Nordeste), inexistentes fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de terem fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA VARIEDADE NORDESTE (documentação às fls. 859/881 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	30/03/2005	19.950,00	2012
espécie	10/03/2005	2.490,00	2034
espécie	21/03/2005	7.000,00	2042
espécie	31/03/2005	1.969,00	2051
espécie	03/06/2005	5.600,00	2054
Espécie	18/05/2005	3.855,50	010
	TOTAL	40.864,50	

9.1.2.1.5. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, e D. O. Amaral Ltda.; sendo a origem do débito: não comprovação de realização de despesas, suportadas com base em documentos inidôneos, emitidos pela firma D. O. Amaral:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA D. O. AMARAL							
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS	CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
	4/4/2005	50.500,00	320 e 321		24/5/2005	6.000,00	335
	8/4/2005	11.699,30	312		27/5/2005	2.000,00	335
	20/4/2005	6.000,00	320 e 321		31/5/2005	1.244,15	335
	25/4/2005	7.000,00	320 e 321		31/5/2005	386,00	316
	25/4/2005	1.300,70	312		1/6/2005	30.000,00	342
	29/4/2005	2.990,32	320 e 321		8/6/2005	4.000,00	323
	3/5/2005	2.490,00	335		10/6/2005	4.000,00	323
	6/5/2005	8.773,89	335		21/6/2005	9.500,00	342
	10/5/2005	3.000,00	335		24/6/2005	5.794,00	323
	10/5/2005	3.500,00	316		29/6/2005	501,64	342
	13/5/2005	4.000,00	335		29/6/2005	1.208,00	323
	18/5/2005	3.000,00	335		TOTAL	179.988,00	
	20/5/2005	3.000,00	335				
	20/5/2005	8.100,00	316				

9.1.2.1.6. responsável a ser citado pelo débito total de R\$ 3.150.142,19 (três milhões, cento e cinquenta mil, cento e quarenta e dois reais e dezenove centavos), conforme parcelas discriminadas no subitem 2.11 do Relatório de Auditoria: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal; sendo a origem do débito: saques da conta específica do Fundef sem correlação com pagamento de despesas;

9.1.2.1.7. responsável a ser citado pelo débito total de R\$ 1.280,49 (um mil, duzentos e oitenta reais e quarenta e nove centavos), conforme parcelas a seguir discriminadas: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal; sendo a origem do débito: encargos moratórios decorrente do atraso no pagamento de contribuições ao INSS;

Mês de referência	Valor retido R\$	Valor Pago R\$	Diferença entre valor retido/pago	Data do pagamento	Encargos moratórios R\$
JAN/2005	7.202,52	7.132,14	(70,38)	15/3/2005	142,65
FEV/2005	6.423,07	7.123,50	700,43	15/4/2005	142,46
MAR/2005	3.658,59	6.611,86	2.953,27	16/5/2005	132,24
ABR/2005	5.676,68	5.551,90	(124,78)	15/6/2005	111,04
MAI/2005	10.606,70	5.989,67	(4.617,03)	15/7/2005	119,79
JUN/2005	5.966,59	5.967,35	0,76	17/8/2005	119,35
JUL/2005	10.669,62	6.383,79	(4.285,83)	9/9/2005	127,68
AGO/2005	10.669,62	6.391,40	(4.278,22)	18/10/2005	127,83
SET/2005	10.669,62	6.541,42	(4.128,20)	10/11/2005	130,75
OUT/2005	10.611,62	6.335,00	(4.276,62)	16/12/2005	126,70
NOV/2005	10.641,46	-	(10.641,46)	-	-
DEZ/2005	21.426,66	-	(21.426,66)	-	-
13º /2005	12.889,57	-	(12.889,57)	-	-
TOTAL	127.112,32	64.028,03	(63.084,29)		1.280,49

9.1.2.1.8. responsável a ser citado pelo débito total de R\$ 546,90 (quinhentos e quarenta e seis reais e noventa centavos), conforme parcelas discriminadas no subitem 2.9 do Relatório de Auditoria: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal; sendo a origem do débito: despesas incompatíveis com a finalidade do Fundef, no total de R\$ 546,90 (quinhentos e quarenta e seis reais e noventa centavos);

9.1.2.2. determinar, com base no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a realização, nos autos da tomada de contas especial, de audiência:

9.1.2.2.1. do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, pelas seguintes irregularidades:

9.1.2.2.1.1. pagamento por serviços não realizados de reforma nas escolas Sadok Bastos e do Povoado de Envira (subitem 2.2 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.1.2. simulação de procedimentos licitatórios e infringência dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da competitividade e da probidade administrativa (subitem 2.7 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.1.3. dispensa indevida de licitação para contratação de AL Silva Serviços e Construções Ltda. (subitem 2.6 do relatório de auditoria)

9.1.2.2.1.4. fracionamento de despesas com fuga à modalidade licitatória adequada (subitens 2.6 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.1.5. não comprometimento do mínimo legal de 60% no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério no ano de 2005 (subitem 3.9 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.1.6. apropriação indébita da contribuição dos professores do município retida na folha, porém não recolhida, e não recolhimento da contribuição do empregador (subitem 2.8 do relatório de auditoria)

9.1.2.2.2. do Sr. Iran Silva Vale, Secretário de Educação à época, pelas seguintes irregularidades:

9.1.2.2.2.1. pagamento por serviços não realizados (subitem 2.2 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.2.2. não comprometimento do mínimo legal de 60% no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério no ano de 2005 (subitem 3.9 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.3. do Sr. Plínio Oliveira Silva, presidente da Comissão Permanente de Licitação, em decorrência de simulação de procedimentos licitatórios e infringência dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da competitividade e da probidade administrativa (subitem 2.7 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.4. Sr. Gilmar Gama Vieira, membro da Comissão Permanente de Licitação, em decorrência

da simulação de procedimentos licitatórios e infringência dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da competitividade e da probidade administrativa (subitem 2.7 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.5. do Sr. José Wilson Pereira de Sousa, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e do Sr. João Batista Ayres Amorim, membro da Comissão Permanente de Licitação, em decorrência de simulação de processos licitatórios descritas no subitem 2.7 do relatório de auditoria;

9.1.3. instaure processo de tomada de contas especial, autorizando, desde já, a constituição de autos apartados deste Relatório de Auditoria referente às irregularidades cometidas na gestão do Sr. José Benedito Cruz, Prefeito à época dos repasses;

9.1.3.1. com fulcro no inciso II do art. 12 da Lei 8.443/92 c/c o inciso II do art. 202 do RI/TCU, promova as citações, solidárias quando for o caso, dos responsáveis adiante mencionados para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentem alegações de defesa ou recolham à conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA as quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

9.1.3.1.1. responsável a ser citado pelo débito a seguir indicado: Sr. José Benedito Cruz; sendo a origem do débito: omissão de prestação de contas dos recursos do Fundef relativos aos repasses havidos em 30/8/2002 e 10/9/2002, conforme os seguintes valores:

- 3º decêndio de agosto de 2002, no valor de R\$ 58.037,87 (cinquenta e oito mil e trinta e sete reais e oitenta e sete centavos) (creditada em 30/8/02) e

- 1º decêndio de setembro daquele ano, no valor de R\$ 43.705,98 (quarenta e três mil, setecentos e cinco reais e noventa e oito centavos) (creditada em 10/9/02) TOTAL: R\$ 101.743,85 (cento e um mil, setecentos e quarenta e três reais e oitenta e cinco centavos);

9.2. determinar, com supedâneo no art. 43, I, da Lei 8.443/92, à Prefeitura de Conceição do Lago Açu/MA que:

9.2.1. providencie a regularização dos professores contratados sem concurso público, promovendo a rescisão contratual daqueles sem base legal e realizando o processo seletivo devido;

9.2.2. observe o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 41 da Lei 8.666/93) quando da realização de procedimentos licitatórios, promovendo a inabilitação das firmas que não atendam aos requisitos previstos em edital;

9.2.3. formalize os processos licitatórios, fazendo a juntada de todos os documentos trazidos pelos licitantes, do comprovante de publicação do instrumento convocatório, assim como fazendo a identificação dos representantes das firmas participantes;

9.2.4. abstenha-se de realizar saques na conta específica a não ser para efetivar pagamentos de despesas do Fundef, preferencialmente mediante cheque nominativo ao credor;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, aos Ministérios Públicos da União e do Estado do Maranhão, ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão - TCE/MA, ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Município de Conceição de Lago Açu/MA, à Câmara de Vereadores de Conceição do Lago Açu/MA, à Secretaria Estadual de Fazenda e à Secretaria Municipal de Fazenda de São Luís;

9.4. comunicar à Secretaria Estadual de Fazenda do Maranhão (Sefaz-MA), nos termos do Acordo de Cooperação Técnica, para fins da competente fiscalização, a possível sonegação de ICMS devido pela firma D. O. Amaral, I. E nº 122008529, além da existência das empresas fantasmas detectadas nesta fiscalização encaminhando cópia desta deliberação, acompanhada dos respectivos relatório e proposta de deliberação;

9.5. dar ciência deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.6. comunicar ao INSS a possível sonegação de contribuições previdenciárias (subitem 2.8 do Relatório de Auditoria), e

9.7. determinar o arquivamento deste processo após a constituição dos respectivos processos de tomada de contas especiais, indicados nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 deste acórdão, mediante extração de cópias dos elementos pertinentes.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0349-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 350/2010 - TCU – Plenário

1. Processo TC-021.555/2003-2

2. Grupo I – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.

3. Responsáveis: Agamenon Rodrigues do Prado (CPF 220.387.791-04); Fábio Portela Machinski (CPF 164.466.581-68); Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac (CNPJ 15.460.363/0001-87) e José Luiz dos Reis (CPF 422.152.691-20).

4. Órgão: Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul (Seter/MS)

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Julio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade: Secex/MS.

8. Advogados constituídos nos autos: Raul dos Santos Neto (OAB/MS 5.934), José Valeriano de Souza Fontoura (OAB/MS 6.277) e Fernando Lopes de Araújo (OAB/MS 8.150).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), relativa ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), em decorrência de irregularidades na comprovação de despesas relativas à execução dos Contratos 38/1999 e 05/2000, celebrados entre a Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul (Seter/MS) e o Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac, para execução de ações no âmbito dos Planos Estaduais de Qualificação - PEQ/MS/1999 e 2000, com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1 julgar irregulares as contas dos responsáveis indicados na tabela abaixo, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, e condená-los solidariamente em débito, na forma indicada na tabela, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a” do RI/TCU, o recolhimento, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das importâncias indicadas, devidamente atualizadas e acrescidas dos juros de mora pertinentes, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Contrato 038/1999		
Data	Valor histórico	Devedores solidários
07/12/1999	3.974,40	Agamenon Rodrigues do Prado, Grupo Teatral Amador

09/12/1999	864,00	Campo-Grandense – Gutac e José Luiz dos Reis.
Contrato 005/2000		
Data	Valor histórico	Devedores solidários
28/02/2001	6.300,00	Agamenon Rodrigues do Prado e Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac.

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.3. julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Fábio Portela Machinski, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, dando-lhe quitação plena, e

9.4. encaminhar, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92, cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0350-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 351/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 029.112/2009-9.

2. Grupo: I – Classe de Assunto: III – Consulta.

3. Órgão: Comando do Exército.

4. Interessado: General Enzo Martins Peri, Comandante do Exército.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/AM.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a expediente encaminhado pelo Comandante do Exército, General Enzo Martins Peri, mediante o qual indaga a este Tribunal acerca da viabilidade da aquisição de gêneros alimentícios diretamente dos produtores rurais e organizações de produtores, cadastrados pela ADS – Agência de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas, por meio de contratação direta, com inexigibilidade de licitação.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer da presente Consulta, por não atender os requisitos estabelecidos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU;

9.2. prestar ao interessado, excepcionalmente, sem caráter de prejudgamento de tese, as seguintes informações:

9.2.1. é juridicamente viável a celebração de convênio de cooperação com vistas ao fornecimento de produtos regionais para os pelotões de fronteira, pois, presente o interesse do Exército, configura-se a

mútua colaboração, a fim de, como garantia da soberania e da defesa nacional, proporcionar à população circunvizinha das unidades inserção na economia local, havendo, portanto, um interesse público em promover seu desenvolvimento, fundamentalmente no que se refere à estratégia militar pensada para a região;

9.2.2. não se afigura legítima a contratação por inexigibilidade de licitação para as unidades do Exército situadas nas cidades em que não exista dificuldade de acesso a suprimentos alimentícios, pois nestas localidades a estratégia militar invocada não teria lugar, representando simples aquisição de alimentos;

9.2.3. embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no **caput** do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão;

9.2.4. na hipótese de opção pelo credenciamento dos agricultores que formarão a rede de suprimento de gêneros para as organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental, deve ser observado que, para a regularidade da contratação direta, é indispensável a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;

9.2.5. é possível à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que haja a demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços;

9.3. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao interessado;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0351-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, 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 (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 352/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-029.610/2009-1.

2. Grupo: I – Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU.

4. Representante: Consórcio Trends – CMC.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 9ª Secex.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação interposta pelo Consórcio Trends – CMC contra a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, relativamente à Concorrência

Internacional n. 004/2009 – Delic – AC/CBTU, promovida com vistas à contratação de serviços de fornecimento de oito Veículos Leves Sobre Trilhos – VLTs, para a Superintendência de Trens Urbanos de Maceió – CBTU/STU-MAC.

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

9.1. com fundamento nos arts. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Consórcio Trends – CMC e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU;

9.3. arquivar este processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0352-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, 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 (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 353/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.026/2010-4.

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.

3. Interessada/Responsáveis:

3.1. Interessada: 3ª Secex.

3.2. Responsáveis: Antônio Luís Draque Penso (CPF 905.620.117-49); Marcos Vinícios Colodeti dos Santos (CPF 790.230.967-20).

4. Unidade: Arsenal de Marinha no Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: 3ª Secex.

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada pela 3ª Secex a partir de expediente encaminhado a este Tribunal, noticiando irregularidades na condução da Concorrência nº 4-00102/09-7 pelo Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro;

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

9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar, por não restar caracterizado o requisito do **periculum in mora**;

9.3. determinar, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a realização de audiência dos Srs. Marcos Vinícios Colodeti dos Santos e Antônio Luís Draque Penso – respectivamente, presidente da comissão permanente de licitação e ordenador de despesas do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro – para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa quanto às irregularidades indicadas a seguir, verificadas

na condução da Concorrência nº 4-00102/09-7, destinada à contratação de serviço de transporte do submarino Tapajó (operação de **load out**):

9.3.1. o atestado de qualificação técnica apresentado pela licitante vencedora (emitido pela empresa Octrans Logística e Transportes Ltda.) não é válido para atender à exigência consignada no subitem 6.3.3.3 do edital, visto que:

9.3.1.1. esse documento, que certifica o deslocamento (embarque) da plataforma marítima de Manati no total de 1.670 toneladas, não garante a qualificação técnica da licitante para execução do objeto da concorrência, conforme relatório produzido pela Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos;

9.3.1.2. há divergência entre a data constante do atestado (abril de 2006) e a data consignada no relatório oficial de pesagem certificado pela Petrobrás, por ocasião da efetiva prestação dos serviços na plataforma marítima de Manati (agosto de 2007);

9.3.1.3. o atestado foi subscrito por pessoa física integrante do quadro de funcionários da própria Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda.;

9.3.2. houve alteração indevida da exigência de tonelage mínima especificada no subitem 6.3.3.3 do edital do certame, por meio do documento intitulado “Subsídios para análise de contrato administrativo”; e

9.3.3. houve aceitação de certidão de regularidade fiscal com data de validade vencida, para fins de habilitação da empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda.;

9.3.4. a contratação do serviço foi efetivada pelo preço de R\$ 3.375.000,00, bastante superior ao valor estimado pelo Arsenal de Marinha, o que indica a possibilidade de ato de gestão antieconômico;

9.4. determinar a oitiva da empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda., de modo a lhe franquear a oportunidade de se manifestar nos presentes autos, caso seja de seu interesse; e

9.5. encaminhar cópia da instrução de fls. 140/146 e do documento de fls. 106/113, bem ainda deste Acórdão e do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos responsáveis indicados no item 9.3 desta deliberação e à empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda., para subsidiar a apresentação das respectivas defesas.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0353-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, 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 (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 354/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.477/2008-0.

1.1. Apensos: TCs 008.870/2009-9 e 008.030/2009-0.

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.

3. Recorrente: Ecoplan Engenharia Ltda. (CNPJ 92.930.643/0001-52).

4. Órgão: Secretaria Especial de Portos.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RS (SECEX-RS).

8. Advogado constituído nos autos: Valéria Ilda Duarte Pessoa (OAB/DF nº 9.706).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela empresa Ecoplan Engenharia Ltda. em face do Acórdão 327/2009-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0354-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, 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 (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 355/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.367/2008-6.

2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessado: Senado Federal.

4. Entidade: Município de Corumbá/MS.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Semag.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, realizada por meio do Ofício do Senado Federal nº 2023, de 18 de dezembro de 2008, o qual encaminha a Resolução do Senado Federal nº 40/2008, que autoriza o Município de Corumbá/MS a contratar operação de crédito externo, com garantia da União, junto ao Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), no valor de até US\$ 3.217.500,00 (três milhões, duzentos e dezessete mil e quinhentos dólares norte-americanos) e recomenda que este Tribunal realize o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes da referida operação de crédito;

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

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 232 do Regimento Interno deste Tribunal e do art. 4º, I, “a”, da Resolução n.º 215-TCU, de 2008;

9.2. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento no art. 2º, § 3º, da IN TCU nº 59, de 2009;

9.3. informar à nobre Presidência do Senado Federal, por intermédio da Secretaria-Geral da Mesa, que:

9.3.1. em análise preliminar sobre os pareceres emitidos no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, verificou-se que esses documentos foram favoráveis à contratação pleiteada e à concessão da garantia da União;

9.3.2. a fiscalização da operação de crédito em questão prosseguirá conforme os procedimentos estabelecidos na Instrução Normativa TCU nº 59, de 2009;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Presidência do Senado Federal, por intermédio da respectiva Secretaria-Geral da Mesa, bem como à Assembléia Legislativa, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, todos do Estado do Mato Grosso do Sul, e também à Câmara Municipal de Corumbá/MS;

9.5. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da IN TCU nº 59, de 2009.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0355-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, 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 (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 356/2010 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 001.140/2009-0.

2. Grupo II - Classe - VII - Assunto: Representação.

3. Interessado: Bartira de Araujo Goes (908.263.615-87).

4. Órgão: Procuradoria da República Pólo Ilhéus - Itabuna/BA.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo na Bahia (Secex-BA).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se solicita manifestação deste Tribunal sobre diversos documentos, visando à instrução de inquérito civil público,

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

9.1. não conhecer do expediente que deu origem ao presente processo como representação;

9.2. em resposta à solicitação formulada, encaminhar cópia desta deliberação e das informações contidas nas folhas 20/21 dos autos à Procuradoria da República - Pólo Ilhéus/Itabuna/BA;

9.3. determinar à Segecex que expeça orientações a suas unidades técnicas de modo a que não autuem processos de controle externo para atender a solicitações de manifestação do Tribunal de Contas da União sobre documentos com a finalidade de colher subsídios para instrução de procedimentos administrativos conduzidos por outras instituições e órgãos públicos, similares à solicitação de que trata o presente processo, e respondam ao solicitante nos termos da proposta de deliberação que fundamenta este acórdão; e

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0356-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, 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 (Relator).

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo nº TC-020.062/2005-1, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Dr. Maurício Coelho Madureira apresentou sustentação oral em seu próprio nome.

Na apreciação do processo nº TC-002.922/2003-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, o Dr. Humberto Lacerda Alves não compareceu para produzir sustentação oral que havia requerido.

Na apreciação do processo nº TC-004.583/1998-1, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, o Dr. Claudismar Zupiroli apresentou sustentação oral em nome de Antonio Carlos Sobreira de Agostini e outros.

PROSSEGUIMENTOS DE VOTAÇÃO

Nos termos do § 3º do art. 119 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo nº TC-003.179/2001-8 (Ata nº 49/2009) e o Tribunal aprovou o Acórdão nº 333, sendo vencedora a proposta apresentada pelo revisor, Ministro Benjamin Zymler.

Nos termos do § 3º do art. 119 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo nº TC-008.398/2004-1 (Ata nº 7/2008) e o Tribunal aprovou por unanimidade o Acórdão nº 348.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo nº TC-023.780/2007-8-0 (Ata nº 12/2009) e o Tribunal aprovou por unanimidade o Acórdão nº 332.

PROCESSO TRANSFERIDO PARA A SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Por solicitação do relator, Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, o processo nº TC-020.597/2004-6 foi transferido para a pauta da sessão extraordinária de caráter reservado realizada nesta data.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, foram excluídos de pauta os processos nºs:

TC-008.556/2009-3, TC-022.223/2007-0 e TC-003.864/2004-8, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;

TC-015.296/2009-2, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

TC-013.812/1993-9 e TC-010.137/2009-3, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;

TC-020.338/2006-0, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro;

TC-029.792/2009-2, cujo relator é o Ministro José Jorge;

TC-013.895/2005-6, cujo relator é o Ministro José Múcio Monteiro;

TC-016.898/2005-1, cujo relator é o Auditor Marcos Bemquerer Costa; e

TC-006.232/2008-8, TC-022.961/2006-0 e TC-006.267/2006-7, cujo relator é o Auditor André Luís de Carvalho.

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Fazem parte desta Ata, em seu Anexo IV, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, os acórdãos n°s 360 a 363, 367 e 374, a seguir transcritos, proferidos na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

~ Acórdão n° 360, adotado no processo n° TC-017.010/2009-6, apresentado pelo Ministro Augusto Nardes, na Relação n° 6/2010.

~ Acórdão n° 361, adotado no processo n° TC-009.515/2009-5, apresentado pelo Ministro José Jorge, na Relação n° 5/2010.

~ Acórdão n° 362, adotado no processo n° TC-023.656/2009-3, apresentado pelo Ministro José Jorge, na Relação n° 5/2010.

~ Acórdão n° 363, adotado no processo n° TC-029.886/2009-0, apresentado pelo Ministro José Jorge, na Relação n° 5/2010.

~ Acórdão n° 367, adotado no processo n° TC-014.119/2005-0, apresentado pelo Ministro Benjamin Zymler.

~ Acórdão n° 374, adotado no processo n° TC-027.145/2009-0, apresentado pelo Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO N° 360/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da Denúncia, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 53 a 55 da Lei n° 8.443/92, c/c os arts. 143, inciso III, e 234 a 236 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução n° 155, de 4 de dezembro de 2002, para, no mérito, considerá-la improcedente e, de conseguinte, em retirar a chancela de sigilo que incide sobre os autos, contudo, preservando-o quanto à autoria, ante a prescrição do art. 236, § 3º, do mesmo normativo regimental, e em arquivar o processo, sem prejuízo da ciência do teor deste Acórdão, bem como da instrução técnica de fls. 41/43, à entidade e ao denunciante.

1. Processo TC-017.010/2009-6 (DENÚNCIA)

- 1.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Viçosa – FUFV – MEC (vinculador).
- 1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Minas Gerais SECEX-MG).
- 1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Extraordinária de Caráter Reservado

ACÓRDÃO N° 361/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 53 da Lei n.º 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea p; 143, inciso III; 234, 235 e 250, inciso II, todos do Regimento Interno do TCU, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, bem como determinar o seu arquivamento e a retirada da chancela de sigilo que recai sobre os autos, sem prejuízo de se efetivar as determinações abaixo transcritas e o respectivo monitoramento, de acordo com o parecer da Secex/SE;

1. Processo TC-009.515/2009-5 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SE (SECEX-SE)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações:

1.5.1. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que informe, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas quanto às irregularidades apontadas no parecer emitido em 12/2/2009 pelo Conselho de Alimentação Escolar do Estado de Sergipe (CAE/SE), relativo à prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar do exercício de 2008;

1.5.2. comunicar ao denunciante de que a apuração dos fatos está sendo realizada pelo FNDE e acompanhada por este Tribunal, encaminhando a ele cópia desta deliberação.

ACÓRDÃO Nº 362/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 53 da Lei n.º 8.443/1992, c/c os 15, inciso I, alínea p; 143, inciso III; 234, 235 e 250, inciso II, todos do Regimento Interno do TCU, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, bem como determinar o arquivamento dos autos e a retirada da chancela de sigilo que recai sobre os autos, sem prejuízo de se efetivar as determinações abaixo transcritas, de acordo com o parecer da Secex/SE:

1. Processo TC-023.656/2009-3 (DENÚNCIA)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SE (SECEX-SE)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações:

1.5.1. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que apure o possível envio do parecer do Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), relativo à prestação de contas de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate do exercício de 2007, sem que seus membros tenham deliberado a esse respeito, devendo ser encaminhada ao FNDE cópia das fls. 2/3, 7/8 e 13/33 dos autos, bem assim da instrução de fls.37/42 e desta deliberação;

1.5.2. dar conhecimento do presente processo ao Conselho Municipal do Fundeb;

1.5.3. comunicar ao denunciante que a apuração dos fatos será realizada pelo FNDE, diante da atribuição primária a ele concedida pelo art. 27, parágrafo único, da Lei n.º 11.494/2007, Portaria /MEC n.º 952/2007 e art. 6º da Lei n.º 10.880/2004.

ACÓRDÃO Nº 363/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 53 a 55, § 1º da Lei n.º 8.443/1992, c/c os 143, inciso III, 234 a 236 do Regimento Interno do TCU, em não conhecer da presente denúncia, por não preencher os requisitos de admissibilidade, bem como retirar-lhe a chancela sigilosa, arquivar o processo, após comunicação ao denunciante, do inteiro teor deste Acórdão, sem prejuízo de fazer a determinação abaixo transcrita, de acordo com o parecer da Secex/SE:

1. Processo TC-029.886/2009-0 (DENÚNCIA)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo/SE (SECEX-SE)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinar à Secex/SE que encaminhe à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Aracaju/SE (5ª Região Fiscal) cópia das fls. 2/94 do volume principal, da instrução, bem assim desta deliberação, a fim de que adote as providências que entender cabíveis.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Extraordinária de Caráter Reservado

ACÓRDÃO Nº 367/2010 – TCU – Plenário

1. Processo: TC – 014.119/2005-0.
2. Grupo: II - Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessado: identidade preservada (art. 5º, § 1º, da Lei nº 8.443/1992).
4. Entidade: IRB – Brasil Resseguros S/A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não há.
7. Unidade Técnica: 2ª Secex.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia formulada noticiando possíveis irregularidades praticadas por dirigentes do IRB – Brasil Resseguros S/A, a partir da suspensão da eficácia da Lei nº 9.932/99, em face das medidas acautelatórias proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede das Ações Diretas de Constitucionalidade – ADIs – nºs 2.223-7 e 2.244-0,

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

- 9.1. conhecer da presente Denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- 9.2. acolher as justificativas apresentadas pelos Srs. Demóstenes Madureira de Pinho Filho, Carlos Eduardo Tavares de Andrade, Francisco Aldenor Alencar Andrade, Lídio Duarte, José Eduardo Batista e Antônio Novaes Neto;
- 9.3. levantar a chancela de sigiloso que recai sobre os autos;
- 9.4. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão, assim como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao denunciante e ao IRB – Brasil Resseguros S/A;
- 9.5. arquivar o presente Processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0367-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

ACÓRDÃO Nº 374/2010 - TCU – Plenário

1. Processo TC-027.145/2009-0 (com 3 anexos) (Sigiloso).
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Denúncia.
3. Interessado/Responsáveis:

- 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
- 3.2. Responsável: Geraldo Donizette Carmo de Moraes (CPF 167.732.091-53).
4. Unidade: Secretaria de Segurança Pública do Estado do Tocantins.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - TO (Secex/TO).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia sobre supostas irregularidades no Edital de Pregão Presencial 248/2009, relativo à aquisição de uma aeronave destinada à implantação do Serviço Aeropolicial pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Tocantins (SSP/TO), com recursos do Convênio Senasp/MJ 403/2008,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente denúncia, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. determinar à Secretaria de Segurança Pública no Estado do Tocantins, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que somente promova a homologação e adjudicação do Pregão Presencial 248/2009, bem como a assinatura do contrato respectivo, caso obtenha a anuência formal da licitante Helicópteros do Brasil S.A. – Helibrás em apresentar garantia prévia, idônea e de igual valor para cada parcela a ser antecipada, obrigando-se a exigir o exato cumprimento da cautela antes do pagamento da arras prevista no subitem 8.5.1 do edital, ou, caso não haja interesse, promova a revogação do certame e a deflagração de novo processo licitatório incluindo aperfeiçoamentos em seu texto, na hipótese de não lograr êxito perante a licitante visando obter as garantias que assegurem a minimização do risco para a Administração, no caso de antecipação de pagamento;

9.3. determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) que oriente os convenientes interessados na aquisição de bens como aquele tratado nestes autos que, na elaboração do edital e celebração de contrato dele decorrente, observem o disposto no art. 62 da Lei 4.320/1964, bem como no art. 38 do Decreto 93.872/1986, os quais vedam a realização de pagamentos antecipados de fornecimento de bens ou serviços e admitem, em caráter excepcional, o pagamento de parcela contratual antecipada na vigência dos contratos somente quando houver a prestação de indispensáveis cautelas ou garantias;

9.4. retirar o sigilo que recai sobre a matéria versada nestes autos;

9.5. dar ciência deste acórdão ao denunciante, à SSP/TO e à Senasp/MJ, e

9.6. arquivar o processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0374-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 27 minutos, a Presidência convocou Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir e encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

MARCIA PAULA SARTORI
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 4 de março de 2010

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 6, DE 3 DE MARÇO DE 2010
Sessão Ordinária do Plenário

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.
Comunicações proferidas pelo Ministro Benjamin Zymler.
Comunicações proferidas pelo Ministro Augusto Nardes.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, no último dia 26, foi celebrado Acordo de Cooperação entre o TCU e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Acordo, com prazo de vigência de 60 meses, tem por objetivo estabelecer a cooperação técnico-científica e cultural e o intercâmbio de experiências, informações e tecnologias, visando à capacitação, ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de recursos humanos dos dois Órgãos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que ontem foi celebrado acordo de cooperação entre este Tribunal, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), com prazo de vigência de 24 meses.

O referido acordo tem por objetivo estabelecer o intercâmbio de experiências, informações e tecnologias nas áreas de capacitação, aperfeiçoamento e especialização técnica de servidores e de

magistrados, bem como na área de administração de recursos humanos, materiais, orçamentários, financeiros e patrimoniais. No âmbito do TCU, a execução caberá ao ISC e à Segedam.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Representante do Ministério Público,

Comunico a Vossas Excelências que, em cumprimento ao disposto no art. 71, § 4º, da Constituição Federal, encaminhei, no último dia 1º, ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 115-GP/TCU, o Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União relativo ao 4º trimestre do exercício de 2009.

Nesta oportunidade, faço distribuir a Vossas Excelências exemplares do mencionado Relatório.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Não posso deixar sem um registro, nesta Sessão Plenária, os sentimentos de todo o nosso país aos quais me associo, lamentando o tremor de alta magnitude que atingiu o Chile no último dia 27 de fevereiro. O terremoto e o *tsunami* que o seguiu deixaram centenas de pessoas mortas e afetaram de alguma forma a vida de cerca de dois milhões de chilenos.

Ainda que as consequências dessa catástrofe tenham-se revelado menos desastrosas do que as vivenciadas há menos de dois meses pelo Haiti, devido, entre outros fatores, ao preparo do Chile para enfrentar esse tipo de situação, a tristeza que assola aqueles que perderam parentes e bens desperta o espírito de colaboração do mundo. Nesse sentido, o Brasil e vários outros países já se ofereceram para prestar auxílio imediato no socorro às vítimas e na reestruturação das cidades afetadas.

Na expectativa de que, em breve, aquela valorosa nação sul-americana retome sua estabilidade, solicito que esta Comunicação seja levada ao conhecimento do Excelentíssimo Senhor Álvaro Díaz Pérez, Embaixador do Chile no Brasil, a fim de que lhe seja transmitida nossa manifestação de solidariedade, bem como os votos de que o povo chileno alcance sucesso no enfrentamento dos efeitos da tragédia.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

Srs. Ministros e Auditores,
Sr. Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, no período de 25/1 a 26/2/2010, a Corregedoria do TCU realizou monitoramento na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná.

Em obediência ao disposto no Plano de Correções e Inspeções definido para o 1º semestre deste ano, foram verificadas as providências adotadas por aquela Unidade Técnica visando atender às determinações e recomendações constantes do relatório da inspeção ali realizada em agosto de 2008.

Adotaram-se ainda, como critérios de análise, a evolução dos indicadores elaborados pela Corregedoria e a reavaliação de itens do relatório mencionado, por meio do exame de novas amostras de processos físicos, com vistas a dirimir eventuais dúvidas acerca do efetivo atendimento às determinações e recomendações da Corregedoria.

As principais conclusões deste monitoramento constam de nota técnica que está sendo encaminhada ao Ministro-Presidente. Não há necessidade de apresentá-la a este Plenário, haja vista não terem sido identificadas quaisquer das situações previstas no artigo 14, I, da Resolução nº 159, de 19/03/2003.

A despeito das abordagens tangenciais realizadas num trabalho dessa natureza, alguns achados mereceram registro. A área administrativa da Unidade mostrou vulnerabilidade na sua força de trabalho, em razão da possibilidade de significativa ocorrência de afastamentos por motivo de doença. Ademais, alguns servidores alegaram sobrecarga de trabalho quando foram demandados a participar de revezamento na condução de veículo oficial, em paralelo à execução de suas atribuições ordinárias. Finalmente, observaram-se indícios de desempenho deficitário na alimentação do sistema *Processus*, haja vista as lacunas identificadas pela Corregedoria.

No mais, pôde-se perceber a evolução satisfatória da Secex-PR, consideradas as diversas atividades e ações verificadas pela equipe de monitoramento. Destaque deve ser dado ao bom tratamento conferido aos processos sobrestados, à tempestiva organização das cbex e à observância dos prazos estabelecidos para as comunicações processuais.

Na checagem das providências adotadas pela Unidade, constatou-se o atendimento tempestivo e adequado das determinações e recomendações constantes do relatório da inspeção realizada em 2008.

Ressalte-se, por derradeiro, o comportamento apresentado pela Unidade no sentido de compor esforços para minimizar suas principais carências e dificuldades. Ainda assim, é preciso perseverar para conferir sustentabilidade aos esforços que proporcionaram a obtenção de bons resultados pela Secex-PR.

Sala das Sessões, em 3 de março de 2010.

Benjamin Zymler
Ministro-Corregedor

Comunicado - lançamento da Revista do TCU nº 114

Na qualidade de Supervisor do Conselho Editorial da Revista do TCU, tenho a satisfação de comunicar a Vossas Excelências o lançamento da edição número 114 do periódico, referente ao primeiro quadrimestre de 2009.

Em seqüência à linha editorial que orienta a composição de nossa Revista, buscou-se a difusão de temas técnicos relacionados à atuação das atividades de controle externo, notadamente aquelas desempenhadas pelo Tribunal de Contas da União.

Destaco, dentre os artigos que compõem a presente edição, “Alterações do Contrato: Releitura das Normas de Regência à Luz do Gerenciamento de Riscos, em Gestão Pública Comprometida com Resultados”, de autoria dos eminentes doutrinadores Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti, e “O efeito carona no Registro de Preços: um crime legal?”, de autoria do Professor Toshio Mukai.

Estas valiosas contribuições merecem nossos agradecimentos e a reiteração, por parte do Conselho Editorial da Revista do TCU, do convite a Vossas Excelências, aos demais membros do Ministério Público e aos servidores do Tribunal para que colaborem com a produção de artigos dirigidos à Revista do TCU.

Muito obrigado.

Comunicação ao Plenário

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Representante do Ministério Público

Comunico ter sido sorteado relator do Anteprojeto de Súmula nº 6/2009 (TC 008.450/2009-4), aprovado pela Comissão de Jurisprudência deste Tribunal nos seguintes termos:

"Quando não houver ocorrido parcelamento do objeto e o fornecimento de materiais e equipamentos por item significativo do empreendimento, é necessária a diferenciação entre o BDI de fornecimento de materiais de natureza específica que possa ser executado por empresas com especialidades próprias e diversas e o de serviços de engenharia, de forma a enquadrar o primeiro em patamares geralmente aceitos pelo TCU".

Registro, ainda, que o anteprojeto em questão originou-se do grupo de trabalho constituído pela Portaria n.º 153/2009, sob a coordenação da Secretaria das Sessões, com a finalidade de atualizar a base de súmulas de jurisprudência do TCU, por meio da apresentação de anteprojetos de revogação, revisão e edição de súmulas.

Desta forma, conforme estabelece o art. 75, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, submeto à elevada apreciação deste Plenário proposta de abertura de prazo de 8 (oito) dias úteis para apresentação de emendas pelos Srs. Ministros e sugestões dos Srs. Auditores e do Sr. Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

Com vistas ao melhor conhecimento da matéria, solicito que a Secretaria das Sessões faça distribuir cópia do referido projeto, inclusive da manifestação da Comissão de Jurisprudência, aos Gabinetes de Vossas Excelências.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

AUGUSTO NARDES
Ministro

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Representante do Ministério Público

Comunico ter sido sorteado relator do Anteprojeto de Súmula nº 36/2009 (TC-015.296/2009-2), aprovado pela Comissão de Jurisprudência deste Tribunal nos seguintes termos:

"Não se exige a observância do contraditório e da ampla defesa na apreciação da legalidade de ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão e de ato de alteração posterior concessivo de melhoria que altere os fundamentos legais do ato inicial já registrado pelo TCU."

Registro, ainda, que o anteprojeto em questão originou-se do grupo de trabalho constituído pela Portaria nº 153, de 18/3/2009, sob a coordenação da Secretaria das Sessões, com a finalidade de atualizar a base de súmulas de jurisprudência do TCU, por meio da apresentação de anteprojetos de revogação, revisão e edição de súmulas.

Dessa forma, conforme estabelece o art. 75, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, submeto à elevada apreciação deste Plenário proposta de abertura de prazo de 8 (oito) dias úteis para apresentação de emendas pelos Srs. Ministros e sugestões dos Srs. Auditores e do Sr. Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

Com vistas ao melhor conhecimento da matéria, solicito que a Secretaria das Sessões faça distribuir cópia do referido projeto, inclusive da manifestação da Comissão de Jurisprudência, aos Gabinetes de Vossas Excelências.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

AUGUSTO NARDES
Ministro

e pensões, bem como de melhorias posteriores que tenham alterado o fundamento legal do respectivo concessório inicial.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral

Comunico ter sido sorteado relator do Anteprojeto de Súmula nº 12/2009 (TC-008.458/2009-2), aprovado pela Comissão de Jurisprudência deste Tribunal nos seguintes termos:

"O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado."

Registro, ainda, que o anteprojeto em questão originou-se do grupo de trabalho constituído pela Portaria n.º 153/2009, sob a coordenação da Secretaria das Sessões, com a finalidade de atualizar a base de súmulas de jurisprudência do TCU, por meio da apresentação de anteprojetos de revogação, revisão e edição de súmulas.

Desta forma, conforme estabelece o art. 75, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, submeto à elevada apreciação deste Plenário proposta de abertura de prazo de 8 (oito) dias úteis para apresentação de emendas pelos Srs. Ministros e sugestões pelos Srs. Auditores e Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

Com vistas ao melhor conhecimento da matéria, solicito que a Secretaria das Sessões faça distribuir cópia do referido projeto, em anexo à presente comunicação, inclusive da manifestação da Comissão de Jurisprudência, aos Gabinetes de Vossas Excelências.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

AUGUSTO NARDES
Ministro

ANEXO II DA ATA Nº 6, DE 3 DE MARÇO DE 2010
Sessão Ordinária do Plenário

PROCESSOS RELACIONADOS

Relações de Processos organizadas pelos Relatores e aprovadas pelo Tribunal Pleno, bem como os Acórdãos n°s 304 a 314 (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

RELAÇÃO Nº 5/2010 – Plenário

Relator – Ministro VALMIR CAMPELO

ACÓRDÃO Nº 304/2010 - TCU – Plenário

Vistos, relacionado e discutidos estes autos que versam sobre recurso de revisão interposto pelo Sr. Dejalma Zacarin, ex-Prefeito do Município de Cândido Rodrigues, contra o Acórdão nº 3540/2007, mantido em seus exatos termos pelo Acórdão nº 34/2008, prolatado em sede de embargos de declaração, e alterado, parcialmente, pelo Acórdão nº 3487/2009, que julgou recurso de reconsideração interposto pelo ora recorrente.

Considerando que no recurso sob exame o recorrente se limita a manifestar sua insatisfação com as conclusões obtidas por esta Corte, com base em alegações eminentemente jurídicas;

Considerando que, à vista dos elementos contidos nos autos, não foram atendidos os requisitos específicos de admissibilidade estabelecidos pelo art. 35 da Lei nº 8.443/1992;

Considerando os pareceres uniformes da Serur e do Ministério Público junto ao TCU pelo não conhecimento do recurso, por não atender os requisitos de admissibilidade.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, ante as razões expostas pelo Relator, por unanimidade, em não conhecer do presente recurso de revisão, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art.35 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 266 do RI/TCU, dando-se ciência desta deliberação ao recorrente, acompanhada de cópia do exame de admissibilidade de fls. 9/12 (anexo 4):

1. Processo TC-028.025/2006-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – RECURSO DE REVISÃO)

- 1.1. Recorrente: Dejalma Zacarin (156.259.748-53)
- 1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Cândido Rodrigues - SP (45.374.261/0001-00)
- 1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - SP(SECEX-SP)
- 1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 305/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II e 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXVI; 17, inciso IV; 143, inciso V, letra “a”, do Regimento Interno, em arquivar o processo, sem prejuízo da determinação proposta, devendo ser dada ciência deste acórdão à Procuradoria da República no Município de Mossoró, em atendimento à solicitação constante do TC-024.056/2009-5(apensado nestes autos), acompanhado de cópia da instrução da Unidade Técnica de fls. 297/307 e 320:

1. Processo TC-001.081/2004-6 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Apensos: 024.056/2009-5 (SOLICITAÇÃO)
- 1.2. Interessado: Secretaria de Controle Externo - RN(SECEX-RN)
- 1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Severiano Melo/RN
- 1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.5. Determinação:

1.5.1.aos entes a seguir discriminados a continuidade dos esforços necessários a fim de cumprirem integralmente o disposto no subitem 9.5 do Acórdão 985/2006-TCU-Plenário, no sentido de que

“procedam à análise rigorosa das prestações de contas dos recursos federais repassados a cada uma das Prefeituras envolvidas, no período de 2001 a 2003, objetivando aprofundar o exame dos indícios de irregularidades identificados pelo Ministério Público Estadual e, se necessário, instaurem as respectivas Tomadas de Contas Especiais, dando ciência a esta Corte das providências adotadas”, sem embargo de alertar que o exame efetuado pela Caixa não exclui a responsabilidade dos órgãos repassadores sobre a aprovação das contas, pois os contratos firmados com a Instituição Financeira, via de regra, não contemplam a verificação da legalidade das contratações promovidas pelos convenientes.

Nº	Nome	Sigla
1	Fundação Nacional de Saúde	Funasa
2	Fundo Nacional de Saúde	FNS
3	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Mapa
4	Ministério da Educação	MEC
5	Ministério da Integração Nacional	MI
6	Ministério das Cidades	MCidades
7	Ministério do Desenvolvimento Agrário	MDA
8	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	MDS
9	Ministério do Meio Ambiente	MMA
10	Ministério do Turismo	MTur
11	Ministério dos Esportes	ME

ACÓRDÃO Nº 306/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 1º, inciso XXVI; 17, inciso IV; 143, inciso III; 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, c/c o § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, revogar a cautelar anteriormente concedida, por meio do despacho de fls. 8/12, arquivar o processo, sem prejuízo da(s) recomendação(ões) sugerida(s), exceto no tocante à exclusão dos dispositivos constantes dos itens 1.1.1.14, 1.1.2.14 e 1.1.3.14, do anexo I do Edital nº 70/2009, porquanto não restou comprovado que tal exigência configura restrição indevida ao caráter competitivo do certame, devendo ser dada ciência deste acórdão à Ouvidoria e à Justiça Federal/CE, acompanhado de cópia da instrução de fls. 74/82:

1. Processo TC-029.690/2009-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Dierly Rodrigues Cordeiro (657.128.893-15); Engelberg Belém Pontes (389.863.613-53); Hedwio Carvalho e Silva (700.336.503-06); Jerônimo Filho de Abreu (223.787.823-49)

1.2. Interessado: Ouvidoria do Tribunal de Contas da União

1.3. Órgão/Entidade: Justiça Federal - Seção Judiciária/CE – TRT-5

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - CE(SECEX-CE)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Recomendação:

1.6.1. à Justiça Federal no Estado do Ceará que adote preferencialmente o Pregão Eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns, vez que essa modalidade confere maior agilidade ao certame, além de tornar possível a ampliação da concorrência, por possibilitar a participação na disputa de interessados, independentemente da distância física.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 5/2010 – Plenário

Relator – Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

ACÓRDÃO Nº 307/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, “d”, do Regimento Interno, c/c o Enunciado 145 da Súmula da Jurisprudência no Tribunal de Contas da União, em retificar, por inexatidão material os itens 9.3 e 9.5 do Acórdão 116/2010-TCU - Plenário, onde se lê “9.3 ... *ao Sr. **Manuela** Marcos Maciel*”, leia-se “*ao Sr. **Manuel** Marcos Formiga*”, e onde se lê “9.5 ... ***Carlso** Eduardo Leão de Vasconcelos Lima*”, leia-se “***Carlos** Eduardo Leão de Vasconcelos Lima*”, mantendo-se inalterados os demais termos do referido acórdão, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-006.322/2002-8 (TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2001)

1.1. Aposos: 008.373/2009-3 (SOLICITAÇÃO); 007.407/2001-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 000.486/2004-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.2. Responsáveis: Ana Elizabete Santiago Teixeira (179.598.101-68); Antonio Faustino Cavalcanti de Albuquerque Neto (002.577.104-34); Benivaldo Alves de Azevedo (019.883.794-15); Fabio Almeida Monteiro (095.690.063-15); Fernando Luiz Gonçalves Bezerra (003.420.414-87); José Carlos de Moraes Júnior (141.026.339-87); Manuel Marcos Maciel Formiga (032.706.374-20); Mario Capp Filho (147.853.586-53); Ney Robinson Suassuna (038.480.517-53); Norberto Augusto Costa Filho (223.995.501-53); Pedro Augusto Sanguinetti Ferreira (000.973.814-20); Ramez Tebet (002.548.191-68); Simão Cirineu Dias (004.476.253-49)

1.3. Órgão: Departamento de Gestão Interna - MI

1.4. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-4)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 308/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 15, inciso I, alínea “q”, 143, inciso IV, alínea “e”, e 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, em conhecer da solicitação, prorrogar para 31/5/2010 o prazo solicitado pelo Banco Central do Brasil para encaminhamento dos Relatórios de Gestão da própria autarquia, da Reserva Monetária, da Reserva para o Desenvolvimento Institucional do Bacen e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e fazer a seguinte determinação, bem como ordenar o arquivamento, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-004.004/2010-8 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Entidade: Banco Central do Brasil – Bacen – MF

1.2. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-2)

1.3. Advogado constituído nos autos: não há.

1.4. Determinar à 2ª Secex e à ADPLAN que avaliem, quando da definição dos prazos para o encaminhamento de futuros relatórios de gestão do Bacen, a possibilidade de estabelecer como data para encaminhamento desses relatórios, 31 de maio do ano subsequente.

Ata nº 6/2010 – Plenário
Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 4/2010 – Plenário
Relator – Ministro JOSÉ JORGE

ACÓRDÃO N.º 309/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, em dar quitação ao responsável, diante do recolhimento integral da multa que lhe foi cominada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-021.959/2006-8 (REPRESENTAÇÃO) Apensos: TC 018.533/2007-6 (CONSULTA); TC 012.074/2009-0 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.1. Responsável: Walmir Bruno Soares (034.077.135-68)

1.2. Entidade: Fundação Universidade Federal de Sergipe – MEC

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SE (SECEX-SE)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

1.6. Quitação relativamente ao subitem 9.6 do Acórdão n.º 679/2009, proferido no Plenário, em Sessão de 8/4/2009, Ata n.º 13/2009:

Responsável: Walmir Bruno Soares

data de origem do débito	valor original do débito
08/04/2009	R\$ 3.000,00
data do recolhimento	valor recolhido
18/05/2009	R\$ 3.000,00
Total do recolhimento	R\$ 3.000,00

Ata nº 6/2010 – Plenário
Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 5/2010 – Plenário

Relator – Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

ACÓRDÃO Nº 310/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III; e 237 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para no mérito considerá-la parcialmente procedente, mandando fazer as seguintes determinações conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-009.244/2008-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União

1.2. Unidade: Senado Federal

1.3. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Controle Externo(SECEx-3)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há

1.5. reiterar ao Senado Federal a determinação constante do Acórdão nº 2.406/2007 – TCU – Plenário no sentido de adotar o pregão na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade técnica, a ser justificado pela autoridade competente, não confundível com opção discricionária, de acordo com o subitem 9.2.1 do Acórdão nº 1.700/2007 – TCU - Plenário;

1.6. assinalar ao órgão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para o cumprimento da determinação supra;

1.7. determinar à 3ª Secex que acompanhe as determinações, informando nas contas do órgão referentes ao exercício de 2010.

ACÓRDÃO Nº 311/2010 - TCU - Plenário

Considerando que, no Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 14/02/2007, o Tribunal, entre outras deliberações, determinou à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF que registrasse a execução orçamentária e financeira do Fundo de Saúde da PMDF (subitem 9.2.1.b do Acórdão) e do Fundo de Saúde do CBMDF (subitem 9.2.2.b, do Acórdão) no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi;

Considerando que o Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal e Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, Valdivino José de Oliveira, encaminhou a este Tribunal expediente solicitando a postergação do atendimento dos referidos subitens, o qual deu origem a estes autos de representação;

Considerando que, nos termos do Acórdão nº 1531/2009-TCU-Plenário, de 15/07/2009, o Tribunal, ao conhecer da presente representação, indeferiu o pedido de adiamento do atendimento aos subitens 9.2.1.b e 9.2.2.b, do Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário, reiterando a determinação para que o Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal cumprisse, no prazo de 120 dias, o ali estabelecido, sob pena de caracterizar-se o descumprimento de determinação do Tribunal;

Considerando que, em 22/09/2009, o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, Antônio Gilberto Porto, solicitou prorrogação, para 1º de janeiro de 2010, do prazo para cumprimento do subitem 9.2.2.b do Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário, ou seja, 42 dias além do prazo fixado no Acórdão nº 1531/2009-TCU-Plenário;

Considerando que, depois disso, em novembro de 2009, o Comandante Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, Coronel Luiz Sérgio Lacerda Gonçalves, solicitou prorrogação, por 2 anos e 120 dias, do prazo para cumprimento do subitem 9.2.2.a do Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário;

Considerando que, no tocante ao pedido formulado pelo CBMDF, a unidade técnica opina que, não obstante o longo tempo decorrido desde a expedição do Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário, a

proximidade do final do exercício, bem como eventuais questões de ordem financeira e orçamentária, justificam o deferimento da prorrogação do prazo de registro da execução orçamentária e financeira do Fundo de Saúde do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal no Siafi para 1º de janeiro de 2010;

Considerando que, no que se refere ao pedido formulado pela PMDF, a unidade técnica opina pelo seu indeferimento, por não enxergar nos fatos trazidos para justificar a prorrogação impedimentos à operacionalização das receitas e despesas do Fundo de Saúde da corporação no Siafi e também por entender que o prazo pretendido extrapola os limites da razoabilidade, já que a determinação do Tribunal, em relação à qual não há registro de interposição de recurso nesta Corte, é de 14/02/2007 e o atendimento à demanda da PMDF significaria a possibilidade de cumprimento dessa decisão mais de cinco anos depois da sua expedição, isso caso o órgão não ingresse, ao final desse período, com novo pedido protelatório;

Considerando que a unidade técnica ainda propõe fixar em 28 de fevereiro de 2010 o prazo para que o Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, em conjunto com a PMDF e o CBMDF, informe ao Tribunal sobre o cumprimento dos subitens 9.2.2.a e 9.2.2.b do Acórdão nº 168/2007-TCU-Plenário, devendo-se, no entanto, ressaltar que esse prazo encontra-se, nesta data, expirado.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e nos arts. 143, inciso IV, alínea “e”, e § 3º; 250 e 251 do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em:

1. Processo TC-014.470/2009-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Polícia Militar do Distrito Federal e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal

1.2. Unidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal - MF

1.3. Unidade Técnica: 8ª Secretaria de Controle Externo(SECEX-8)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há

1.5. indeferir o pedido de prorrogação para execução do Fundo de Saúde da Polícia Militar do Distrito Federal no Siafi por mais dois anos e cento e vinte dias;

1.6. autorizar que o registro da execução orçamentária e financeira dos Fundos de Saúde do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e da Polícia Militar do Distrito Federal no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi inicie-se a partir de 1º de janeiro de 2010;

1.7. fixar em 31 de março de 2010 o prazo para que o Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, em conjunto com o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF e a Polícia Militar do Distrito – PMDF, informe ao Tribunal sobre o cumprimento dos subitens 9.2.1.b e 9.2.2.b do Acórdão 168/2007-Plenário;

1.8. dar conhecimento desta deliberação ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, à Polícia Militar do Distrito Federal, ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal e à Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Estado de Fazenda do Governo do Distrito Federal.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 7/2010 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 312/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o Enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante no Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão nº 3045/2009 - TCU – Plenário, prolatado na Sessão de 9/12/2009, Ata nº 53/2009, como a seguir nos respectivos relatório, voto e acórdão:

Onde se lê	Leia-se
Antônio Augusto de Lima	Antônio Augusto Barbosa Lima
Ruidelvan Nonato Gomes da Rocha	Ruidelvan Nonato Gomes Rocha
Rayley Campos Luzza	Rayley Guida de Souza Campos

1. Processo TC-010.227/2003-3 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2002)

1.1. Responsáveis: Adolfo Freitas Guimarães (278.169.238-72); Antonio Augusto Barbosa Lima (809.028.391-87); Daniel Kluppel Carrara (477.977.891-34); Herval dos Santos Melo (233.478.131-20); Juracy dos Santos (130.011.671-49); Kátia Regina de Abreu (613.303.451-34); Lazaro Henrique Mendonca (219.699.901-63); Luiz Carlos Veloso (243.450.831-68); Nasser Iunes (323.089.306-91); Natal Ribeiro Maciel (389.423.131-91); Olímpio Mascarenhas dos Reis (192.309.581-15); Paulo Antonio de Lima (052.332.161-91); Rayley Guida de Souza Campos (618.418.031-20); Ruidelvan Nonato Gomes Rocha (264.817.821-04); Rüter Luiz Andrade Padua (032.927.461-91); Vidamar Grando (779.790.879-68)

1.2. Órgão/Entidade: Senar - Administração Regional/to - Mte; Senar - Administração Regional/to - Mte

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – TO (SECEX-TO)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 7/2010 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 313/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea a, 237, inciso VI, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, sem prejuízo de encaminhar cópia da presente deliberação e da instrução de fls. 129/131 ao Comando da Aeronáutica e ao Sr. Marcos César Pontes, de acordo com o parecer da Sefip:

1. Processo TC-022.454/2009-3 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Apenso: TC-020.411/2009-7 (Representação).
- 1.2. Interessada: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
- 1.3. Entidade/Órgão: Agência Espacial Brasileira – AEB – MD/CA.
- 1.2. Unidade Técnica: Sefip.
- 1.3. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.4. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 2/2010 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 314/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, c/c os arts. 143, inciso V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente; indeferir o pedido de medida cautelar; e fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-028.728/2009-7 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Interessado: Diretriz Engenharia, Serviços e Comércio Ltda (00.175.413/0001-07)
- 1.2. Órgão/Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama/MMA.
- 1.3. Unidade Técnica: 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex-8).
- 1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.5. Determinações:
 - 1.5.1. ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais que apure os indícios de falsificação do registro emitido pelo Conselho Regional de Administração do Estado de Minas Gerais, em nome da empresa Diretriz Engenharia, Serviços e Comércio Ltda, no atestado de capacidade técnica fornecido pela empresa Telecomunicações de Minas Gerais S.A, respeitando os princípios do contraditório e da ampla defesa, para, se entender necessário, aplicar as sanções administrativas cabíveis;
 - 1.5.2. à 8ª Secex que:
 - 1.5.2.1. encaminhe cópia desta deliberação, acompanhada de cópia da instrução de fls. 169/173, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, ao Ministério Público Federal e à Controladoria Geral da União;
 - 1.5.2.2. encaminhe cópia desta deliberação, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e à Empresa Diretriz Engenharia, Serviços e Comércio Ltda.;
 - 1.5.2.3. archive os presentes autos.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 6, DE 3 DE MARÇO DE 2010
Sessão Ordinária do Plenário

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos de nºs 315 a 356, aprovados pelo Plenário, acompanhados de pareceres e propostas de deliberação em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-018.558/2009-1

Natureza: Embargos de declaração

Órgão: Supremo Tribunal Federal

Recorrente: Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.

Advogados constituídos nos autos: André Puppim Macedo, OAB/DF 12.004; Luis Carlos Alcoforado, OAB/DF 7.202; Marcelo Alexandre Andrade de Almeida, OAB/DF 23.574; André Tadeu de Magalhães Andrade, OAB/DF 25.730; Luciana Bonfim Falaschi, OAB/DF 25.264, Livia Rodrigues da Fonseca, OAB/DF 27.824; Priscila Damásio Simões Casa-Grande, OAB/DF 25.691; Maria Gabriela André Lins, OAB/DF 28.433; Guilherme Almeida Galdeano, OAB/DF 29.773

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. DESARMONIA DO ACÓRDÃO EMBARGADO COM A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL. EFEITOS INFRINGENTES. PROVIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Em apreciação embargos de declaração opostos por Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. contra o Acórdão nº 1961/2009-TCU-Plenário, proferido em relação do Plenário e vazado nos seguintes termos:

“ACÓRDÃO Nº1961/2009-TCU-Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, em:

1. com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 237, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, em conhecer os elementos trazidos pela empresa Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., como representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

2. denegar o pedido de medida cautelar formulado pela representante por falta dos requisitos essenciais para sua concessão, o fumus boni iuris e o periculum in mora;

3. indeferir o pedido de ingresso nos autos como parte interessada formulado pela empresa Aceco TI Ltda., nos termos do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

4. dar ciência deste acórdão à representante e ao Supremo Tribunal Federal, acompanhada de cópia da instrução da unidade técnica de fls. 277/283;

5. arquivar o presente processo.

1. Processo TC-018.558/2009-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessada: Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (00.077.362/0001-80)

1.2. Órgão/Entidade: Supremo Tribunal Federal - STF

1.2. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-3)

1.3. Advogados constituídos nos autos: André Puppim Macedo, OAB/DF 12.004; Luis Carlos Alcoforado, OAB/DF 7.202; Marcelo Alexandre Andrade de Almeida, OAB/DF 23.574; André Tadeu de Magalhães Andrade, OAB/DF 25.730; Luciana Bonfim Falaschi, OAB/DF 25.264, Livia Rodrigues da Fonseca, OAB/DF 27.824; Priscila Damásio Simões Casa-Grande, OAB/DF 25.691; Maria Gabriela André Lins, OAB/DF 28.433; Guilherme Almeida Galdeano, OAB/DF 29.773

1.4. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.”

2. Referido acórdão foi proferido em processo de representação formulado pela embargante, em razão de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico nº 75, do Supremo Tribunal Federal, que tinha por objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de manutenção de sala-cofre. A irregularidade consistiria em exigência de que o fornecedor demonstrasse aptidão em prestar o serviço em sala-cofre certificada pela norma ABNT 15247.

3. Mediante despacho de fl. 36 do Anexo 4, admiti os embargos e decidi outras questões incidentais. Reproduzo o despacho, para melhor compreensão da matéria:

“Trata-se de embargos de declaração opostos por Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. em face do Acórdão nº 1961/2009-Plenário, proferido em processo de representação.

2. Admito os embargos, uma vez presentes os requisitos legais e regimentais.

3. Em atenção ao disposto no art. 284 do Regimento Interno, e tendo em vista a possibilidade, em tese, de que o resultado do julgamento do recurso em questão possa ser contrário aos interesses da empresa Aceco TI Ltda., abro o prazo de 10 (dez) dias para que referida empresa apresente, se assim o desejar, contra-razões aos embargos opostos pela Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.

4. Incidentalmente, observo que a representante peticionou novamente nos autos, mediante peça que fiz juntar às fls. 25/31 do Anexo 4, noticiando que foi celebrado o Contrato nº 68/09 entre o Supremo Tribunal Federal - STF e a empresa Aceco. Por essa razão, solicita ao Tribunal a adoção de medida cautelar tendente à suspensão da execução do contrato até que a matéria seja definitivamente apreciada.

5. Tenho por incabível a cautelar cogitada, tendo em conta o alto risco de dano reverso incidente sobre a matéria. Com efeito, trata-se de contrato para manutenção da sala-cofre do STF, que hospeda os equipamentos e serviços críticos que suportam o armazenamento de dados e informações essenciais à regular continuidade das atividades da Suprema Corte de Justiça do País. Suspender um contrato dessa espécie implicaria em colocar em risco a integridade da sala-cofre, o que não é absolutamente razoável.

6. Indefiro, portanto, o pedido de suspensão do contrato em causa.

7. Isto posto, determino à 3ª Secex que:

a) cientifique a empresa Aceco TI Ltda. para que, querendo, no prazo de 10 (dez) dias, apresente contra-razões aos embargos opostos pela Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.;

b) findo o prazo acima fixado, examine os embargos de declaração e as eventuais contra-razões, considerando que o acórdão recorrido foi proferido mediante relação, com base na instrução lançada pela unidade técnica às fls. 277/283;

c) realizado o exame dos embargos e das contra-razões, submeta ao relator as proposições que entender pertinentes, via Ministério Público junto ao TCU, a quem, desde logo, solicito parecer;

d) dê ciência deste despacho à Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. e ao Supremo Tribunal Federal.”

4. O conteúdo decisório do despacho supra restou irrecorrido.

5. Contrarrazões apresentadas pela empresa Aceco TI Ltda. às fls. 40/76 do Anexo 4.

6. Examinados os embargos e as contra-razões pela 3ª Secex, assim se pronunciou a unidade técnica (fls. 104/109 do Anexo 4), com a anuência do corpo dirigente (fl. 110):

“Trata-se de Embargos de Declaração oposto pela empresa Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda em desfavor do Acórdão nº 1961/2009- TCU – Plenário, que julgou improcedente representação apresentada pela embargante, em razão de possíveis irregularidades ocorridas no pregão nº 75 do Supremo Tribunal Federal com vistas a contratar serviços de manutenção para a Sala-Cofre. A embargante alega que a proposta de encaminhamento da 3ª Secex, acolhida pelo Exmº Ministro Relator Valmir Campelo, contém omissões e contradições.

2. A embargante alega em seu arrazoado que os dispositivos elencados no Acórdão nº 1961/2009 - TCU fundamentam apenas a hipótese de conhecimento da representação, não havendo qualquer elucidação sobre as razões pelas quais a representação foi considerada improcedente no mérito.

3. Segundo a embargante, a omissão da decisão se configura na medida em que não é examinada nos autos a questão da exigência de certificação, que limitaria a competição a apenas uma empresa e questiona, ainda, se há fundamentação legal para se exigir a certificação. O fato dos autos não terem sido analisado à luz do Acórdão nº 589/2009 também foi considerado omissão, uma vez que, segundo a embargante, o supracitado acórdão não foi aplicado ao caso pela simples questão de se tratar de outro Órgão. A exigência editalícia de observar obrigatoriamente as normas técnicas da ABNT supostamente contraria as decisões do TCU, de maneira destacada o Acórdão nº 589/2009.

4. A embargante apresentou novamente os argumentos já trazidos antes aos autos de que a certificação não é exigida para manutenção das salas-cofre, podendo ser apenas exigida para a aquisição das mesmas; e postula, já que não existe dispositivo na ABNT que regule o serviço de manutenção das salas, não haveria como o edital do pregão exigir esse requisito. E afirma ainda que a decisão ora atacada relativizou a ilegalidade de aceitar a exigência da certificação em função da diferença de valores das propostas, que foi de R\$ 900,00, contrariando os princípios da isonomia, moralidade e legalidade.

5. Mais uma vez foi apresentado o argumento de que a exigência de certificação limita a competição a apenas uma única concorrente, a empresa ACECO. A embargante alega ainda que a Lei nº 8666/93 não autoriza o condicionamento de licitações às certificações emitidas pela ABNT. A empresa Delta questiona o fato de a Administração poder contratar empresa apenas com credenciamento da ABNT. Utilizou-se, novamente, o exemplo das salas-cofre da INFRAERO e do Acórdão 589/2009, para afirmar que não se aplica a certificação ABNT NBR 15247 à manutenção das salas-cofre.

6. De acordo com a embargante, o argumento que foi discutido nos autos - a perda da garantia por utilização de serviços não autorizados/certificados - já teria sido rechaçado no Acórdão nº 1698/2007- Plenário, nos seguintes termos:

‘A despeito de todo o esforço dos quatro responsáveis pela contratação, que propuseram a escolha da Aceco e emitiram votos favoráveis à inexigibilidade licitatória, bem como da própria empresa, admitida como interessada nos autos, na tentativa de convencer que os serviços de manutenção integram-se à sala-cofre de maneira indissociável, e que eventual divisão comprometeria a segurança e a atribuição de culpa ou obrigações por possíveis prejuízos, a defesa cai por terra em frente do forte argumento da instrução da 2ª Secex, no sentido de que, se assim fosse, os equipamentos de informática, por estarem contidos na célula, não poderiam ser fornecidos ou pelo menos mantidos pelos seus provedores originais, mas tão-somente por aquela que faz a conservação do ambiente. É ainda relevante que as empresas que vendem e mantêm os equipamentos de informática, que são a razão de existir da sala-cofre e que não podem parar de funcionar, não se preocupam com a intervenção da Aceco dentro do ambiente, embora pareça razoável imaginar que um serviço mal feito, como na área de limpeza, teria capacidade de afetar, por exemplo, a interligação dos aparelhos. Já a Aceco aduz, injustificadamente, que a presença de outros prestadores de serviço, para aquilo que é de seu interesse comercializar, poderia pôr em risco a integridade da sala-cofre.’

7. Outro argumento apresentado para os embargos de declaração, pela empresa Delta, diz respeito ao fato da unidade técnica ter destacado que a conclusão exposta na instrução inicial não deveria servir como paradigma para próximas contratações da Administração Pública, pois é possível que, com a evolução do mercado, futuramente, outras empresas se tornem aptas tecnicamente a ser certificadas pela

ABNT para prestar o serviço de suporte técnico em Sala – Cofre com a certificação de Marca de Segurança ABNT NBR 15247. A embargante afirma que esse tipo de conclusão viola o princípio da isonomia, pois reconhece uma única empresa como capacitada na administração pública para a manutenção da sala-cofre.

8. Por fim, a embargante afirma que o Supremo Tribunal Federal não tem justificativa técnica e legal para direcionar, na licitação para serviços de manutenção da sala-cofre, a contratação da empresa ACECO; e requer que os presentes embargos sejam acolhidos e providos e que o Tribunal de Contas determine que se retire a exigência do certificado ABNT NBR15247 como critério de participação do pregão eletrônico nº 75/2009 para os serviços de manutenção de sala-cofre. E requer, ainda, que seja realizado um novo procedimento licitatório de suporte técnico, com manutenção preventiva, corretiva e evolutiva para sala-cofre, bem como substituição de componentes.

Da Admissibilidade

9. Cabe registrar preliminarmente que, nos termos do § 1º do art. 31 da Lei Orgânica do TCU, é cabível a oposição dos presentes embargos, tendo em vista a legitimidade da representante e a apresentação dos embargos dentro do prazo previsto para tanto. Os embargos foram recepcionados por intermédio do despacho do Exmº Ministro Valmir Campelo, exarado às fls. 36 do anexo 4. Por força desse despacho, a empresa Aceco TI Ltda foi cientificada para apresentar as contra-razões aos embargos opostos pela Delta Engenharia, Indústria e Comercio Ltda.

Contra-razões da empresa ACECO TI Ltda.

10. O primeiro argumento trazido aos autos pela empresa Aceco foi que as argumentações da empresa Delta expendidas nos presentes embargos não se enquadra nas hipóteses de cabimento dos embargos, elencados no § 1º do art. 31 da Lei Orgânica do TCU, uma vez que o verdadeiro interesse da embargante é rediscutir o mérito da matéria, já discutido nos autos do Acórdão nº 1961/2009- TCU. Trouxe como exemplo a jurisprudência do Tribunal que tratou do assunto nos Acórdãos 2076/2005, 92/2004 e 328/2004, todos Plenário.

11. O segundo ponto de esclarecimento diz respeito à imprescindibilidade da certificação. A Aceco afirma que o STF esgotou a questão da imprescindibilidade da certificação, como condição inafastável à preservação das garantias técnicas e legais por força da aquisição da sala-cofre na qual os serviços de manutenção ora objeto de debate nos presentes embargos, são prestados. Diante desse quadro, afirma a Aceco, o STF, no momento em que necessitou contratar uma empresa para a prestação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva da sala-cofre, viu-se compelido a primar pela conservação do selo de certificação, de forma a preservar as características e funcionalidade de seu equipamento de segurança. Isto porque existem requisitos estabelecidos pela ABNT e pelo INMETRO, responsáveis pela emissão do selo de qualidade do produto, para que uma sala-cofre conserve o status de produto certificado.

12. Ainda seguindo no tema, a Aceco apresentou declaração da ABNT (fls. 85, anexo 4) de que a certificação de salas-cofre conforme a norma ABNT NBR 15247 e a consequente utilização da Marca de Segurança ABNT somente permanecerão válidas caso a empresa mantenha o programa do fabricante, efetuada pelo fabricante ou seu credenciado, conforme consta no procedimento NI/ABNT 09.113.01 e no selo de segurança. A Aceco enviou cópia do procedimento NI/ABNT 09.113.01 (fls. 89-97, anexo 4) e postula que o referido procedimento ressalva a importância dos serviços de manutenção corretiva e preventiva de uma sala-cofre certificada, e dedica, no tópico que trata da manutenção da certificação, subitem específico que delinea estes serviços como primordiais para que se possa garantir a preservação da Marca de Segurança.

13. A Aceco também apresentou argumentação a respeito da inaplicabilidade do Acórdão 589/2009 ao caso em tela. O Acórdão citado tinha como objeto a prestação de serviços de manutenção prestados na sala-cofre da INFRAERO, fabricada em conformidade com a norma alemã VDMA 24.991-2, única norma a respeito de sala-cofre vigente à época da aquisição feita pela INFRAERO. A sala-cofre da INFRAERO não foi submetida aos ensaios estabelecidos pela ABNT NBR 15247, portanto não foi certificada pela norma ABNT NBR 15247; logo não houve a preocupação com a perda da certificação. Diferente do que se discute em relação aos serviços de manutenção a serem prestados na sala-cofre do

STF, a saber, a possibilidade de perda da garantia fornecida pela certificação, o que não foi abordado no Acórdão abordado como referência.

14. De acordo com a Aceco, a tecnologia aplicada às salas-cofre é ímpar, suas características não são encontradas em outros produtos, por isso ficaria clara a necessidade de pessoal devidamente qualificado para a realização dos serviços de manutenção do objeto; o desconhecimento das especificidades desse tipo de equipamento poderia colocar em risco seu funcionamento.

15. A empresa destacou que obteve sua certificação de marca de segurança ABNT, em conformidade com as balizas da NBR 15247, cerca de 5 meses após a edição da norma, empreendendo, assim inegáveis esforços para se adequar à realidade da ordem jurídica nacional que lhe apresentava. A qualificação técnica decorre, segundo a empresa, de um conjunto de fatores que amalgamam recursos econômicos, técnicos e humanos e demandam altos investimentos, que a qualificam a prestar os serviços relacionados à sala-cofre.

16. Um último ponto discutido pela empresa Aceco aponta para diferenciação tecnológica que existiria entre ela e a empresa embargante e afirma que esta última, que não investiu no processo de certificação, abusa na proposta de seus serviços, mediante preços que se rivalizam com os da Aceco, empresa certificada, que arca com os custos dos processos de produção e certificação de seus produtos e serviços.

17. A Aceco requer que os embargos declaratórios opostos pela empresa Delta sejam rejeitados por não restarem configurados omissões, obscuridades ou contradições a respeito do Acórdão atacado.

Análise

18. De acordo com o disposto no artigo 34 da Lei nº 8.443/92, cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. O mesmo entendimento é exposto no Regimento Interno do TCU, artigo 287. De pronto, pode-se afirmar que não é recurso adequado para rediscutir o mérito da questão já tratada no Acórdão atacado. Esse entendimento já foi expresso em outras oportunidades, como no âmbito do Acórdão 3740/2009-1ª Câmara:

‘Nessa linha de argumentação, é importante registrar que há autores, como João Monteiro, Sérgio Bermudes e Affonso Fraga, dentre outros, que não consideram os embargos de declaração um recurso, mas apenas um mero procedimento incidente, destinado ao aperfeiçoamento da forma pela qual a decisão se materializou.

No entanto, a corrente mais aceita, inclusive por esta Corte de Contas é aquela que os enquadra como recurso. No nosso direito positivo estão classificados como tal, conforme artigo 496 do Código de Processo Civil. Defendem essa ideia os juristas José Carlos Barbosa Moreira, Nelson Nery Júnior e muitos outros. Todavia, são unânimes em afirmar que os embargos de declaração devem se limitar a esclarecimento ou suprimento da omissão. Não visam alterar sentença.’ (grifo nosso).

19. O primeiro ponto questionado pela empresa Delta diz respeito a não haver elucidação sobre as razões pelas quais a representação foi considerada improcedente no mérito. Ora, as razões foram discutidas nos autos, quando da apresentação da representação pela empresa Delta. A embargante teve acesso à instrução da unidade técnica, que debateu o assunto nos parágrafos 10 a 32 (fls. 278- 282), portanto não há omissão neste caso.

20. O segundo ponto diz respeito à aplicabilidade do Acórdão nº 589/2009. A embargante afirmou que a unidade técnica não considerou o uso do Acórdão meramente por se tratar de outro órgão da Administração. Não assiste razão à embargante nesse ponto, uma vez que o Acórdão nº 589/2009 foi proferido com relação à situação da sala-cofre da INFRAERO. Essa sala não possui a certificação ABNT NBR 15247, como é o caso do STF. Logo não haveria como tratar duas situações distintas tendo como base o Acórdão citado. Reafirma-se aqui o juízo já expedido nos autos:

‘Os presentes autos não podem ser analisados à luz do Acórdão 589/2009- Plenário, uma vez que naquela oportunidade não foi discutida a manutenção da certificação pela ABNT, posto que a manutenção da Sala-Cofre em questão dizia respeito à Infraero, que não possui a certificação ABNT NBR 15247’.

21. A esse respeito é correta a afirmação feita pela empresa Aceco de que a sala-cofre da INFRAERO não foi submetida aos ensaios estabelecidos pela ABNT NBR 15247, portanto não foi certificada pela norma ABNT NBR 15247; logo não houve a preocupação com a perda da certificação. Diferente do que se discute em relação aos serviços de manutenção a serem prestados na sala-cofre do STF, a saber, a possibilidade de perda da garantia fornecida pela certificação, o que não foi abordado no Acórdão usado como referência. Novamente não há que se falar em omissão, como afirmado pela embargante.

22. Não se pode, contudo, aceitar a exclusividade da empresa ACECO TI como a única capaz de fornecer manutenção às salas certificadas, sobretudo para efeito de inexigibilidade, como já foi exposto nos autos. Por isso foi correta a opção do STF no sentido que a opção pelo procedimento licitatório que pode estimular as empresas que atuam no ramo a empreender esforços visando à obtenção futura do certificado da ABNT, estimulando, a médio e longo prazo, a concorrência do setor. O sistema jurídico brasileiro não exclui o interessado que queira se qualificar para prestar serviços que envolvem o escopo sala-cofre.

23. Um ponto a ser destacado, relativo à exigência da certificação diz respeito ao objeto da licitação questionada nos autos: a contratação de empresa para a prestação de serviços de suporte técnico on site, 24 horas por dia e 7 dias por semana, inclusive feriados, com manutenção preventiva, corretiva e evolutiva para a Sala- Cofre, bem como a substituição de componentes. Há de se questionar se a empresa que não possui certificação da ABNT tem condições de oferecer componentes originais, quando for necessário, de forma a manter as qualidades originais da sala-cofre.

24. A embargante afirma que a perda da garantia por utilização de serviços não autorizados/certificados já teria sido rechaçado no Acórdão nº 1698/2007- Plenário. Na verdade, o Acórdão citado rechaça a contratação da empresa Aceco por inexigibilidade para a manutenção das salas-cofre. Isso fica claro no trecho do voto usado pela embargante e no item 9.7.1 do referido Acórdão ‘... A despeito de todo o esforço dos quatro responsáveis pela contratação, que propuseram a escolha da Aceco e emitiram votos favoráveis à inexigibilidade licitatória, bem como da própria empresa, admitida como interessada nos autos...’

‘ao contratar serviços e equipamentos para salas-cofre, faça-o em observância aos arts. 3º, § 1º, inciso I; 7º, § 5º; 15, § 7º, inciso I; e 25 da Lei nº 8.666/93.’

25. De fato, a exclusividade no fornecimento de determinado produto, como sala-cofre, não induz à exclusividade no fornecimento dos equipamentos e respectivos serviços de manutenção que lhe são acessórios, para efeito de inexigibilidade de licitação.

26. Outro ponto que a embargante afirma haver contradição diz respeito à instrução técnica ter destacado que a conclusão exposta na instrução não deveria servir como paradigma para próximas contratações da Administração Pública. A embargante afirma que esse tipo de conclusão reconhece uma única empresa como capacitada na administração pública para a manutenção da sala-cofre. Na verdade, o destaque dado ao fato da conclusão exposta não servir de paradigma teve por objetivo não aceitar a exclusividade da empresa ACECO TI como a única capaz de fornecer manutenção às salas certificadas, sobretudo para efeito de inexigibilidade. O que se pretende é evitar que o gestor, alegando que é possível exigir a certificação para a manutenção da sala-cofre, queira contratar por inexigibilidade; e espera-se que mais empresas que atuam no ramo venham a empreender esforços visando à obtenção futura do certificado da ABNT.

27. Não se pode aceitar a conclusão da embargante que o Supremo Tribunal Federal direcionou a licitação. É bastante razoável que o STF, após contratar o uso de uma sala-cofre com a certificação ABNT NBR 15247, prime pela manutenção da certificação, uma vez que essa garantia já teve um custo elevado aos cofres públicos. Foi exatamente por isso que o valor de R\$ 900,00 não foi considerado significativo quando se analisou a questão de manter ou não a certificação. Ademais, como já discutido nos autos em instrução anterior, a exigência do documento emitido pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) que demonstre que a empresa esta apta a prestar o serviço de suporte técnico em Sala- Cofre com certificação de Marca de Segurança ABNT NBR 15247 é uma exigência que parte da

própria ABNT. O procedimento de certificação encontra-se nos autos às fls. 89-97, anexo 4. Novamente há de se questionar se é acertado perder a certificação depois do alto investimento já feito.

28. Por fim, a embargante pede que os presentes embargos sejam acolhidos e providos que o Tribunal de Contas determine que se retire a exigência do certificado ABNT NBR15247 como critério de participação do pregão eletrônico nº 75/2009 para os serviços de manutenção de sala-cofre. E requer, ainda, que seja realizado um novo procedimento licitatório. Como já dito, os embargos de declaração não se prestam a reformar sentença já proferida. O pedido da embargante já foi denegado quando a mesma representou junto a esta Corte.

29. O que se conclui são que os argumentos da embargante não apontam para a correção de obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. Pelo contrário, só procura rediscutir o mérito da representação, que já foi rechaçado pela área técnica deste Tribunal e confirmado pelo Plenário, tanto no aspecto da medida cautelar requerida, quanto no próprio mérito. Em verdade, a empresa quer rediscutir o mérito da representação em sede embargos de declaração suscitando implicitamente efeitos infringentes ao novo julgado.

30. Destarte, ante a ausência de obscuridade, omissão ou contradição do Acórdão nº 1961/2009-TCU – Plenário, os presentes embargos não merecem prosperar.

Proposta de Encaminhamento

31. Diante do exposto, propõe-se a adoção das seguintes medidas pelo Tribunal:

a) conhecer dos Embargos de Declaração opostos pela empresa Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda contra o Acórdão nº 1961/2009- TCU – Plenário, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, rejeitá-los;

b) remeter cópia da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentar, aos advogados André Macedo de Oliveira, OAB/DF nº 15.014 e Priscila Damasio Simões, OAB/DF 25.691, representantes legais das empresas Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda e Aceco TI Ltda, respectivamente; bem como, ao Supremo Tribunal Federal;

c) arquivar os presentes autos.”

7. Pelo Ministério Público junto ao TCU oficiou nos autos o Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, com parecer da seguinte lavra (fls. 111/113 do Anexo 4):

“Trata-se de Embargos de Declaração interposto pela empresa Delta Engenharia, Indústria e Comércio LTDA., em face do Acórdão nº 1.961/2009, proferido pelo Plenário do TCU em sessão ordinária realizada em 02.09.2009 (Ata nº 35/2009-Plenário, Ministro-Relator Valmir Campelo).

Mediante a referida deliberação, o Tribunal, apesar de ter conhecido como representação os documentos apresentados pela embargante, julgou improcedente o pedido de medida cautelar por falta dos requisitos essenciais para sua concessão, o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**.

Admitidos os embargos, o Ministro-Relator determinou à 3ª Secex para cientificar a empresa Aceco TI Ltda. para que apresentasse contra-razões aos embargos opostos, que examinasse os elementos apresentados pelas duas empresas e que, antes de sua submissão ao relator, fossem os autos submetidos ao MPTCU.

Após examinar as razões apresentadas pelas mencionadas empresas, a Unidade Técnica, considerando que os argumentos do embargante não apontam para correção de obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida, propôs o conhecimento dos embargos para, no mérito, negar-lhes provimento, (fls. 109, Anexo 4).

Segundo a embargante, o Acórdão nº 1.961/2009-Plenário foi omissivo na questão relativa à exigência da certificação ABNT NBR 15247, que limitaria a competição a apenas uma única empresa detentora de tal requisito editalício: Aceco TI Ltda.

Da instrução realizada pela Unidade Técnica (fls. 277/283, Volume 1), verifica-se que a exigência do certificado ABNT NBR 15247 foi considerada regular, em virtude de se manter a certificação daquela sala-cofre construída nos moldes da mencionada norma.

Seguindo o parecer da 3ª Secex, a Corte entendeu razoável que o STF, visando à permanência da certificação de sua sala-cofre adquirida nos termos da ABNT NBR 15247, primasse pela sua

manutenção, por meio da contratação de uma empresa apta a prestar o serviço de suporte técnico com a marca de segurança da citada norma.

Entretanto, como bem frisado na instrução de fls. 108, Anexo 4, não se está aceitando a exclusividade da empresa Aceco TI Ltda. como a única capaz de fornecer manutenção às salas-cofre certificadas, mas, em vista do caso concreto, concordou-se em manter a garantia fornecida pela certificação.

Por isso, ressalta-se que, apesar de ter sido considerada, no presente caso, regular a exigência do certificado ABNT NBR 15247 para a manutenção da sala-cofre, não se pode concluir que ela seja imprescindível nas licitações públicas. Prova disso é que não consta, no site do INMETRO (www.inmetro.gov.br), sala-cofre na lista de produtos com certificação compulsória.

Da mesma forma, não se visualiza, no inciso X do art. 6º da Lei nº 8.666/93, qualquer termo de exigência de se obter certificados emitido pela ABNT, mas, tão-somente, de se seguir as normas que permitam a execução completa da obra.

Ademais, conforme já manifestado pelo TCU, a citada norma da ABNT apenas estabelece ensaios e testes com vistas à certificação, sem que haja menção em seu corpo que diga respeito a procedimento e métodos construtivos que possibilitem a confecção de uma sala-cofre.

Nesse sentido, reproduz-se abaixo o voto condutor do Acórdão nº 2323/2006-TCU-Plenário, acerca da inexistência de dispositivo legal que imponha à administração pública exigir, para sala-cofre, norma certificadora, **in verbis**:

‘37. Como bem demonstrou Sua Excelência, deve ser feita uma distinção entre norma técnica de procedimento e norma de certificação. As normas com observância compulsória por parte da Administração em seus procedimentos licitatórios e nos contratos resultantes, seriam aquelas que descrevem os métodos construtivos, ou seja, as normas procedimentais. No caso, a NBR 15247 é uma norma de certificação, não havendo exigência legal para impingir-la inexoravelmente ao órgão licitante.’

Seguindo esse mesmo raciocínio, o Ministro Valmir Campelo esclareceu, no voto condutor do Acórdão nº 144/2007-Plenário, que não há embasamento legal que vincule os certames públicos à exigência de certificação por parte da ABNT, **in verbis**:

‘13. Há que se ter claro, ante os termos do dispositivo acima reproduzido, que não há qualquer exigência na Lei que obrigue a Administração a obter certificados de segurança ou de qualidade emitidos pela ABNT, como quer fazer acreditar a interessada. O que existe é, tão-somente, a definição daquilo que a Lei denomina ‘projeto executivo’, e a sua elaboração deve permitir a identificação dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra.’

Registra-se, por fim, o voto proferido pelo Ministro-Relator Benjamin Zymler, no Acórdão nº 589/2009-Plenário, ao discutir a necessidade do procedimento licitatório para aquisição ou manutenção de sala-cofre, **in verbis**:

‘É nesse contexto que, acerca da inexigibilidade de licitação ou de fornecedor exclusivo para sala-cofre, o TCU manifestou-se sobre o assunto, no sentido de que ‘A exclusividade no fornecimento de determinado produto, como sala-cofre, não induz à exclusividade no fornecimento dos equipamentos e respectivos serviços de manutenção que lhe são acessórios, para efeito de inexigibilidade de licitação.’ (TC 014.592/2003-6, Acórdão nº 1.698/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilça). De acordo com esse Acórdão, o TCU entendeu que não haveria exclusividade na manutenção de ambiente de sala cofre, como tentou naquele e neste processo induzir a Representante, que é a mesma (Aceco TI Ltda.). Ademais, enfatize-se, não há confundir fornecimento com manutenção de sala cofre, tal como tratado nestes autos.’

Logo, considerando que, de acordo com a jurisprudência mencionada, não procede exigir a norma certificadora para contratações referentes à sala-cofre, firma-se pelo provimento aos embargos infringentes, em virtude da contradição do acórdão atacado com a jurisprudência deste TCU.

Por oportuno, cabe registrar que, estando os autos neste Gabinete, foi entregue o documento que ora acostamos à última contracapa do Anexo 4, cuja autuação, desde já, sugere-se. Por meio do citado documento, intitulado ‘memorial’, a empresa DELTA apresenta relação de extratos de inexigibilidade de

licitação referente à prestação de serviços para execução de projeto, fornecimento e instalação de salas-cofre em diversos órgãos, como o Ministério Público Federal e o Tribunal Superior do Trabalho, com a empresa Aceco TI Ltda.

Da análise do documento apresentado, não é possível afirmar que houve irregularidade nas contratações ali constantes, já que as informações do memorial apenas dão notícia da prática de alguns órgãos em contratar diretamente a empresa Aceco TI Ltda. para aquisição ou manutenção de sala-cofre, todos fundamentados no art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, o fato apresentado pela embargante não permite, isoladamente, formação de juízo conclusivo, haja vista a possibilidade de as contratações terem sido regularmente justificadas.

Diante do exposto, por entender que houve contradição no acórdão embargado, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se pelo provimento dos embargos apresentados pela empresa Delta Engenharia, Indústria e Comércio LTDA., não obstante considerar que os documentos por ela apresentados não contêm indícios suficientes que permitam caracterizar eventuais irregularidades.”

8. A embargante ainda se dirigiu a este relator mediante peças datadas de 8 e 30 de dezembro de 2009, listando outros órgãos da Administração que teriam contratado a instalação de salas-cofres por inexigibilidade de licitação.

É o relatório.

VOTO

Podem ser conhecidos os presentes embargos, posto preencherem os requisitos de admissibilidade.

2. No mérito, entendo que a decisão embargada afastou-se da jurisprudência do Tribunal acerca do tema, razão pela qual merece ser reformada, com efeitos infringentes, para, ao final, considerar a representação parcialmente procedente.

3. Ressalto que a matéria restou devidamente enfrentada no parecer do representante do Ministério Público junto ao TCU, integralmente transcrito no relatório antecedente, cujos fundamentos recepciono como minhas razões de decidir.

4. De fato, matéria análoga já havia sido decidida no âmbito do TC-033.244/2008-6, em que foram proferidos os Acórdãos nºs 22/2009 e 589/2009 (embargos de declaração), decidindo controvérsia envolvendo as mesmas empresas interessadas neste processo.

5. Também naqueles autos se discutia pretensão exclusividade da empresa ACECO para manutenção de sala-cofre.

6. Por serem de todo pertinentes as argumentações lançadas pelo relator, Ministro Benjamin Zymler, que inclusive analisou a matéria à luz da responsabilidade civil da contratada, transcrevo os seguintes trechos do voto proferido por Sua Excelência, que restou acompanhado pelo Plenário ao proferir o Acórdão nº 589/2009:

“Sobre a certificação ABNT NBR 15247, impõe-se registrar informação obtida no sítio da ABNT, nos seguintes termos: ‘A certificação é a prova de que o produto fabricado e instalado nos clientes tem as mesmas características e qualidades do produto testado em laboratório avaliado pela ABNT dentro de padrões e exigências internacionais, e que funcionará perfeitamente em caso de incêndio ou outro tipo de ocorrência para a qual tenha sido testado. É a certeza de que cumprirá com sua função de proteção de hardware e dados no momento crítico’ (fonte: http://www.abnt.org.br/m3_preview.asp?cod_pagina=1237&cod_idm=1). Essa certificação diz respeito à qualidade do produto e não se refere à manutenção do mesmo.

Não socorre a Embargante o argumento da suposta garantia consubstanciada no item 9.1.5 do contrato firmado entre a empresa Aceco TI Ltda. e a INFRAERO, em que lhe é atribuída responsabilidade ‘Pela segurança e durabilidade dos equipamentos fornecidos, para as cargas e condições de trabalho especificadas, nos termos do art. 1.245 do Código Civil Brasileiro’. Esse contrato

tinha como objeto a manutenção dessas salas-cofre, que era realizada pela Representante e tornou-se objeto do Pregão em análise.

O mencionado dispositivo do Código Civil de 1916 é genérico, não se limita ao fornecimento de sala cofre, como tentou induzir a Embargante, e diz respeito a todo e qualquer contrato que envolva obra de engenharia, ou seja, refere-se a serviço de construção, como, por exemplo, de sala cofre, mas não de manutenção da mesma. Para espantar qualquer dúvida, colaciono esse dispositivo, cuja correspondência no atual Código Civil (Lei nº 10.406/2002) se dá por meio do artigo 618:

‘Art. 1.245. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante 5 (cinco) anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo, exceto, quanto a este, se, não o achando firme, preveniu em tempo o dono da obra.’

Nesse sentido, não há confundir a garantia a ser prestada pelo fabricante ou construtor de sala-cofre com eventual responsabilidade da empresa contratada para manutenção da mesma.

É improcedente o argumento da Embargante no sentido de que o TCU ‘vem se posicionando no sentido de que a manutenção da sala-cofre’ seria de exclusividade da empresa Aceco TI Ltda. no Brasil, pois o processo-paradigma (TC 022.810/2007-4) não trata de manutenção de sala cofre, mas sim de ‘fornecimento e instalação de ambiente de alta segurança, estanque, com características especiais para proteção de equipamentos de informática e mídias magnéticas contra fogo, água, umidade, poeira, gases corrosivos, campos magnéticos e radiações, roubo, vandalismo e arrombamento indevido’.

O argumento sobre o risco de perpetuação da qualidade do produto, bem como a possibilidade de danos advindos da má manutenção por eventual incompetência da empresa vencedora do Pregão não socorre a Embargante.

Compete à INFRAERO cercar-se dos meios, como, por exemplo, garantia, para precaver-se de eventuais prejuízos causados pela contratada. Eventuais danos causados na gestão de contrato administrativo podem ser resolvidos mediante a execução da garantia contratual, a fim de satisfazer os valores de multas e indenizações devidos à Administração, na forma do art. 80, III, da Lei nº 8.666/1993, no caso de rescisão do contrato. Nos termos do item 17.1.1 do multicitado Edital, obrigar-se-á a adjudicatária do certame a depositar 5% (cinco por cento) do valor da contratação a título de ‘garantia de cumprimento do contrato’, de acordo com a legislação em vigor.

Sem embargo da execução dessa garantia, se o dano for superior a esta, poderá a Administração socorrer-se do Poder Judiciário, a fim de ver seu patrimônio recomposto por eventual dano causado pela contratada, sem prejuízo das apenações a que se sujeita a contratada. Antecipar a hipótese de dano é fazer prognóstico insuscetível de apreciação deste Tribunal, até porque os documentos constantes dos autos não permitem formular previsão de potencial prejuízo decorrente do contrato a ser firmado em consequência do Pregão em análise.

[...]

Em que pese a existência de atribuições que induziriam à especificidade técnica ensejadora de fornecedor exclusivo, não há questionar a preponderância de serviços de natureza comum do objeto do certame perquirido. Daí por que, inclusive, a realização do certame via pregão eletrônico.

É de mencionar que o TCU não está vinculado à modalidade de licitação empregada pela Entidade, pois poderia tratar-se de objeto não contemplado nos dispositivos que versam sobre pregão (Lei nº 10.520/2002, Decretos nos 3.555/2000 e 5.540/2005) e, a partir daí, o Tribunal determinar eventuais adequações necessárias à correta aplicação da lei. Entretanto, como mencionado, verifica-se nítida preponderância de serviços comuns em consonância com esses diplomas.

É importante consignar que não se trata de procedimento licitatório destinado a adquirir uma sala-cofre, mas sim sua manutenção, cujas atribuições acima descritas podem ser consideradas de natureza comum, a serem licitadas via pregão, sem que fique caracterizada a exclusividade de determinada empresa na manutenção dessa sala-cofre.” (Grifei e sublinhei).

7. Diante da argumentação acima transcrita, depreende-se que a manutenção de uma sala-cofre é um serviço de natureza comum, que pode ser licitado mediante ampla concorrência, sendo que não se mostra

razoável à Administração entender como única empresa qualificada para a realização desse serviço aquela que tenha certificado para construir a sala-cofre objeto do serviço de manutenção.

8. Nesse sentido:

“É nesse contexto que, acerca da inexigibilidade de licitação ou de fornecedor exclusivo para sala-cofre, o TCU manifestou-se sobre o assunto, no sentido de que ‘A exclusividade no fornecimento de determinado produto, como sala-cofre, não induz à exclusividade no fornecimento dos equipamentos e respectivos serviços de manutenção que lhe são acessórios, para efeito de inexigibilidade de licitação.’” (TC 014.592/2003-6, Acórdão nº 1.698/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilaça - Grifei).

9. Assim, merece reforma a deliberação embargada, para se reconhecer a parcial procedência da representação, no sentido de se recomendar ao Supremo Tribunal Federal que, em futuras licitações para manutenção da sala-cofre, abstenha-se de restringir a aceitabilidade de propostas de empresas que detenham determinada certificação para a produção do produto objeto da manutenção.

10. Considerando que não existem indícios de má-fé por parte dos gestores e ante a ausência de prejuízo à Administração, e tendo em conta, ainda, as razões que já expendi no despacho de fl. 36 do Anexo 4, considero que, em caráter excepcional, deve ser mantido o contrato já firmado pelo STF.

11. Quanto aos novos expedientes apresentados pela representante-embargante, entendo que, por se tratar de atos praticados por outros órgãos da administração estranhos ao escopo deste processo, julgo que não devam ser juntados ao feito.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 315/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-018.558/2009-1

2. Grupo II, Classe de Assunto I – Embargos de declaração

3. Órgão: Supremo Tribunal Federal

4. Recorrente: Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

7. Unidade Técnica: 3ª Secex

8. Advogados constituídos nos autos: André Puppim Macedo, OAB/DF 12.004; Luis Carlos Alcoforado, OAB/DF 7.202; Marcelo Alexandre Andrade de Almeida, OAB/DF 23.574; André Tadeu de Magalhães Andrade, OAB/DF 25.730; Luciana Bonfim Falaschi, OAB/DF 25.264, Livia Rodrigues da Fonseca, OAB/DF 27.824; Priscila Damásio Simões Casa-Grande, OAB/DF 25.691; Maria Gabriela André Lins, OAB/DF 28.433; Guilherme Almeida Galdeano, OAB/DF 29.773

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. contra o Acórdão nº 1.961/2009-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, dar-lhes provimento com efeitos infringentes;

9.2. tornar sem efeito o Acórdão nº 1.961/2009-TCU-Plenário;

9.3. conhecer da representação oferecida pela empresa Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.4. recomendar à área técnica do Supremo Tribunal Federal que, em futuras licitações para manutenção da sala-cofre, abstenha-se de restringir a aceitabilidade de propostas a empresas que detenham certificação específica para a produção do produto objeto da manutenção, em prejuízo à ampla concorrência e em afronta ao disposto no art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

9.5. negar juntada aos autos da documentação registrada sob os nºs 444419581 e 443892330, restituindo-a à origem;

9.6. dar ciência desta deliberação à embargante, à empresa Aceco TI Ltda. e ao Supremo Tribunal Federal.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0315-06/10-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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 020.062/2005-1

Natureza: Representação

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT

Responsáveis: Delamare Holanda Pereira (399.976.774-04), João Henrique de Almeida Sousa (035.809.703-72), Julio Yassuo Aoki (075.697.198-59), Luiz Carlos Scorsatto (253.557.160-91), Marcos Gomes da Silva (784.727.417-53), Mauricio Coelho Madureira (214.618.301-25), Paulo Eduardo de Lima (002.330.208-96) e Paulo Onishi (740.221.308-06)

Interessado: 1ª Secretaria de Controle Externo (1ª Secex)

Advogados: Rodrigo Madeira Nazário (OAB/DF 12.931), Júnia de Abreu Guimarães Souto (OAB/DF 10.778), Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298), Flávia de Moraes Mendes (OAB/DF 26.509).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. REDE POSTAL NOTURNA. POSSÍVEL EXISTÊNCIA DE CLÁUSULAS RESTRITIVAS EM CONCORRÊNCIA. LITISPENDÊNCIA. OUTRAS SUPOSTAS IRREGULARIDADES. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação formulada por equipe de auditoria, acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 6/2004/CEL/AC, destinada a contratar serviços de transporte aéreo de cargas (fls. 1/38, principal).

O então relator, ministro Ubiratan Aguiar, determinou a audiência dos gestores, na forma proposta pela 1ª Secex (fls. 34/9 e 45/6), *in verbis*:

“133. Por todo exposto, propomos: (...)

b) com fundamento no inciso II do art. 43 da Lei nº 8.443/92, que seja determinada a audiência dos membros da Comissão Especial de Licitação – CEL – Apoio Técnico e do Presidente da ECT, abaixo listados, para que se pronunciem acerca:

b.1) da inserção dos itens considerados restritivos no edital da Concorrência nº 06/2004, indicados a seguir, quando sua retirada mostrava-se plenamente viável, uma vez que existiam contratos em vigor que poderiam ser acionados/possibilidade de realização de contratações emergenciais e/ou outras providências que entendessem cabíveis para garantir a prestação dos serviços até a entrada em vigor da malha. Tal fato demonstra que era uma questão discricionária dos dirigentes e administradores e, nesse sentido, a opção pelo modelo de edital escolhido foi extremamente restritiva e tecnicamente sem justificativa, ferindo o princípio constitucional da isonomia e não conseguindo garantir à Administração que essa tenha obtido a melhor proposta, pela ausência de maior competitividade.

- exigência, para a qualificação técnica, de certificado de Matrícula e de Aeronavegabilidade da aeronave além das Especificações Operativas, quando, tecnicamente, o documento básico que comprova a capacitação das empresas aéreas a operar no Brasil é o CHETA – Certificado de Homologação de Empresa de Transporte Aéreo, o qual serve de comprovação da habilitação das empresas para operar aeronaves adequada às linhas licitadas, devendo os demais requisitos técnicos serem atendidos por meio de declaração e de relação discriminando o tipo de aeronave a ser utilizada, assim como sua configuração para atender às exigências editalícias, nos termos do disposto no § 6º do art. 30 da Lei nº 8.666/93;

- exigência de regularidade fiscal e de saúde financeira de empresa que não é a licitante, sem amparo legal;

- a competição do certame ficou ainda mais comprometida pelo fato de a administração da ECT ter optado por um modelo de edital que:

1) não previa prazo para a internalização de aeronaves, restringindo a participação às empresas que já possuíam as aeronaves no país; e

2) ainda, ter proibido a subcontratação de aeronave até a internalização da aeronave relacionada como o equipamento a prestar os serviços na fase de habilitação. Embora essas exigências por si não sejam ilegais, elas colaboraram para a restrição do edital, inviabilizando um aumento de concorrência pela prestação dos serviços e a garantia de que os preços ofertados tenham sido os mais vantajosos para a ECT;

b.2) pela não observância das disposições do art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, o que teve como consequência::

- fragilização da administração no momento de avaliar as propostas de preços recebidas na licitação pública, pois faltou-lhe o estabelecimento, de antemão, de parâmetro seguro e público de razoabilidade dos preços ofertados;

- possibilitou, na prática, que fossem ofertados, pelos licitantes, e aceitos pela administração, preços acima dos estimados, inviabilizando a garantia da obtenção das propostas mais vantajosas para a ECT na contratação de serviços com baixo nível de competição, nas quais, em tese, o mercado cartelizado pode ofertar preços excessivamente elevados, colocando em risco a observância dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade que informam a gestão pública;

- faltou com o dever de diligência ao ferir obrigação estabelecida para o gestor que dispõe de meios para conhecer os preços praticados no mercado, e deve empenhar-se para coibir práticas de preços superfaturados e atos antieconômicos;

- cometeu irregularidade considerada grave pelo Tribunal de Contas da União, passível, inclusive, de anulação do procedimento licitatório e de ser classificada como indicativo para suspensão do aporte de recursos orçamentários para os empreendimentos que apresentem tais falhas; e

- permitiu a aceitação de propostas acima do valor estimado que perfazem a quantia de R\$11.131.552,90 (valores de novembro/2004) o que implicaria, no prazo de cinco anos, que é a previsão de duração total dos contratos, com as devidas prorrogações, no dispêndio de R\$ 55.657.764,50.

RESPONSÁVEIS:

ex-Presidente: João Henrique de Almeida Souza – CPF: 035.809.703-72;

ex-Diretor de Operações e membro da CEL: Mauricio Coelho Madureira – CPF: 214.618.301-25

Membros da CEL-Apoio Técnico: Marcos Gomes da Silva, CPF: 784.727.417-53, Luiz Carlos Scorsatto, CPF: 253.557.160-9, Paulo Onishi, CPF: 740.221.308-06, Delamare Holanda Pereira, CPF: 399.976.774-04, Paulo Eduardo de Lima, CPF: 002.330.208-96, Julio Yassuo Aoki, CPF: 075.697.198.59

b.3) Realizar a audiência do Diretor da área e do Presidente da entidade que manifestaram-se de acordo com o modelo da nova malha, tendo em vista os indícios de que houve direcionamento no modelo adotado, caracterizado pela ausência de relatórios que indicassem, de forma inequívoca, a vantagem da utilização desse modelo de malha em detrimento de outro ou de simulações de outras alternativas, com outras aeronaves, que demonstrassem a conveniência do modelo adotado.

Responsáveis: João Henrique de Almeida Souza – CPF: 035.809.703-72(ex-Presidente, Maurício Madureira – CPF: 214.618.301-25 (ex-Diretor de Operações))”

Realizadas as audiências, a unidade técnica assim se manifesta (fls. 157/95, principal):

“II. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS E ANÁLISE

2.1 Os Srs. Mauricio Coelho Madureira, Marcos Gomes da Silva, Luiz Carlos Scorsatto, Paulo Onishi, Delamare Holanda Pereira e Paulo Eduardo de Lima apresentaram razões de justificativa de forma conjunta, constantes do anexo 6. As razões de justificativa do Sr. João Henrique de Almeida e Souza constam do anexo 7, enquanto que as do Sr. Julio Yassuo Aoki estão presentes no anexo 8. Porém, considerando que todos os responsáveis ofereceram os mesmos argumentos em suas defesas, faremos uma descrição única das informações apresentadas e referenciaremos apenas a numeração das folhas do anexo 6.

2.2 Cláusulas editalícias restritivas (alínea “b.1” do item 133 da instrução às fls. 1/38, vol. principal):

- Justificativas:

2.2.1 Os responsáveis informam que a questão fora objeto de contestação por licitantes e que não assistiria razão aos mesmos e nem à equipe de auditoria, que nada trouxe de novo para ser examinado, tendo utilizado os mesmos argumentos das empresas que se insurgiram contra o Edital, quando da sua publicação (fl. 4, vol. principal do anexo 6).

2.2.2 Consideram que o assunto em apreço já foi exaustivamente analisado e que, em todas as ocasiões, as autoridades que o julgaram entenderam que a ECT estava com a razão. Listam, a esse respeito, decisões no âmbito da Justiça Federal e desta Corte de Contas acerca do assunto, quais sejam (fls. 4/5, vol. principal do anexo 6):

a) Mandado de Segurança 2004.34.00.045172-1, com pedido de liminar, impetrado pela empresa Varig Logística S/A, em 23/11/2004. A liminar foi indeferida, em 24/11/2004, pela MM Juíza Federal Substitua da 1ª Vara Cível do Distrito Federal Drª Edna Márcia Silva Medeiros de Ramos. Posteriormente, a Varig Logística ingressou com o Agravo de Instrumento 2004.01.00.054487-6, o qual foi convertido em agravo retido (fls. 120/127, vol. principal do anexo 6);

b) Mandado de Segurança 2004.34.00.045392-0, com pedido de liminar, impetrado pela empresa TRIP Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista Ltda. em 25/11/2004. A liminar foi indeferida, naquela mesma data, pelo MM Juiz Federal Substituto da 2ª Vara, no exercício da titularidade, da Seção

Judiciária do Distrito Federal Dr. Rodrigo Navarro de Oliveira (fls. 129/130, anexo 6). Em 2/2/2005, o MM Juiz denegou o Mandado de Segurança (fls. 132/134, vol. principal do anexo 6);

c) Representações, com pedido de cautelar, formuladas pelas empresas TRIP Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista Ltda. e RLA – Rico Linhas Aéreas S/A, em 23/11/2004. As representações foram julgadas conjuntamente pelo TCU, que emitiu, em 15/12/2004, o Acórdão nº 2.106/2004 – TCU – Plenário, indeferindo o pedido de cautelar e, no mérito, considerando-as improcedentes (fl. 136, vol. principal do anexo 6);

d) Pedido de Reexame apresentado pela empresa TRIP Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista Ltda., datado de 19/1/2005, o qual foi julgado pelo TCU, que emitiu, em 16/3/2005, o Acórdão nº 241/2005 – TCU – Plenário, negando o provimento do Pedido (fl. 138, vol. principal do anexo 6).

2.2.3 sobre a exigência de regularidade fiscal e de saúde financeira de empresa que não é licitante (fls. 5/8, vol. principal do anexo 6):

2.2.3.1 A alínea “a.2” do item 1.4 do anexo 4 do Edital, que trata dos documentos relativos à qualificação técnica, veda, às licitantes, a celebração de contrato de arrendamento, locação ou qualquer outro tipo de contrato que garanta a posse ou disponibilidade das aeronaves com empresa que:

- a) não cumpra os requisitos referentes à regularidade fiscal (subitem 1.3 do Anexo 4 do edital);
- b) esteja impedida de licitar ou contratar com a ECT (subitem 2.2, alínea “a”);
- c) declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração (subitem 2.2, alínea “b”);
- d) se encontre sob falência decretada, concordata, concurso de credores, dissolução ou liquidação (subitem 2.2, alínea “c”).

2.2.3.2 Afirmam os responsáveis que o presente assunto foi examinado por meio do Mandado de Segurança 2004.34.00.045172-1, impetrado pela empresa Varig Logística S/A, que requereu a suspensão liminar da Reunião de Licitação. Informam que o pedido de liminar foi indeferido, tendo a MM Juíza se posicionado, em sua Decisão, da seguinte forma (fls. 6/7, vol. principal do anexo 6):

“A segunda irresignação da Impetrante pertine à documentação relativa à qualificação técnica (anexo 4, subitem 1.4, a.2), que exige da candidata à disputa a apresentação dos documentos relativos à regularidade fiscal de empresas com as quais, eventualmente tenham celebrado contrato de arrendamento, locação ou qualquer outro tipo de instrumento que garanta a posse ou disponibilidade de aeronaves. De fato, extrai-se dessa instância, que a empresa a ser contratada deverá prestar com exclusividade os serviços de transporte de cargas. Isso é expresso no item 2.4 do edital quando dispõe não ser admitida a subcontratação ou a cessão a terceiros dos serviços objeto da licitação. Há coerência nas prescrições. Demais disso, se de algum modo as participantes do certame têm a sua disposição aeronaves das quais não são proprietárias, e, se pretendem utilizá-las na eventual e futura prestação de serviço, óbvio que devem demonstrar a regularidade do bem por si e por seu proprietário.

A regra diz respeito à segurança e responsabilidade dos contratantes, cujo delineio deve ser bem marcado antes do entabulamento da avença desejada. Não é desarrazoado, pois, pretender delimitar com nitidez as obrigações do contrato. Além disso, o interesse na regularidade de tais bens também pertence à licitante. Sendo assim, o edital não é maculado tão só por atribuir uma tarefa a mais para quem pretende utilizar aeronave de outra empresa na prestação do serviço que vier a contratar.”

2.2.3.3 Aduzem os responsáveis que a exigência em análise não seria apenas um direito da Administração, mas um dever, pois o objeto do arrendamento consiste na essência do elemento da prestação do serviço. Informam que cláusulas semelhantes constam nos editais de licitação da ECT desde 2001 e que, em nenhum momento, o TCU solicitou correções desta natureza (fl. 7, vol. principal do anexo 6).

2.2.3.4 Todavia, consideram que, no caso de esta Corte determinar à ECT que se abstenha de incluir, em futuras licitações, exigência para a qualificação técnica e financeira e de regularidade fiscal de empresa que não é licitante, a ECT adequará, de imediato, seus editais, não obstante tal procedimento enseje os seguintes riscos:

a) tendo em vista o elevado grau de endividamento do Setor de Aviação Civil Brasileiro, a ECT pode ter os seus serviços abruptamente suspensos em face do cancelamento de vôos por diversos motivos, dentre os quais: a manutenção inadequada das aeronaves, não pagamento das parcelas relativas à aquisição/arrendamento dos aviões, não pagamento de taxas/tarifas à INFRAERO, não pagamento aos fornecedores de combustível e peças, não pagamento de salários e direitos trabalhistas da tripulação, etc, que podem ensejar o arresto dos equipamentos pelos credores;

b) seria deficiente a fiscalização no decorrer da vigência contratual, para identificar se o arrendamento de aeronaves com terceiros se trata ou não de uma forma de subcontratação, visto que, na execução diária das atividades, não se teria condições de saber se, além da aeronave, a tripulação ou coordenação de vôo também pertencem à arrendatária (fls. 7/8, vol. principal do anexo 6).

2.2.4 sobre a exigência de Certificado de Matrícula, de Certificado de Aeronavegabilidade e de Especificações Operativas (fls. 8/16, vol. principal do anexo 6):

2.2.4.1 Acerca do disposto nas alíneas “a.1” e “b.1” do item 1.4 do anexo 4 do Edital - que exigem, para a qualificação técnica, a apresentação do Certificado de Matrícula e do Certificado de Aeronavegabilidade, emitidos pelo DAC, para cada aeronave indicada ao atendimento do edital, além das Especificações Operativas, que comprovem a autorização da empresa licitante para operação das aeronaves - os responsáveis transcreveram diversas decisões acerca do assunto, tomadas no âmbito da Justiça Federal e desta Corte de Contas (fls. 08/13, vol. Principal do anexo 6).

2.2.4.2 Segundo os mesmos, o presente assunto foi objeto do Mandado de Segurança 2004.34.00.045392-0, impetrado pela empresa TRIP, para que fosse liminarmente suspensa a Reunião de Licitação. Informam os responsáveis que o pedido de liminar foi negado por ter sido formulado posteriormente ao início da Reunião de Licitação, perdendo, portanto, sua eficácia. Porém, transcrevem trecho da decisão de mérito do MM Juiz acerca do assunto (fl. 9, vol. principal do anexo 6):

“Em relação à alegada exigência abusiva de propriedade de aeronaves para prestação dos serviços de transporte aéreo verifica-se que o dispositivo editalício (1.4) não exige a prova de propriedade das aeronaves – mas a comprovação de posse dos equipamentos no prazo definido para início das operações e durante a vigência do contrato – como forma de assegurar a disponibilidade de efetiva condição operacional para a execução do serviço. A finalidade pública justifica a exigência de comprovação de condição material absolutamente necessária para a execução do serviço contratado – de modo que não resta configurada qualquer violação aos princípios informativos do procedimento licitatório.

E quanto à documentação exigida para qualificação técnica dos licitantes deve-se considerar que decorre de exigência imposta pelo DAC – e tem por finalidade permitir a execução dos serviços imediatamente após a celebração do contrato – que não poderia ficar na dependência de atendimento de exigências futuras de autoridades aeronáuticas.

Não constitui violação ao princípio que assegura o caráter competitivo do certame licitatório a exigência que objetiva garantir comprovação de qualificação técnica necessária para execução do serviço a ser prestado à entidade da Administração Pública.

Em face do exposto, acolho o parecer do Ministério Público Federal, e julgo improcedente o pedido para denegar a segurança.”

2.2.4.3 Informam que a mesma posição foi adotada pelo Exmo. Sr. Procurador da República Dr. Bruno Caiado Acioli, quando da análise do Mandado de Segurança retromencionado, nos seguintes termos (fls. 9/10, vol. principal do anexo 6):

“In casu, não prosperam as razões do impetrante.

Com efeito, as exigências contidas no Edital vergastado não se mostram abusivas ou desproporcionais, senão visam assegurar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – contratante – a execução eficiente do serviço de transporte aéreo de cargas, objeto da licitação.”

2.2.4.4 A seguir, os responsáveis transcrevem trechos de deliberações proferidas no âmbito do TC 019.404/2004-9, desta Corte, os quais reproduzimos:

- Trecho do Voto que fundamentou o Acórdão nº 2.106/2004 – TCU/Plenário, proferido no TC nº 019.404/2004-9 (fls. 10/11, vol. principal do anexo 6):

“I - Qualificação Técnica (item 1.4 do edital)

12. Alegam as representantes que a exigência contida no item 1.4 do edital, relativa a apresentação de Certificado de Matrícula e Certificado de Aeronavegabilidade emitidos pelo DAC para cada aeronave (alínea a.1), bem como Especificações Operativas expedidas pelo DAC (alínea b.1), aliada à não-permissão de apresentação de protocolo de entrega ou solicitação de documento, em substituição a esses documentos, exige a “internação” das aeronaves no país após sua compra ou arrendamento, restringindo a participação a empresas que já possuem aeronaves no território nacional.

13. Nessa linha, expõem que o curto espaço de tempo entre o processo licitatório, a assinatura do contrato e o início das operações, impediria a adoção dessa providência em tempo hábil.

14. Sobre essa questão, a análise da unidade técnica, com a qual manifesto concordância, evidencia que a proibição de cláusulas ou condições restritivas ao caráter competitivo da licitação não constitui óbice ao estabelecimento de requisitos mínimos para a realização do certame, considerados necessários à garantia de execução dos contratos, à segurança do serviço, à regularidade no fornecimento ou, ainda, o atendimento de qualquer outro interesse público, conforme já decidido por esta Corte.

15. Como menciona a unidade técnica, o caso concreto em exame evidencia que a situação atual da RPN é insatisfatória, pois os principais trechos de linha que compõem a malha estão saturados, inviabilizando o embarque de toda a carga captada nas Agências dos Correios, havendo um custo diário adicional de R\$ 28.500,00 resultante do pagamento de peso adicional transportado nas linhas contratadas e na Viação Aérea Comercial, causando o comprometimento das operações da empresa.

16. Em decorrência, essa situação exige celeridade na reestruturação da RPN, o que se pretendeu com a realização do certame. Merece destaque que a ECT demonstra, com esse procedimento licitatório, que haverá redução do número de aeronaves, porém, com uma elevação do volume de carga transportada e previsão de redução do preço por quilo contratado.

17. Tendo em vista a urgência da implementação da nova malha, a ECT comunicou aos interessados, por meio de Audiência Pública realizada em 20/7/2004, que o prazo para o início dos serviços seria de 30 dias após a homologação dos vencedores e que todas as linhas seriam desativadas ao mesmo tempo em que fossem ativadas as novas linhas.

18. Conforme destacado pela unidade técnica, em função do prazo exíguo para a entrada em operação das novas linhas, o prazo para “internação” de aeronaves, que é de no mínimo 180 dias, não atende às necessidades prementes da ECT, posto que as aeronaves que farão o transporte necessariamente devem estar registradas, autorizadas a operar em todo o território nacional e em condições de voo, de acordo com as normas do DAC, por ocasião do início dos serviços, o que justifica a inclusão das exigências contidas nas alíneas “a”, “a.1”, “b”, e “b.1” do subitem 1.4 do Anexo 4 do edital de concorrência.

19. Entendo, nesse caso, que se configura hipótese na qual prevalece o interesse público. Não se configura a alegada restrição. E, como se verá adiante, a alegação efetuada pelas representantes sobre a possibilidade de se admitir a subcontratação dos serviços pelo prazo necessário à internação das aeronaves, bem demonstra que existem no mercado condições para contratação.

20. Ademais, os documentos exigidos são aqueles previstos nas normas do DAC. Consoante demonstrado pelos membros da CEL os documentos relacionados são exigências relativas ao poder concedente para que a empresa aérea tenha autorização para efetuar o transporte de acordo com o tipo de equipamento exigido. Observe-se, então, que não poderia a Administração deixar de exigir tais comprovantes.”

- Acórdão nº 2.106/2004 – TCU/Plenário, proferido no TC nº 019.404/2004-9 (fl. 11, vol. principal do anexo 6):

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer das representações formuladas pelas empresas TRIP Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista e RLA - Linhas Aéreas S/A, com fundamento no art. 113, § 1º da Lei 8.666/93 c/c o art. 237, inciso VII, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para indeferir o pedido de cautelar formulado e, no mérito, considerá-las improcedentes;

(...)

9.3. recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que, nas futuras licitações realizadas pela empresa com o objetivo de contratar serviços de transportes aéreos de cargas, verifique a possibilidade de as participantes apresentarem, na fase de habilitação, compromisso particular ou “leasing condicional” de aquisição ou locação que garanta a posse ou a disponibilidade das aeronaves no prazo definido para início das operações, de forma a ampliar o universo da competição.”

- Trecho do Voto que fundamentou o Acórdão nº 241/2005 – TCU/Plenário, referente a Pedido de Reexame em face do Acórdão nº 2.106/2004 (fl. 12, vol. principal do anexo 6):

“41. Diante de todo o exposto, concluo pelo baixo grau de competitividade da licitação levada a cabo pela ECT, comprovado pelo grande número de propostas únicas nos itens licitados. Mas não creio que as exigências previstas no Edital tenham sido exageradas ou absurdas e objetivassem restringir acesso de empresas à licitação. E, rigorosamente, não foram inovações deste procedimento licitatório. A baixa competitividade decorre antes da pequena magnitude do mercado aeronáutico nacional e é inerente ao objeto licitado. Por outro lado, tal característica demanda do gestor maior atenção na elaboração das exigências para habilitação. A Administração não pode, comodamente, aceitar os fatos e deixar de procurar meios de fomentar a competição. Quanto menor a oferta do bem licitado, maior deve ser a preocupação do gestor em favorecer a competitividade. Nessas situações, qualquer ato destinado a aumentar a competitividade é desejável.

42. É adequada, portanto, a recomendação feita por ocasião do Acórdão nº 2.106/2004-P, no sentido de que a ECT preveja, nos futuros processos licitatórios, a faculdade de os licitantes disporem dos equipamentos apenas no início da execução contratual.

43. Todavia, não creio que estejam presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar. Não há motivos para que o Tribunal suspenda o procedimento licitatório e muito menos o anule em decisão definitiva de mérito. Eventuais aperfeiçoamentos devem ser examinados com tranqüilidade e conhecimentos técnicos aprofundados. Assim, considero importante que o Tribunal determine à Segecex a realização de uma auditoria de natureza operacional na Empresa de Correios e Telégrafos com o objetivo de avaliar a configuração e a operação da Rede Postal Noturna.”

- Acórdão nº 241/2005 – TCU/Plenário (fl. 12, vol. principal do anexo 6):

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

9.1. conhecer do Pedido de Reexame interposto pela empresa TRIP - Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista Ltda., com fundamento no art. 48 da Lei n.º 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento.”

2.2.4.5 Assim, consideram os responsáveis que o assunto já foi amplamente discutido nas esferas judicial e administrativa e que as autoridades que examinaram o tema sempre deram razão à ECT (fl. 12, vol. principal do anexo 6). Supõem, ainda, que a equipe de auditoria, ao insistir em repisar a questão, o tenha feito em razão do não entendimento das motivações para a realização do certame e da não avaliação dos resultados auferidos com o mesmo, conforme descrição a ser feita nos itens 2.2.7 e 2.2.8 desta instrução. (fl. 13, vol. principal do anexo 6).

2.2.5 Da concessão de prazo para internalização de aeronaves (fls. 16/19, vol. principal do anexo 6):

2.2.5.1 Os responsáveis concordam que a concessão de prazo para internalização de aeronaves poderia resultar em aumento de competitividade. Porém, afirmam que tal medida não necessariamente implicaria diminuição de preços. Transcrevem, nesse sentido, trecho do Voto que fundamentou o

Acórdão nº 241/2005 – TCU/Plenário, instruído no âmbito do TC 019.404/2004-9 (fls. 16/17, vol. principal do anexo 6):

“32. Assim, parecem razoáveis as alegações da representante de que, dadas as características de cada uma das linhas licitadas pelos Correios, haveria modelos de aeronaves mais adequadas, técnica e financeiramente, à operação de cada uma delas, se não houvesse a restrição alegada.

33. Evidentemente, não há como estimar a magnitude da elevação de custo. Mas é razoável supor que, havendo maior competitividade, os preços tenderiam a ser menores, até porque aumentariam as chances de serem ofertados aviões adequados às características de cada linha licitada. Além disso, no presente caso, se houvesse a possibilidade de arrendamento de aeronaves no exterior, haveria maior chance de que o equipamento fosse mais moderno e, portanto, mais eficiente e econômico.

34. Por outro lado, o custo da operação não é o único componente do preço ofertado pelas licitantes. É evidente que o custo de aquisição ou do arrendamento da aeronave deverão entrar na composição do preço. E é razoável supor que aeronaves mais modernas têm custo de aquisição ou de arrendamento mais elevados quando comparados com os de equipamentos mais antigos.”

2.2.5.2 Em seguida, comparam os preços obtidos na Concorrência nº 002/2001, em que foi concedido prazo para internalização de aeronaves, com os da Concorrência nº 006/2004, objeto desta instrução, na qual não foi dada tal oportunidade. Pelo comparativo constante às fls. 17/18 do anexo 6, em trechos idênticos, os preços obtidos em 2001, mesmo sem qualquer tipo de atualização, eram, na maioria dos casos, superiores aos de 2004. Consideram, portanto, que a prática demonstrou que o fato de se conceder prazo para internalização de aeronaves não se mostrou preponderante na definição dos preços.

2.2.5.3 Por último, argumentam que, em virtude da necessidade premente de reformulação da malha principal da Rede Postal Noturna que havia na época, e, em face à situação em que esta se encontrava, era determinante a adoção de providências urgentes para sanar as dificuldades então vividas. Consignam que, “diante de uma hipótese de obtenção de propostas mais vantajosas resultantes da concessão de prazo para internalização de aeronaves e de uma situação concreta que representava a regularização do sistema de transporte aéreo, mediante a adoção de diversas medidas saneadoras, com a urgência que a situação demandava, a ECT optou pela segunda alternativa, por considerar que esta se enquadrava perfeitamente às necessidades da empresa.”

2.2.5.4. Consideram, portanto, que a decisão adotada foi a mais correta, visto que a vantagem decorrente da concessão de prazo para a internalização de aeronaves não se reverteria necessariamente em termos de preços melhores para a Administração (fls. 18/19, vol. principal do anexo 6).

2.2.6 Da subcontratação (fls. 19/20, vol. principal do anexo 6):

2.2.6.1 Os responsáveis alegam que a Lei nº 8.666/93 prevê que a possibilidade de subcontratação é uma prerrogativa discricionária da Administração. Consideram, portanto, que a proibição da subcontratação não viola nenhum dispositivo e encontra amparo legal. Ademais, afirmam que essa decisão é a mais vantajosa para a Administração e elencam suas razões, as quais transcrevemos (fls. 19/20, vol. principal do anexo 6):

- em condições normais, a subcontratação tende a encarecer o objeto licitado, pois se está inserindo um intermediário entre a ECT e o real prestador do serviço;
- esta possibilidade já foi admitida em licitações anteriores, sendo que os resultados não foram favoráveis à Administração, principalmente no que tange aos aspectos operacionais, dado que a empresa que firmara contrato com a ECT não tinha envolvimento com a operação e a ECT, na prática, precisava discutir os eventuais problemas operacionais com a subcontratada;
- caso a empresa contratada não conseguisse internalizar a(s) aeronave(s) no tempo máximo concedido, a ECT seria obrigada a adotar providências coercitivas em relação à contratada, com a possível previsão da paralisação do serviço, gerando graves consequências para a Empresa;
- é questionável a afirmação de que a admissibilidade de subcontratação poderia ampliar a competição, pois é factível supor que a empresa que dispusesse de equipamentos e atendesse às

condições estabelecidas no edital, notadamente no que concerne à regularidade fiscal, preferiria participar diretamente do processo em vez de subcontratar sua aeronave.

2.2.6.2 Pelo exposto, consideram que a decisão da ECT de vedar a subcontratação encontra amparo legal e que foi tomada por ser a mais vantajosa para a Administração (fl.20, vol. principal do anexo 6).

2.2.7 Motivação para a realização da Concorrência nº 006/2004 (fls. 27/30, vol. Principal do anexo 6):

2.2.7.1 Segundo os responsáveis, a equipe de auditoria, ao insistir em repisar a questão relativa à existência de cláusulas restritivas, não levou em conta as motivações da realização do certame, quais sejam:

2.2.7.2 Aumento da carga gerada com dependência de transporte pela RPN

2.2.7.2.1 Os responsáveis enviam um gráfico que mostra a evolução da carga média diária gerada no período de janeiro de 2004 a abril de 2005, mês que antecedeu o início das operações da malha da RPN oriunda da Concorrência nº 006/2004 (fl. 28, vol. principal do anexo 6). Informam que a quantidade de carga então contratada já estava ocupada em sua plenitude, o que fez com que os cortes de carga se intensificassem. Creditam tal aumento de demanda ao aquecimento da economia brasileira e à saída da VASPEX do mercado de encomenda expressa, que resultou na migração de grande parte dos clientes para a ECT. Assim, consideram estar caracterizada a necessidade de ampliação da capacidade de escoamento de carga, de forma a adequar a oferta de espaço à demanda da ECT (fl. 28, vol. principal do anexo 6).

2.2.7.3 Saturação dos principais trechos

2.2.7.3.1 Aduzem que, por ocasião da realização da Concorrência nº 006/2004, a RPN vinha apresentando saturação nos principais trechos das linhas que compunham sua malha, o que levava a ECT a não conseguir embarcar nas aeronaves contratadas toda a carga captada nas Agências de Correios. Tal fato fazia com que houvesse perda da qualidade na prestação dos serviços, haja vista que, para escoar essa carga remanescente, ou a ECT a retinha até a operação seguinte, comprometendo as duas operações, ou a despachava em vôos comerciais, cujos horários, normalmente, eram incompatíveis com a chegada da carga no destino para distribuição no prazo contratado pelos clientes (fl. 28, vol. principal do anexo 6).

2.2.7.3.2 Expõem um gráfico com evolução da carga média diária que deixou de ser embarcada na RPN no período de janeiro de 2004 a abril de 2005, mês que antecedeu o início das operações da malha oriunda da Concorrência nº 006/2004 (fl. 29, vol. principal do anexo 6), o qual consideram que mostra evidente relação de causa e efeito entre a evolução média diária da carga gerada para transporte na RPN e os cortes de carga verificados, caracterizando, então, a necessidade de ampliação da capacidade de escoamento de carga, de forma a adequar a oferta de espaço à demanda da ECT. Asseveram que, devido a essa saturação, a ECT arcava com uma despesa diária na ordem de R\$ 28.500,00 (vinte e oito mil e quinhentos reais), resultante do pagamento de peso adicional transportado nas linhas e da utilização da Viação Aérea Comercial – VAC (fl. 29, vol. principal do anexo 6).

2.2.7.4 Saturação do Terminal de Guarulhos

2.2.7.4.1 Informam que uma característica da malha anterior era a grande centralização da carga no Terminal de Guarulhos, que apresentava sua capacidade saturada em função da área disponível insuficiente, não havendo possibilidade de expansão física de tal área. Situação essa que tendia a ser agravada diante de um possível aquecimento da economia, haja vista que o crescimento macroeconômico tem reflexo direto na demanda pelos serviços dos Correios. (fl. 29, vol. principal do anexo 6).

2.2.7.4.2 Outro fator que segundo os responsáveis contribuía para as dificuldades operacionais então vividas era o grande volume de carga não paletizada que precisava ser manuseada no Terminal de Guarulhos, decorrente do atendimento a localidades importantes, com demanda de carga expressiva, por aeronaves não paletizadas. Tal saturação traz repercussão direta na qualidade da prestação do serviço dos Correios, pois o retardamento no tratamento da carga implica o atraso na saída das linhas, com

reflexo direto em todas as Unidades da Federação, estando caracterizada a necessidade de implantação de um modelo de transporte que contemplasse a minimização do tratamento de carga no interior daquele terminal (fl. 30, vol. principal do anexo 6).

2.2.7.5 Despadronização dos Contratos

2.2.7.5.1 Asseveram os responsáveis que os contratos então vigentes, por serem oriundos de diferentes processos licitatórios, não apresentavam padronização; com isso, situações semelhantes eram tratadas de maneira diferenciada, não guardando, portanto, isonomia no tratamento com os fornecedores, já que foram firmados com diferentes regras de pagamento e de aplicação de multas, além de diferentes modelos de gestão, tais como: compartilhamento de paletes, obrigatoriedade de oferta de disponibilidade superior à contratada, cláusulas rescisórias e regras de subcontratação (fl. 30, vol. principal do anexo 6).

2.2.7.6 Aduzem que os fatores citados justificavam a urgência de implementação de um modelo de transporte aéreo que atendesse às necessidades operacionais da ECT e permitisse a disponibilização de recursos de transporte em condições de assegurar a manutenção dos níveis de qualidade dos serviços oferecidos à população (fl. 30, vol. principal do anexo 6).

2.2.7.7 Assim, consideram que não há que se questionar a exigência dos documentos relativos à qualificação técnica, considerados restritivos pela equipe de auditoria, pois existe uma perfeita correlação entre a cláusula relativa às exigências de qualificação técnica e o prazo estabelecido para o início da operação após a assinatura dos contratos, haja vista que a documentação exigida no Edital era a necessária para que a ECT pudesse ter a garantia de que os licitantes teriam efetivas condições de iniciar os serviços objeto da licitação no prazo definido no Edital, atendendo às prementes necessidades da ECT (fl. 30, vol. principal do anexo 6).

2.2.8 Resultados obtidos com a Concorrência nº 006/2004 (fls. 31/45, vol. principal do anexo 6):

2.2.8.1 Informam que todos os objetivos traçados visando à supressão dos problemas que afligiam o sistema de transporte aéreo da ECT foram atingidos com a implementação da malha da RPN oriunda do processo licitatório em questão, conforme razões apresentadas nos subitens seguintes, quais sejam (fl. 31, vol. principal do anexo 6):

2.2.8.2 Redução do corte de carga da RPN

2.2.8.2.1 Asseveram que a entrada em funcionamento da malha da RPN possibilitou o ajuste da capacidade de paletes contratados, adequando-a àquela demandada. Com isso, houve a imediata redução do corte de carga na Rede, conforme gráfico que apresenta às fls. 31, vol. principal do anexo 6. Decorre dessa diminuição do corte de carga a redução dos gastos com os despachos pela Viação Aérea Comercial e a melhoria da qualidade da prestação do serviço da ECT frente aos seus clientes (fls. 31/32, vol. principal do anexo 6).

2.2.8.3 Minimização da saturação do Terminal de Guarulhos

2.2.8.3.1 Aduzem os responsáveis que a nova malha da RPN introduziu mudanças no sistema de transporte aéreo de carga da ECT que propiciaram uma redução da ordem de 30% no manuseio de carga no Terminal de Guarulhos. Referidas mudanças foram (fl. 32, vol. principal do anexo 6):

- Centralização da linha que atende Belo Horizonte no aeroporto do Galeão, em vez de no aeroporto de Guarulhos;*
- Paletização da carga originada/destinada a Campo Grande e Londrina;*
- Diminuição da quantidade de aeronaves que operam no terminal, que passou de 17 para 12 aeronaves.*

2.2.8.4 Padronização dos contratos

2.2.8.4.1 Consideram que com o advento da nova malha primária, todos os contratos foram padronizados, tendo sido introduzidas nos contratos algumas inovações de forma a se ter uma maior flexibilização e melhor gestão operacional do sistema. São elas (fl. 33, vol. principal do anexo 6):

- Contratação de aeronave “full”;*
- Contratação por hora de voo;*

- *Inclusão do índice de eficiência para aferição objetiva da qualidade do prestador de serviço;*
- *Possibilidade de alteração de rota durante a operação;*
- *Atualização mensal do combustível;*
- *Possibilidade de fornecimento de combustível pela ECT;*
- *Prerrogativa da ECT de colocar propaganda de seus serviços nas aeronaves alocadas;*
- *Obrigatoriedade de a contratada aguardar até 90 minutos após o horário previsto de partida.*

2.2.8.5 Diminuição de despesas com a RPN

2.2.8.5.1 Informam que a decisão de contratar a nova malha foi altamente vantajosa para a Administração, pois, além de todas as melhorias operacionais relatadas anteriormente, houve sensível redução de gastos com o transporte aéreo da ECT, perfazendo uma economia anual superior a R\$ 77 milhões, ensejando uma economia substancial para a Empresa (fls. 33/34, vol. principal do anexo 6).

2.2.8.6 Implementação de novos serviços

2.2.8.6.1 Aduzem que, como consequência da contratação da capacidade integral das aeronaves para os Correios durante o tempo de execução das linhas, a ECT teve a possibilidade de criar o serviço denominado “Consignment Nacional”, no modal aéreo, o qual consiste no transporte de encomendas agrupadas em unitizadores ou paletes aeronáuticos, com entrega consolidada ou fracionada, nos moldes do serviço de agrupamentos “Consignment” apresentado na Convenção da União Postal Universal em Beijing (China) – artigo 24 (fls. 34/35, vol. principal do anexo 6).

2.2.8.6.2 O serviço corresponde ao transporte de encomendas agrupadas nos chamados trechos de retorno das linhas. Com isso, a ECT amplia o nível de ocupação das linhas nos trechos que são mercadologicamente menos demandados de carga postal. Além disso, a geração de receita ocorre sem a necessidade de realização de novos investimentos e sem aumento de custeio. Com a criação desse serviço, a ECT auferiu, no período de agosto a dezembro de 2005, cerca de R\$ 1,8 milhão de receita, utilizando-se apenas da capacidade disponível dos trechos de retorno de algumas linhas, havendo uma expectativa de que, com sua expansão e consolidação, seja gerada uma receita anual da ordem de R\$ 30 milhões, valor equivalente ao dispêndio mensal com o pagamento de toda a RPN (fl. 35, vol. principal do anexo 6).

2.2.9 Assim, consideram os responsáveis que ficou plenamente demonstrado que (fls. 44/45, vol. principal do anexo 6):

a) a inserção dos itens considerados restritivos por parte da equipe de auditoria foi objeto de análise por parte dessa Corte e pelo Poder Judiciário, os quais se manifestaram favoráveis à manutenção dos referidos itens, para o fato concreto;

b) a adaptação dos contratos então em vigor ou mesmo o desencadeamento de contratação emergencial para garantir a continuidade da prestação do serviço, possibilitando, dessa forma, a concessão do prazo para internalização das aeronaves e a consequente retirada dos itens considerados restritivos pelos auditores, mostrava-se absolutamente inviável operacional e economicamente para a Administração, pois geraria maiores dispêndios com novas contratações, não eliminaria os problemas de cunho operacional, além de não haver respaldo legal para a adoção das medidas sugeridas pela equipe de auditoria, notadamente no que concerne à contratação por emergência;

c) o princípio constitucional da isonomia foi perfeitamente atendido, uma vez que a inclusão das cláusulas questionadas foi plenamente justificada, com o aval inclusive desse Tribunal, e que os potenciais licitantes participaram em igualdade de condições, respeitadas todas as cláusulas editalícias;

d) a Administração teve garantida a melhor proposta possível, conforme atestam os resultados operacional, econômico e comercial decorrentes da implantação da nova malha;

e) todos os documentos requeridos, e não apenas o CHETA, eram compatíveis com o objeto licitado e com o prazo necessário à implementação da nova malha, sem os quais a Administração não teria a garantia do êxito na contratação, estando a solicitação dos documentos em consonância com o que estabelece o § 6º do art. 30 da Lei 8.666/93, fato este respaldado por esse Tribunal, por ocasião da análise do TC 019.404/2004-9;

f) a exigência de regularidade fiscal e de saúde financeira de empresa arrendadora da aeronave guardou harmonia com os bons preceitos legais, conforme atesta inclusive a MM Juíza Federal Substituta da 1ª Vara Cível do Distrito Federal Drª Edna Márcia Medeiros Ramos, quando analisou o Mandado de Segurança 2004.34.00.045172-1;

g) a concessão de prazo para internalização de aeronaves não era pertinente naquele momento, uma vez que havia premência na implementação da nova malha, sob pena de se incorrer em maiores prejuízos operacionais e financeiros para a ECT;

h) a permissão de subcontratação até a internalização de aeronave não se aplicava, pois tal medida não significaria, naquele momento, ampliação da competição, haja vista que a empresa que dispusesse de condições técnicas e fiscais participaria diretamente do processo licitatório;

i) os responsáveis cumpriram integralmente os princípios que regem a Administração Pública (fl. 45, vol. Principal do anexo 6).

- Análise:

2.2.10 Inicialmente, destacamos que, em face da independência das instâncias, decisões judiciais pretéritas não impedem a análise do assunto por este Tribunal, que possui a atribuição constitucional de fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados pela Administração; e, diante dos indícios aduzidos aos autos pela equipe de auditoria, não poderia esta Corte se furtar a investigá-los, com vistas a dirimir a questão.

2.2.11. No tocante às decisões tomadas por esta Corte no âmbito do TC nº 019.404/2004-9, consubstanciadas nos Acórdãos nos 2.106/2004-Plenário e 241/2005-Plenário, cabe ressaltar que tais deliberações tiveram sua aplicação suspensa, em decorrência de embargos de declaração impetrados pela representante, os quais, apreciados por meio do Acórdão nº 1.106/2005-Plenário, resultaram no sobrestamento daqueles autos, até o julgamento do TC nº 007.694/2005-2, que originou o presente processo. Por relevante, transcrevemos trecho do Voto do Exmo. Sr. Ministro-Relator Marcos Vilaça, que fundamentou o decisor, bem assim o inteiro teor da referenciada decisão:

- Voto:

“8. Vale dizer que o julgamento pela improcedência de uma representação de licitante não significa que o procedimento licitatório atacado seja imaculado, mas apenas que os argumentos oferecidos pelo representante não foram suficientes para malferir o processo seletivo.

9. Apesar de ter negado o pedido de reexame, mantendo o Acórdão anterior, achei que não houve uma perfeita competição na concorrência para a contratação da Rede Postal Noturna. Não foi por outra razão que os Acórdãos nº 2.106/2004-P e nº 241/2005-P, apesar de não reconhecerem a necessidade de suspensão da licitação, concluíram pela realização de um exame mais aprofundado da matéria. Daí a auditoria na Rede Postal Noturna, determinada pelo Acórdão nº 241/2005 – Plenário.

10. Ocorre que o desenrolar dos acontecimentos acabou por precipitar o cumprimento do comando relativo à realização da auditoria. Os contratos relacionados à Rede Postal Noturna estão sendo auditados e serão examinados pelo Tribunal no TC 007.694/2005-2, autuado para tratar amplamente dos fatos só agora veiculados pela imprensa envolvendo a ECT. Na fiscalização, a Concorrência n.º 006/2004 e os contratos dela decorrentes, bem assim as licitações da RPN realizadas em anos anteriores pela empresa, serão analisados. (...)

12. Dessa forma, considerando ser mais prudente aguardar o desfecho da auditoria em questão, proponho o sobrestamento do presente processo até o julgamento final do TC 007.694/2005-2, sem prejuízo das determinações sugeridas pela Unidade Técnica, com os ajustes que julguei adequados.”

- Decisão:

“9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela empresa Trip Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista Ltda.;

9.2. sobrestar a apreciação do mérito do presente processo até o julgamento do TC 007.694/2005-2;

9.3. determinar à 1ª Secex que confira prioridade aos trabalhos de fiscalização do TC 007.694/2005-2;

9.4. *determinar à equipe responsável pela auditoria do TC 007.694/2005-2 que:*

9.4.1. *utilize como dados em suas análises, entre outros, os narrados pela Serur nas instruções de fls. 363/380 (anexo 1) e fls. 48/58 (anexo 3);*

9.4.2. *avalie a necessidade de medida cautelar para preservação do erário nos contratos da RPN;*

9.4.3. *avalie, no escopo de auditoria, toda a Rede Postal Noturna;*

9.4.4. *constatada a ocorrência de irregularidade que possa afetar o mérito de contas da ECT já julgadas por esta Corte, comunique de imediato ao Ministério Público junto ao TCU, por meio dos dirigentes da 1ª Secex, para que o órgão ministerial, se entender adequado, interponha recurso de revisão;*

9.5. *notificar à recorrente e à ECT do presente Acórdão, enviando-lhes cópia do Relatório e Voto que o fundamentam;*

9.6. *encaminhar cópia deste Acórdão bem com do Relatório e Voto que o fundamentam à Presidência da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito dos Correios.”*

2.2.12. *Assim, entendeu esta Corte que, em face de novos elementos que poderiam ser identificados pela equipe de auditoria, capazes de alterar o entendimento esposado nos Acórdãos nos 2.106/2004-P e 241/2005-P, o julgamento do mérito do TC nº 019.404/2004-9 deveria ser sobrestado. Portanto, as referidas deliberações não podem ser utilizadas como argumento de defesa pelos responsáveis, ante a suspensão de seus efeitos e a possibilidade de alteração do entendimento inicial deste Tribunal.*

2.2.13. *É incorreta a alegação de que esta Corte já se pronunciou definitivamente acerca do assunto, visto o sobrestamento do TC 019.404/2004-9, promovido pelo Acórdão nº 1.106/2005-P, tendo sido este que expôs o último entendimento exarado pelo TCU acerca do assunto, no sentido de que se deve aguardar o desfecho deste processo, para que a questão seja dirimida. Portanto, a análise que se faz nos presentes autos, por própria determinação desta Corte de Contas, não está vinculada a nenhum entendimento pretérito exarado por este Tribunal.*

2.2.14 *Exigência de regularidade fiscal e de saúde financeira de empresa que não é licitante:*

2.2.14.1 *Não obstante a exigência contida no subitem 1.3 do anexo 4 do Edital tenha sido aposta no item pertinente à qualificação técnica, regido pelo art. 30 da Lei nº 8.666/93, entendemos que, por sua natureza, a fundamentação adequada seria o art. 29 deste normativo, que traz os requisitos necessários à regularidade fiscal.*

2.2.14.2 *É certo que o referido dispositivo não traz, explicitamente, a necessidade de demonstrar a regularidade de outras empresas com as quais, eventualmente, seja estabelecido vínculo contratual necessário à execução do objeto. Todavia, há que se buscar o objetivo implícito da norma. Ora, a Lei de Licitações visa regular as contratações no âmbito da Administração Pública, restando lógico, portanto, que empresas que estejam inadimplentes com suas obrigações fiscais sejam alijadas dos certames.*

2.2.14.3 *Julgamos que com esse mesmo objetivo foi efetuada a questionada exigência, que procurou afastar empresas que, estando em situação irregular, viessem a ser, indiretamente, contratadas, por meio da locação de suas aeronaves para outra empresa apta a atender os requisitos legais.*

2.2.14.4 *Pelas mesmas razões, entendemos válidas as exigências contidas no subitem 2.2 do Edital, no sentido que não se admitirá nenhuma modalidade de contrato de arrendamento com empresa que: esteja impedida de licitar ou contratar com a ECT (subitem 2.2, alínea “a”); tenha sido declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração (subitem 2.2, alínea “b”); ou se encontre sob falência decretada, concordata, concurso de credores, dissolução ou liquidação (subitem 2.2, alínea “c”).*

2.2.14.5 *De fato, as aeronaves consistem no elemento essencial da prestação do serviço que buscou contratar a Concorrência nº 006/2004, sendo sua disponibilização o principal item de custo. Dessa forma, consideramos pertinente a preocupação da ECT em prevenir que empresas que não estão aptas a comprovar sua regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira participem indiretamente do*

certame, firmando contratos paralelos, de arrendamento de aeronaves, com outra empresa que possa efetivamente participar da licitação, por atender os requisitos legais para habilitação.

2.2.14.6 Ressalte-se, por relevante, que, no caso da Concorrência em análise, a empresa que estava apta a participar da licitação (Variglog) era subsidiária da que não atendia os requisitos para habilitação e que pretendia disponibilizar as aeronaves para a prestação do serviço (Varig), havendo, portanto, uma relação direta entre as mesmas. Assim, não exigir que a Varig comprovasse os requisitos de regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira, caracterizaria burla à Lei de Licitações, por não coibir a participação de empresa que não está apta a comprovar os requisitos para habilitação, mas que irá efetivamente disponibilizar os equipamentos considerados como a essência do objeto da prestação do serviço.

2.2.14.7 Dada a importância da ECT no setor de transporte aéreo de cargas no País, não se pode permitir que interessados em participar de determinada licitação e que não possuem os requisitos para habilitação, possam fazer uso de outra empresa, sem problemas fiscais e econômicos, para representá-los. Ao nosso entendimento, dada a relevância e o peso fundamental do item “aeronaves” na execução desse tipo de contrato, e, ainda, as peculiaridades do setor, a ECT não apenas estaria autorizada a exigir a regularidade fiscal e econômica de empresa proprietária das aeronaves e que firmará contrato de arrendamento com a licitante, como, na realidade, estaria obrigada a fazê-lo, sob pena de tornar inócua a norma jurídica.

2.2.14.8 Pelo exposto, entendemos adequada a exigência contida na alínea “a.2” do item 1.4 do anexo 4 do Edital de Concorrência nº 006/2004, razão pela qual julgamos desnecessárias quaisquer providências.

2.2.15. Demais cláusulas editalícias restritivas (exigência de Certificado de Matrícula, de Certificado de Aeronavegabilidade e de Especificações Operativas, não concessão de prazo para internalização de aeronaves e vedação à subcontratação):

2.2.15.1 No que pertine às exigências contidas nas alíneas “a.1” e “b.1” do item 1.4 do anexo 4 do Edital, que exigem, para a qualificação técnica, a apresentação do Certificado de Matrícula e do Certificado de Aeronavegabilidade, além das Especificações Operativas, não foram apresentadas pelos responsáveis as justificativas para a inserção de tais itens, pois se limitaram a transcrever decisões pretéritas tomadas no âmbito do Poder Judiciário e desta Corte, às quais não nos vincularemos pelas razões já expostas nesta instrução.

2.2.15.2 Assim, alinhamo-nos ao entendimento da equipe de auditoria constante na instrução às fls. 1/38, vol. principal, o qual foi integralmente incorporado ao item 6.2.5.2.2 do Relatório Final da CPMI dos Correios (fls. 187/189, vol. 1 do anexo 10):

“(…) ”

36. A discussão havida em torno desta questão relaciona-se ao fato de que, ao se exigir os referidos Certificados de Matrícula da Aeronave e de Aeronavegabilidade, e mesmo as Especificações Operativas, estaria se exigindo a posse ou propriedade do bem logo no início do certame. Mais que isso, estaria se determinando que para as aeronaves participarem do processo licitatório, essas estivessem em território brasileiro.

37. Tal conclusão advém do fato de o Certificado de Matrícula servir para comprovar que determinada aeronave encontra-se com sua posse outorgada a um operador de determinado país. Considerando que as aeronaves disponíveis estão, em sua maioria, em território estrangeiro, sendo comum para as empresas aéreas importá-las quando da efetivação de qualquer novo serviço ou contrato, não poderiam as participantes apresentar esse Certificado a menos que já contassem com a aeronave no Brasil. Dessa forma, essa exigência foi fundamental para as empresas que pretendiam participar do certame.

38. Já o Certificado de Aeronavegabilidade, esse somente é concedido após o exame da aeronave pelo órgão responsável pelo setor no país. Assim, esses dois documentos exigiam que os partícipes, necessariamente, tivessem a posse da aeronave já no momento da apresentação da proposta.

39. As Especificações Operativas são a comprovação de que a licitante está autorizada para a operação “da aeronave, segundo o modelo e marca, capacidade e quantidade necessárias a atender às exigências consignadas nas Fichas Técnicas...”. Essas especificações podem variar no tempo e no espaço, segundo a necessidade e/ou conveniência da empresa de operar esta ou aquela aeronave (v. fls. 146/165, anexo 2).

40. Destarte, segundo afirmado por uma das empresas impugnantes: “...só poderiam participar [da Concorrência nº 006/2004/CEL/AC] as empresas que mantivessem estocadas em suas garagens, aeronaves já matriculadas no Brasil e disponíveis para prestarem serviços à ECT; mantiverem em suas prateleiras ‘especificações operativas’ e ‘certificados de aeronavegabilidades’, etc., tudo isso antes e preventivamente apenas pressentindo o que a ECT vai demandar ao mercado.” (fls. 148, anexo 1)

41. Assiste razão às empresas que impugnaram o edital quando afirmam que a indústria do transporte aéreo de carga tem como característica o alto nível de aproveitamento das aeronaves, ou seja, a utilização intensiva de capital, evitando-se, ao máximo, aeronaves ociosas e a espera de serviço. Segundo exposto, o habitual neste mercado é, após o serviço ou linha aérea ser determinado, providenciar junto ao mercado mundial de aeronaves equipamento adequado para iniciar os procedimentos de importação (fls.143, anexo 1).

42. Essa afirmativa encontra procedência, segundo foi possível observar dos próprios procedimentos de contratações emergenciais e Pregões levados a efeito pela ECT. Não raras vezes a empresa pública foi obrigada a contratar aeronave superior a sua necessidade, por falta de equipamento adequado disponível no mercado.

43. Esclareça-se que o CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA, em seu art. 181, estabelece as exigências para a outorga da concessão de autorização para a empresa operar no Brasil – Lei nº 7.565/86, Portaria nº 536/GC5, de 18/08/99, do Ministério da Defesa, art. 7º . O Departamento de Aviação Civil - DAC exige o registro das aeronaves no RAB (Registro Aeronáutico Brasileiro) e a obtenção do Certificado de Homologação de Empresa de Transporte Aéreo – CHETA, não sendo condição a inscrição de aeronaves futuras.

44. A concessão em si depende do cumprimento dos requisitos das referidas normas, que em nenhum momento faz menção às Especificações Operativas, certificado de aeronavegabilidade ou certificado de matrícula de qualquer aeronave, os quais serão solicitados da empresa, “a posteriori”, na medida em que essa manifeste o desejo ou a necessidade de operar esta ou aquela aeronave específica.

45. O DAC editou o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica (RBHA), e editou o de nº 119 que versa sobre a Homologação para Operadores Regulares e não Regulares. O RBHA nº 119 no item 119.7 alínea 2 (b) discorre que: “Exceto quanto aos parágrafos das especificações operativas identificando espécies de operações autorizadas, as especificações operativas são vinculadas mas não constituem parte de um certificado de homologação.” E ainda, discorre o item 119.7 que as especificações operativas contenham as autorizações, limitações e procedimentos segundo os quais cada espécie de aeronave e operação, se aplicável, deve ser conduzida, como também certos procedimentos segundo os quais cada classe e tamanho de aeronave devem ser operados.

46. O RBHA estabelece certos procedimentos segundo a operação a ser realizada. De fato, se a contratante menciona o tipo dessa operação com um mínimo de antecedência de 80 dias, via edital, e não aceita protocolo, como poderia a empresa estar com as especificações correspondentes a essa operação?

47. Assim, mais uma vez, assiste razão às impugnantes quando afirmam que os documentos válidos para determinar se uma empresa está apta a realizar os serviços a serem contratados são os contratos de concessão e o Certificado de Homologação de Empresa Aérea – CHETA, documentos esses obrigatórios a qualquer empresa do setor.

48. Dessa forma, é lógico que qualquer exigência para apresentação das especificações operativas (de determinadas rotas/aeronaves) ou a inclusão de uma determinada aeronave como condição de validade para a realização do serviço aéreo está direcionando sua execução apenas para as empresas que já disponham desses requisitos, embora outras empresas que não tenham os equipamentos e os

documentos diretamente vinculados a esse naquele momento, possuam plenas condições técnicas de obtê-los.

49. *Quanto a isso, mister se faz repisar que o art. 30, inciso II, PP 5º e 6º da Lei nº 8.666/93 dispõe que:*

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

.....

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo e de época ou ainda locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializados, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedadas as exigências de propriedade e de localização prévia.” (grifo nosso)

50. *A leitura desse artigo torna cristalino que a Lei não está a exigir que o licitante comprove que já tenha os equipamentos necessários à execução da obra ou do serviço para participar da licitação. Tanto é que restringe a comprovação à declaração formal de sua disponibilidade, sob as penas da lei, mesmo sendo os equipamentos e pessoal técnico considerados essenciais para o cumprimento do objeto. Não exige, igualmente, que os bens estejam em local específico, como foi o caso ora examinado. Logo, a ECT não poderia ter exigido os documentos ora discutidos, na fase de habilitação técnica, mesmo esses documentos sendo essenciais à execução do contrato.*

(...)

53. *Veja que mesmo que no item 1.4, alínea “a”, a ECT tenha dito que aceitaria ‘Certificado de Propriedade, Contrato de Arrendamento Mercantil, Contrato de Arrendamento Operacional ou outro tipo de contrato de aquisição ou locação que...’ garantisse a posse ou disponibilidade da aeronave no prazo definido para o início das operações, conforme argumentado pela empresa pública, a exigência do Certificado de Matrícula/Aeronavegabilidade e Especificações anularam qualquer outra possibilidade senão a posse ou propriedade imediata da aeronave.”*

2.2.15.3 *Entendimento semelhante já havia sido esboçado em trecho do Relatório adotado pelo Exmo. Sr. Ministro Relator Augusto Sherman para fundamentar o Acórdão nº 241/2005 – TCU/Plenário, transcrito:*

“45. Em sua oitava (fls. 93/107), a ECT alega que são documentos ‘imprescindíveis’ para que uma empresa possa operar vôos: o CHETA (Certificado de Homologação de Empresa de Transporte Aéreo), que certifica que a empresa cumpriu as normas estabelecidas pelo DAC e está autorizada a operar como empresa aérea; o Certificado de Matrícula, que ‘caracteriza a existência de aeronave cadastrada junto à autoridade aeronáutica brasileira’; o Certificado de Aeronavegabilidade, que ‘assegura que a aeronave encontra-se em condições técnicas de operar’; e as Especificações Operativas, que ‘resume todas as autorizações concedidas a uma determinada empresa aérea’.

46. *Em primeiro lugar, a documentação acima listada pode ser ‘imprescindível’ ao DAC mas não à ECT como contratante de serviços de transporte de carga aérea. O cadastro de aeronave junto à autoridade aeronáutica brasileira (DAC) é uma formalidade que importa a esta autoridade, mas em nada relevante à ECT, a quem, na concorrência em tela, busca garantir apenas que o serviço de transporte de carga será prestado a contento, o que significa, em outras palavras, a carga será entregue no tempo e nos locais especificados no edital. Portanto, o Certificado de Matrícula, para fins da concorrência examinada, é desnecessário, dispensável, sem vinculação direta com a prestação do serviço a ser contratado, inclusive tendo sua importância indiretamente minimizada pela própria ECT, que à fl. 99 dedica apenas poucas palavras (‘caracteriza a existência de aeronave cadastrada junto à autoridade aeronáutica brasileira’) para defini-lo, em comparação com o CHETA, este sim, documento de habilitação indispensável.*

47. Ademais, pode-se perceber, da leitura de um Certificado de Matrícula (fl. 322, anexo I), que através dele, nada relevante é efetivamente atestado, em termos de garantia de qualidade na prestação de um serviço de transporte de cargas:

‘Certifico que a aeronave acima descrita foi devidamente inscrita no Registro Aeronáutico Brasileiro, de acordo com a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, de 7 de dezembro de 1944, e o Código Brasileiro de Aeronáutica, de 19 de dezembro de 1986’.

48. No tocante ao fato de a emissão do Certificado de Matrícula ser ‘imprescindível’ ao DAC, conforme alega a ECT em sua oitiva, tal informação pode ser contestada pela leitura do art. 7º da Portaria nº 536/GC-5 de 18/08/99, do Ministério da Defesa/Comando da Aeronáutica, que complementa a Lei nº 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica). Tal artigo estabelece os requisitos da concessão para explorar serviços de transporte aéreo:

‘art. 7º - A concessão será outorgada somente à pessoa jurídica constituída no País, cuja portaria de funcionamento jurídico para exploração de serviços de transporte aéreo regular esteja em vigor e que já tiver cumprido os requisitos constantes no artigo 5º destas Instruções, notadamente quanto ao registro da(s) aeronave(s) no Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB) e à obtenção do Certificado de Homologação de Empresa de Transporte Aéreo (CHETA), na forma do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica RBHA aplicável.’.

49. Tendo em vista que o citado art. 5º menciona novamente apenas o CHETA e o RAB, percebe-se que não há exigência de Certificado de Matrícula ou de Aeronavegabilidade.

50. O Certificado de Aeronavegabilidade também não contribui decisivamente para garantir que a aeronave esteja em condições técnicas adequadas de voar no momento posterior à contratação e no início das operações, pois tais condições devem ser aferidas permanentemente, pois passíveis de sofrer alterações no dia-a-dia.

51. A questão fulcral envolvendo a exigência desnecessária dos Certificados de Matrícula e Aeronavegabilidade, em termos de repercussão na restrição à competitividade, é o fato de estes Certificados, para serem emitidos pelo DAC, requererem a presença da aeronave em território nacional. Como a maioria das empresas aéreas operantes no Brasil não tem à sua disposição os modelos de aeronaves exigidas no edital (as quais não são fabricadas no Brasil) para a prestação do serviço objeto da concorrência, as interessadas em participar do certame seriam obrigadas a importar ou arrendar do exterior tais aeronaves, de modo a conseguir obter sua matrícula no Brasil e se habilitar na concorrência. Contudo, como o processo de ‘internação’ de uma aeronave até seu registro junto ao DAC levaria cerca de 180 dias e o prazo entre a publicação do edital (quando se ficou sabendo da exigência de tais Certificados) e a abertura dos envelopes era de 30 dias, tornava-se, na prática, inviável, para a maioria das potenciais concorrentes, habilitar-se quanto a este requisito editalício. Ademais, também o prazo entre a assinatura do contrato e o início das operações também era insuficiente (de até 20 dias, segundo Subitem 11.9 do edital - fl. 145).

52. Segundo a ECT, estes Certificados exigidos no Subitem 1.4 do Anexo 4 do edital, já vinham ‘sendo usualmente exigidos pela ECT nas licitações do gênero já ocorridas’, o que não corresponde à realidade, pois, por exemplo, pelo menos no Edital 106/2003 de 2/12/2003, não havia tal exigência (fl. 2, vol.2). Tal exigência surgiu a partir do edital do Pregão 65/2004, aberto em 17/11/2004 (mas cuja publicação do edital se deu 8 dias antes), em data, portanto, posterior à publicação do edital da Concorrência 006/2004, em 25/10/2004. Não há informação, nos autos, de que tenha sido levantada na audiência pública (20/07/2004) que antecedeu a publicação do edital as exigências dos Certificados de Matrícula e Aeronavegabilidade. De qualquer forma, ainda que tivesse sido mencionada esta questão naquela ocasião, não teria havido tempo hábil para completar o processo de regularização das aeronaves ‘internadas’ junto ao DAC, pois da data da audiência até a abertura dos envelopes (25/11/2004) transcorreram 120 dias, prazo inferior aos aproximadamente 180 dias estimados como necessários.

53. Portanto, em que pese o edital, no Subitem 1.4, alínea ‘a’, do Anexo 4 (fl. 165) ter permitido, alternativamente ao Certificado de Propriedade, a apresentação de Contrato de Arrendamento Mercantil

ou outro qualquer que garantisse a posse da(s) aeronave(s) apenas no prazo definido para o início das operações (o que descaracterizaria a situação de exigência de locação prévia, vedada pelo art. 30, inciso II e §§5º e 6º da Lei nº 8.666/93), na prática, a exigência de apresentação dos Certificados de Matrícula e Aeronavegabilidade na fase de habilitação técnica corresponderia, na prática, a exigir a posse prévia das aeronaves.”

2.2.15.4 Como destacado, o Certificado de Matrícula caracteriza a existência de aeronave cadastrada junto à autoridade aeronáutica brasileira; o Certificado de Aeronavegabilidade assegura que a aeronave encontra-se em condições técnicas de operar; e as Especificações Operativas resumem todas as autorizações concedidas a uma determinada empresa aérea.

2.2.15.5 Dessa forma, a simples exigência da referida documentação implica a necessidade de as empresas já possuírem as aeronaves no território brasileiro para poderem participar do processo licitatório. E, como destacado, em face do caráter notoriamente restrito do mercado aeronáutico brasileiro e do alto custo derivado da inatividade de uma aeronave, é pouco provável que possa haver equipamentos em disponibilidade aguardando a celebração de futuros contratos, já que, normalmente, as aeronaves são buscadas no mercado mundial objetivando a prestação de determinado serviço.

2.2.15.6 Assim, a exigência de Certificado de Matrícula e, por conseguinte, de Certificado de Aeronavegabilidade e de Especificações Operativas (que somente são obtidas se a empresa possuir ambos os Certificados mencionados) restringiu a competitividade do certame, uma vez que somente as empresas que já possuíam as aeronaves, nos modelos que atendiam às características desejadas e na data de publicação do Edital de Licitação, poderiam participar do certame, pois não foi concedido prazo para internalização de aeronaves (estimado em 180 dias), sendo definido apenas o exíguo prazo de 20 (vinte) dias entre a assinatura do Contrato e o início das operações, conforme disposto no item 11.9 do Edital de Licitação (fl. 26, anexo 1).

2.2.15.7 Embora o disposto no subitem “a” do item 1.4 do anexo 4 do Edital de Concorrência nº 006/2004 tivesse tornado possível a apresentação de Contrato de Arrendamento Mercantil, Contrato de Arrendamento Operacional ou outro tipo de contrato de aquisição ou locação que garantisse a posse ou disponibilidade da(s) aeronave(s) apenas no prazo definido para início das operações, ao solicitar a apresentação dos Certificados de Matrícula e de Aeronavegabilidade, bem como Especificações Operativas, exigiu-se dos licitantes a posse prévia da(s) aeronave(s).

2.2.15.8. Tal como já ressaltado nos trechos acima transcritos, o importante para a ECT é garantir que o serviço de transporte aéreo de carga seja prestado adequadamente, ou seja, que a carga seja entregue nos locais especificados dentro do tempo definido, sendo suficiente, para tal fim, exigir das licitantes a apresentação do Certificado de Homologação de Empresa de Transporte Aéreo – CHETA, documento que realmente certifica que determinada empresa aérea está apta a realizar os serviços a serem contratados, bem como o pertinente Atestado de Capacidade Técnica que comprove a capacidade da licitante de efetuar o transporte de carga em quantidade e características semelhantes ao serviço licitado, conforme subitem “c” do item 1.4 do anexo 4 (fl. 59, anexo 1). Assim, torna-se desnecessária para a ECT a exigência dos Certificados de Matrícula e de Aeronavegabilidade, bem como Especificações Operativas, na fase de habilitação do certame, podendo tais documentos serem exigidos no prazo definido para o início das operações.

2.2.15.9. Não se pode aceitar a alegação de que tais exigências buscaram mitigar riscos à continuidade da prestação dos serviços pelo fato da premente necessidade de implantação de um novo modelo para a RPN. Caso houvesse um acompanhamento adequado da demanda, com estudos que permitissem, com antecedência, prever que haveria incremento significativo na quantidade de carga transportada pela empresa, o que levaria à exaustão o sistema de transporte então em funcionamento na ECT, poderia ter sido iniciada, em momento anterior, a licitação ora em análise, e não haveria razões para se alegar urgência na implementação de um novo modelo. De fato, não há que se alegar urgência diante de um planejamento que não se mostrou tempestivo e adequado às necessidades da empresa.

2.2.15.10 A realização de estudos de tal espécie e a consequente adoção de medidas que buscassem fomentar a competitividade em contratos da RPN deveria ser uma questão tratada como prioritária pelos

gestores da ECT, tendo em vista o volume dos recursos envolvidos, que, em 2005, ultrapassavam os R\$ 340 milhões anuais. Tal necessidade foi destacada pelo Exmo. Sr. Ministro Relator Marcos Vilaça no Voto que fundamentou o Acórdão nº 241/2005 – TCU/Plenário:

“41. Diante de todo o exposto, concluo pelo baixo grau de competitividade da licitação levada a cabo pela ECT, comprovado pelo grande número de propostas únicas nos itens licitados. Mas não creio que as exigências previstas no Edital tenham sido exageradas ou absurdas e objetivassem restringir o acesso de empresas à licitação. E, rigorosamente, não foram inovações deste procedimento licitatório. A baixa competitividade decorre antes da pequena magnitude do mercado aeronáutico nacional e é inerente ao objeto licitado. Por outro lado, tal característica demanda do gestor maior atenção na elaboração das exigências para habilitação. A Administração não pode, comodamente, aceitar os fatos e deixar de procurar meios de fomentar a competição. Quanto menor a oferta do bem licitado, maior deve ser a preocupação do gestor em favorecer a competitividade. Nessas situações, qualquer ato destinado a aumentar a competitividade é desejável.” (grifo nosso)

2.2.15.11 Pelo exposto, cabe propor que esta Corte determine à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT que, nas futuras licitações realizadas pela empresa com o objetivo de contratar serviços de transporte aéreo de cargas, abstenha-se de exigir, para a qualificação técnica das licitantes, a apresentação de Certificado de Matrícula, Certificado de Aeronavegabilidade e Especificações Operativas.

2.2.15.12 Tal determinação busca a obrigatoriedade de adoção de medidas corretivas por parte da ECT, em contraposição ao caráter meramente orientador da recomendação tecida no item 9.3.1 do Acórdão nº 221/2006 – Plenário (TC nº 007.694/2005-2), no sentido de que a ECT: “promova uma revisão geral dos seus editais de contratação da Rede Postal Noturna, com vistas a limitar suas exigências de qualificação técnica e financeira ao mínimo necessário para auferir a capacidade das empresas para a prestação dos serviços de transportes aéreos, nos termos mínimos exigidos pela legislação aérea, e que procure privilegiar condições que favoreçam o aumento da competitividade”.

2.2.15.13 Outro assunto abordado pela equipe de auditoria foi a não concessão de prazo para a internalização de aeronaves e a vedação à subcontratação de outra aeronave até a internalização do equipamento destinado à prestação do serviço. A equipe de auditoria, embora tenha destacado que tais medidas não foram ilegais, pois estão no campo da discricionariedade do gestor, considerou que elas contribuíram para uma menor competitividade, uma vez que, combinadas com a necessidade de apresentação de Certificado de Matrícula e de Aeronavegabilidade, bem como das Especificações Operativas, na fase de habilitação do certame, inviabilizaram aumento na concorrência do certame.

2.2.15.14 A esse respeito, discordamos da assertiva dos responsáveis, no sentido de que a concessão de prazo para internalização de aeronaves não necessariamente implicaria diminuição de preços. É de se ressaltar que, em sua defesa, os justificantes se abstiveram de dar sequência à transcrição que fizeram dos itens 32 a 34 do Voto que fundamentou o Acórdão nº 241/2005 – TCU/Plenário, instruído no âmbito do TC 019.404/2004-9, o que faremos, por relevante:

“35. Outro ponto deve ser destacado. Poder-se-ia alegar que de nada adiantaria possibilitar a internalização de aeronaves para a prestação dos serviços licitados, pois as empresas nacionais de aviação são limitadas àquelas que se apresentaram para a Concorrência em exame. Mas há um dado que aponta em sentido oposto: de acordo com a ata da 1ª reunião da licitação, fl. 197 - anexo 1, foram retirados 39 editais, o que indica a existência de outras empresas de transporte aéreo no Brasil que poderiam estar habilitadas a oferecer proposta à ECT e não o fizeram por não ter como cumprir os requisitos do edital.”

2.2.15.15 Dessa forma, percebe-se que houve interesse de diversas empresas em participar da Concorrência nº 006/2004, e que, possivelmente, não o fizeram em razão das cláusulas restritivas que aqui analisamos. De fato, não é possível mensurar qual seria o benefício adicional à Administração, na hipótese de o edital da licitação ter previsto prazo para a internalização de aeronave, ou ter permitido, no limite, a subcontratação até a internalização. Porém, é de se supor que, havendo maior competitividade, os preços tenderiam a ser menores, e, por conseguinte, os resultados decorrentes da

Concorrência nº 06/2004 seriam mais vantajosos aos Correios. Tal foi o entendimento esposado pelo Exmo. Sr. Ministro Marcos Vilaça, no Voto que fundamentou o Acórdão nº 241/2005- TCU/Plenário, que, embora tenha negado o Pedido de Reexame no TC nº 019.404/2004-9, reconheceu que “possibilitar a internalização das aeronaves para a prestação dos serviços licitados teria aumentado a competitividade...”

2.2.15.16 Assim, com o objetivo de aumentar a competitividade em licitações futuras da RPN, dado o volume dos recursos envolvidos, caberia propor determinação à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT no sentido de que promovesse o tempestivo planejamento das licitações destinadas a contratar serviços de transporte aéreo de cargas, de forma a possibilitar às empresas contratadas o tempo hábil à internalização de aeronaves mais adequadas à prestação dos serviços à empresa, ampliando a competitividade. Todavia, considerando que já foi promovida determinação nesse sentido no âmbito do TC nº 009.357/2007-8 (item 9.3.1.1, do Acórdão nº 1.215/2007-Plenário), entendemos desnecessária nova proposição a respeito.

2.2.15.17 Em face de todo o exposto, propomos que sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, Srs. João Henrique de Almeida e Souza, Maurício Coelho Madureira, Marcos Gomes da Silva, Luiz Carlos Scorsatto, Paulo Onishi, Delamare Holanda Pereira, Paulo Eduardo de Lima e Julio Yassuo Aoki, e que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, por terem promovido a Concorrência nº 006/2004 com exigências, para a qualificação técnica das licitantes, restritivas à competitividade.

2.3 Não adoção dos preços estimados como preço máximo a ser contratado (alínea “b.2” do item 133 da instrução às fls. 1/38, vol. principal):

- Justificativas:

2.3.1 Informam os responsáveis que a Concorrência nº 006/2004, sob o enfoque global, apresentou um valor final 2,44% inferior ao valor total estimado, e que, apesar de os técnicos desta Corte terem apontado que a não adoção do preço estimado de cada item como preço máximo a ser contratado seria uma irregularidade, o objetivo final era a contratação de um conjunto de linhas que formam um sistema integrado de transporte aéreo de carga, não se tratando, portanto, da contratação de uma ou outra linha isolada, conforme informado no Parecer/CACE-305/2004 (fl. 46, vol. principal do anexo 6).

2.3.2 Afirmam que os técnicos desta Corte consideraram irregular a aceitação de preços acima do estimado em 6 das 11 linhas licitadas, num suposto sobrepreço da ordem de R\$ 11,1 milhões, porém informam que foi desconsiderada a economia obtida nas outras 5 linhas, que monta R\$ 19,7 milhões, implicando redução global de R\$ 8,6 milhões (fl. 46/47, vol. principal do anexo 6).

2.3.3 Consideram que não procede concluir que a contratação com valores superiores ao estimado significa um gasto a maior para a Administração, pois não foi demonstrado qualquer superfaturamento no processo, mas tão-somente a ocorrência de preços superiores aos estimados para 6 das 11 linhas licitadas, em percentuais que variam entre 1,78 a 9,85%, dentro das normas vigentes e das práticas de mercado, reconhecido pela própria equipe de auditoria desta Corte, que assim se manifestou (fl. 48, vol. principal do anexo 6):

“Neste mister, temos algumas considerações a fazer. A primeira diz respeito à própria jurisprudência deste Tribunal, a qual se inclinava no sentido de aceitar variações de até 10 (dez) por cento do valor estimado como possíveis de serem aceitos, dentro da variação de mercado. Nesta linha de raciocínio, os valores contratados estariam atendendo tal premissa.”

2.3.4 Aduzem que a equipe de auditoria está buscando construir uma nova base jurisprudencial ao desconsiderar o próprio entendimento desta Corte, que se inclina no sentido de aceitar contratações por preço até 10% superior ao valor estimado, o que era entendido como variação imanente às condições de mercado (fl. 48, vol. principal do anexo 6).

2.3.5. Continuando, consignam que a nova lógica proposta pela equipe de auditoria seria: se a Lei de Licitações faz alusão à possibilidade de fixação de preço máximo, e, considerando que a mesma não prevê a fixação de uma faixa de variação de preço (art. 40, X), por ausência de previsão legal que permita outra solução, quando a Administração fixa uma estimativa de contratação, esse patamar será

necessariamente o limite de preço para a contratação. Assim, a variação de 1,78 a 9,85% acima da estimativa feita pela ECT representaria sobrepreço, sendo, portanto, ilegal (fl. 49, vol. principal do anexo 6)

2.3.6 Transcrevem, a seguir, o art. 40, inc. X, da Lei nº 8.666/93, abaixo reproduzido (fl. 49, vol. principal do anexo 6):

“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)” (grifo nosso)

2.3.7. Consideram que, pelo que dispõe a legislação transcrita, o legislador não tornou obrigatória a fixação de preços máximos, sendo esta uma faculdade da Administração, o que é evidenciado pelo uso da palavra “permitida”. Aduzem que o próprio TCU já firmou entendimento nesse sentido por meio da Decisão nº 60/1999, in verbis (fl. 50, vol. principal do anexo 6):

“(...)

Sabe-se que, na elaboração de um edital de licitação, impõe o art. 40 da Lei nº 8.666/93 que se indique, entre outras particularidades, “o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos (...)” ... Portanto é incontestável a faculdade do administrado para limitar preços, caso tenha razões para tanto.” (grifo nosso)

2.3.8 Os responsáveis também argumentam que a Lei de Licitações não determina que a estimativa de preço configure limite para a contratação, mas sim que esta seja julgada com observância dos preços correntes no mercado, conforme disposto no seu art. 43, IV. Dessa forma, em face do caráter facultativo da fixação do preço máximo, consideram que seria uma contradição exigir que a estimativa de preço necessariamente seja um limite para a contratação, o que não permitiria a análise da proposta com base no preço corrente de mercado (fls. 51/52, vol. principal do anexo 6).

2.3.9 Aduzem novamente que a Lei não fixou um limite máximo para contratação, porém consideram que o Administrador não tem o arbítrio de adjudicar o objeto licitado por qualquer valor, pois a norma estabelece o critério do preço corrente de mercado, evitando-se, assim, o superfaturamento. E é justamente em razão dessa disposição legal, como também por questão prática, que o próprio TCU admite variações de preço em até 10% acima do valor estimado, o que é compreensível considerando-se a possibilidade de variação de preços em função da época do ano ou da conjuntura econômica, entre outros fatores (fl. 52, vol. principal do anexo 6). Consideram, inclusive, que a maior ou menor possibilidade de fixação precisa do preço estimado depende também do objeto que se pretende contratar (fls. 55, vol. Principal do anexo 6).

2.3.10 Asseveram que apenas baseado na ligeira diferença em relação ao valor estimado de alguns itens não se pode considerar que o contrato foi celebrado com valores acima do preço corrente de mercado, pois o resultado global representou uma economia da ordem de R\$ 8,6 milhões em relação ao estimado (fl. 53, vol. principal).

2.3.11 A respeito das decisões consideradas pela equipe de auditoria para subsidiar a proposição da audiência (Decisão nº 417/2002 e Acórdão nº 1564/2003), ressaltam os responsáveis que o caso nelas tratado em nada se assemelha aos fatos descritos durante a licitação da RPN. Primeiro, porque as diferenças de preços entre o valor estimado e o valor contratado pela ECT oscilaram em até 9,85%, e não acima de 26,11% a 40%, como foi detectado pelo TCU nas licitações do antigo DNER. Segundo, porque os valores estimados da ECT, tomando por base a Consultoria Roland Berger, não são superiores aos de mercado. Terceiro, porque se tratava de serviço e obra de engenharia (fls. 53/54, vol. principal do anexo 6).

2.3.12. No tocante ao Acórdão nº 1595/2005-P, aduzem que foi publicado quase um ano após a abertura da Concorrência nº 06/2004, e tratou de licitação atinente a serviços de engenharia, cujos preços foram mais de 10% superiores, em média, ao inicialmente orçado (fls. 57/58, vol. principal do anexo 6). Portanto, a decisão foi emitida em contexto totalmente diferenciado do constante do certame ora em análise.

2.3.13. Pelo exposto, reiteram os responsáveis que o procedimento adotado pela ECT:

a) seguiu o rito ordinariamente descrito na Lei de Licitações, que reza a observância da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado, considerando “juízo de ponderação quanto à razoabilidade e adequação do preço proposto em comparação à estimativa de preço que a ECT possuía”;

b) não feriu qualquer dispositivo legal, tendo se repetido, em diversas licitações, desde a edição da Lei nº 8.666/93, sem que qualquer órgão de controle o tenha apontado como irregular (fls. 55/56, vol. principal do anexo 6).

2.3.14. Considerando que a Lei não determina, em qualquer artigo, que se promova a adjudicação, no máximo, em valor igual ao estimado, e com o fito de defender a inaplicabilidade de qualquer sanção por esta Corte, invocam o art. 5º, inc. XXXIX, da Constituição Federal, que estabelece que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (fls. 56/57, vol. principal do anexo 6).

2.3.15. Em seguida, às fls. 61/65 do vol. principal do anexo 6, os responsáveis tecem comentários acerca da economicidade da nova malha comparativamente à anterior, questão que não foi objeto de audiência e que nos abstermos de transcrever.

- Análise:

2.3.16. Os fatos levantados pela equipe de auditoria, que motivaram a audiência ora em análise, também resultaram na proposição de oitiva da ECT, bem assim das empresas Skymaster, Beta e Total Linhas Aéreas (alínea “c” do item 133 da instrução às fls. 1/38, vol. principal), a qual veio a ser promovida em processo apartado (TC nº 021.230/2005-3). Em face disso, e considerando que as justificativas trazidas pelos responsáveis se assemelham aos esclarecimentos prestados pela ECT, entendemos que a análise empreendida naqueles autos se aplica plenamente ao presente processo, motivo pelo qual optamos por sua transcrição, como segue:

“Análise da Unidade Técnica

1 .Os argumentos utilizados para fundamentar a idéia de que, na Concorrência nº 006/2004, os preços praticados não deveriam ultrapassar a estimativa realizada pela ECT decorrem de interpretação da Decisão nº 417/2002, do Acórdão nº 1564/2003 e do Acórdão nº 1595/2005, todos do Plenário do TCU.

1.1. A Decisão nº 417/2002-Plenário descreve casos em que a equipe de auditoria efetuou, em licitações realizadas pelo DNER, comparação entre os preços unitários orçados e aqueles constantes do sistema SICRO e identificou, na ocasião, diferenças que corresponderiam a sobrepreço entre 26,11% e 40%. A questão suscitada foi: por que razão o DNER, que tem um sistema tão bem montado como o SICRO, atualizado mensalmente e cujos preços dos itens unitários são calculados de forma tão detalhada, elaborou uma planilha de orçamento para uma obra em que os mesmos itens unitários são cotados em valores em média 25 a 40% acima dos constantes do seu próprio sistema?

1.1.1. Na citada Decisão, a equipe de auditoria considerou a existência de um sistema de preços referencial altamente confiável que permitiria aferir com precisão o preço de mercado, e, portanto, identificar a ocorrência de sobrepreço nas propostas. Tal condição não se identificou no caso sob análise. Dos elementos trazidos aos autos, observou a equipe de auditoria no item 94 do relatório que a metodologia da Consultoria Roland Berger viabilizou, de forma aproximada, o cálculo do custo de operação de aeronaves e que a contratação de aeronaves full permitiu maior aproximação entre o estimado e o ofertado no certame. Assim, não restou evidenciada a exatidão necessária à definição da estimativa como preço máximo a ser considerado para fins de julgamento das propostas.

1.1.2. Além disso, as variações encontradas pela equipe de auditoria oscilaram, tendo como base novembro de 2004, entre 1,78% e 9,85% acima do estimado, percentuais bem inferiores àqueles identificados na referida Decisão (entre 25% e 40%, em média).

1.1.3. Saliente-se ainda que a análise dos percentuais - compatíveis com a jurisprudência do TCU, que admite historicamente variações de até 10 % - por si só não é suficiente para identificar a prática de sobrepreço, para tanto far-se-ia necessária análise minuciosa e detalhada dos custos unitários envolvidos na formação dos preços oferecidos pelas empresas.

1.2. O Acórdão 1595/2005, além de ter sido publicado posteriormente à concorrência 006/2004, trata de situação bastante específica (Concorrência nº 02/2004, promovida pelo Ministério a Integração Nacional, tendo por objeto a aquisição de equipamentos destinados à implantação do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional) em que foi identificado descompasso de até 10% entre as propostas vencedoras e o orçamento-base atualizado. Este orçamento foi elaborado a partir de consulta às próprias empresas que participaram e sagraram-se vencedoras da licitação. O fator apontado como preponderante na discrepância observada consistiu em alegado descolamento dos preços do aço, com relação aos índices a ele relativos, apurados pela FGV, no período de maio/2004 a janeiro/2005. As justificativas apresentadas pelas licitantes, acerca deste aspecto, levaram o Ministério da Integração Nacional a admitir as propostas em valores superiores ao estimado. Como preço do aço, admitiu-se tão-somente o preço de um único fornecedor, segundo o qual a chapa de aço teria aumentado 63,09% no período que medeia as atualizações do orçamento-base (maio/2004 a janeiro/2005). Ressalte-se que a divergência apontada não foi comprovada nos autos, havendo, inclusive, registro de que outras 13 empresas siderúrgicas operam no mercado brasileiro.

1.2.1. Trata-se, portanto, de situação diversa da encontrada na concorrência 006/2004. Naquele caso, o orçamento-base elaborado pelo Ministério partiu de consulta às próprias empresas ao final adjudicadas, e únicas habilitadas na licitação, sendo de se esperar que não houvesse divergências entre os valores estimados e as propostas oferecidas. No caso em tela, no entanto, a estimativa foi elaborada a partir de estudo da Consultoria Roland Berger. Não há, nos documentos presentes nos autos, elementos que permitam asseverar que a estimativa utilizada pela ECT estivesse viciada ou que fornecesse preços discrepantes daqueles praticados no mercado. Todavia, como já ressaltado, a metodologia adotada possibilitou o cálculo do custo de operação de aeronaves de forma aproximada.

1.3. Não se pode, também, considerar que três decisões, em casos bastante específicos num período de três anos, constituam jurisprudência do TCU. Jurisprudência é a interpretação reiterada que os tribunais dão à lei, nos casos concretos submetidos ao seu julgamento. As decisões relacionadas, ao contrário, são aplicáveis a casos específicos, enquanto que a jurisprudência dominante da Corte de Contas inclina-se pela admissão de variações e pela essencialidade da presença no edital de critérios de aceitabilidade de preços e de preços máximos, mas não de que o preço estimado deva atuar como preço máximo.

1.4. Apesar do TCU considerar que os preços máximos devem ser fixados nos editais de licitação, consideramos que tal entendimento não pode ser exigido do procedimento licitatório sob análise.

1.5. Das decisões citadas como referência, nenhuma delas foi dirigida à ECT e, além disso, não se identificou em pesquisas na jurisprudência do TCU determinações à estatal para que a empresa estabelecesse preços máximos nos seus procedimentos licitatórios. Como as decisões do TCU não possuem eficácia erga omnes, não se pode exigir seu cumprimento pelos órgãos e entidades jurisdicionadas que não foram atingidos pela decisão.

1.6. Assiste, portanto, razão às partes no que concerne à inaplicabilidade das decisões sob comento ao caso em questão, bem como da interpretação de que, na Concorrência nº 006/2004, os preços praticados não devem ultrapassar a estimativa realizada pela ECT.

27. Outro aspecto trazido pelas partes diz respeito à estimativa de preços realizada pela ECT e à disposição legal que permite à Administração fixar preços máximos, bem como ao critério de julgamento de preços de acordo com os preços praticados no mercado.

27.1. O art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93 impõe a necessidade de se estimar o custo dos serviços a serem licitados, por meio de orçamento detalhado com a composição de todos os custos unitários. Esse levantamento prévio servirá como parâmetro para a quantificação dos custos estimados da contratação, e visa permitir a comparação dos preços ofertados com aqueles praticados no mercado, conforme critério de julgamento previsto no art. 43, IV, do diploma de licitações.

27.2. No caso sob análise, a estimativa está disposta no parecer CACE-305/2004 (fl. 73, Anexo 2). A estimativa foi feita, segundo o referido parecer, com “base no preço atualmente praticado, para as linhas que prevêem o uso de aeronaves de pequeno porte, e o preço por hora de voo constante do Relatório da Consultoria Roland Berger, para as linhas que serão operadas com aeronaves de maior porte”.

27.3. O critério de desclassificação, mesmo na ausência de um preço máximo previsto no edital, não é a contratação por valores superiores à estimativa de preços, mas a incompatibilidade desses valores com aqueles praticados no mercado. A estimativa feita pela ECT foi considerada como capaz de fornecer, de forma aproximada, o cálculo do custo de operação de aeronaves.

27.4. Divergências com relação à estimativa, mesmo que superiores, não caracterizam necessariamente irregularidade, tampouco sobrepreço. Sobre a excessividade do preço, comenta Jessé Torres Pereira Júnior:

“Por preço excessivo deve entender-se aquele que ultrapassa abusivamente o da média praticada no mercado para o mesmo produto, obra ou serviço.” (grifo nosso)

27.5. No mesmo sentido, Marçal Justen Filho:

“Mas não haverá excessividade se o preço proposto for o menor possível que a Administração poderia obter no mercado.” (grifo nosso)

27.6. Raul Armando Mendes citado por Carlos Pinto Coelho Motta conceitua preço excessivo como “aquele muito acima dos constantes do mercado ou do registro de preços para o objeto de licitação”.

27.7. Variações entre 1,78% e 9,85% acima do preço estimado não representam necessariamente sobrepreço, podem caracterizar variações normais de preço entre um e outro prestador de serviço, pois trata-se de mercado sob liberdade tarifária monitorada pelo DAC. A própria equipe de auditoria relatou em sua instrução inicial (fls. 1/38, Principal) que os custos incorridos pelas empresas são específicos.

27.8. Não se trata de endossar os preços ofertados pelas empresas participantes na concorrência nº 006/2004, mas de afirmar que também não é possível asseverar que os preços foram superfaturados com fundamento apenas em considerações acerca de variações percentuais acima do valor estimado.

27.9. A própria equipe de auditoria relatou no item 97 do relatório que a própria jurisprudência deste Tribunal “se inclinava no sentido de aceitar variações de até 10 (dez) por cento do valor estimado como possíveis de serem aceitos, dentro da variação de mercado. Nessa linha de raciocínio, os valores contratados estariam atendendo tal premissa.”

27.10. Ressalte-se, ainda, que o orçamento previsto no art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/83 representa apenas uma estimativa do valor a ser despendido com o serviço. Nesse sentido, a lição de Marçal Justen Filho:

“Como não atua empresarialmente em certos setores, a Administração não disporá de elementos para fixar o orçamento detalhado. Mas isso não elimina o dever de estimar custos, pois não é lícito a Administração iniciar a licitação sem previsão dos valores a desembolsar. Observe-se que seria impossível cumprir a regra do inc. III se não fosse atendido o disposto no inc. II: como apurar a previsão de recursos orçamentários se a Administração não estimasse o valor do objeto a ser executado?” (grifos nossos)

27.11. A estimativa consiste na previsão de um valor esperado e não pode ser considerada senão em condições bastante específicas, como o preço máximo que a Administração estaria disposta a pagar. É o que escreve Fernando Normando:

“O valor orçado pela Administração, justamente por se constituir em mera referência, não pode de igual modo ser confundido com aquele estabelecido como o preço máximo que a Administração se propõe a pagar pelo objeto da licitação.”

27.12. O próprio legislador não confunde os dois conceitos, pois expressamente diferencia estimativas e limites máximos em diversos trechos da Lei 8.666/93, dentre os quais citamos o art. 6º, V, o art. 23, o art. 31, III, o art. 40, X, o art. 46, § 1º, e o art. 48, II.

28. *Necessário, ainda, tecer considerações sobre o argumento trazido por uma das partes acerca da comparação da tarifa obtida pela ECT com a referência estabelecida pelo Departamento de Aviação Civil – DAC.*

28.1 *As regras de funcionamento de tarifas aéreas domésticas foram determinadas pelo DAC na Portaria DAC nº 447/DGAC, de 13.05.04, e incluem, segundo seu art. 4º, o estabelecimento de Índices Tarifários de Referência, com a finalidade de acompanhar a evolução dos níveis tarifários praticados no transporte aéreo doméstico:*

“Art. 4º O DAC estabelecerá Índices Tarifários de Referência, calculados com base nos custos operacionais médios da indústria brasileira de transporte aéreo regular, para fins de acompanhamento da evolução dos níveis tarifários praticados no transporte aéreo doméstico.” (grifo nosso)

28.2. *Os Índices Tarifários de Referência vigentes à época da contratação estão relacionados na Portaria nº 1282/DGAC, de 21.12.04. O quadro a seguir contém uma comparação dos preços praticados para os itens 2 a 5 da concorrência 006/2004 com relação aos índices de referência do DAC. Trata-se de uma comparação simples, que objetiva dar uma visão, mesmo que superficial, dos preços pagos pela ECT frente aos índices oficiais de avaliação.*

Item 2 - Linha 60901- Fortaleza/Salvador/Rio de Janeiro/São Paulo/Porto Alegre							
Trecho	Distância (Km)	ITR (A)	ITR/Kg (B)	Preço (R\$) (C)	Peso (Kg) (D)	Preço / Kg (E)	Variação (%) = $(1 - E/B) \times 100$
Fortaleza/Salvador	1018	0,003423	3,484614	44.953,93	43.000	1,045440	70,00
Salvador Rio de Janeiro	1228	0,003193	3,921004	49.040,65	43.000	1,140480	70,91
Rio de Janeiro/São Paulo	373	0,004650	1,73445	24.520,33	43.000	0,570240	67,12
São Paulo/Porto Alegre	844	0,003728	3,146432	40.867,22	43.000	0,950400	69,79
Item 3 – Linha 50011 - Recife/Salvador/Guarulhos/Salvador/Recife							
Trecho	Distância (Km)	ITR (A)	ITR/Kg (B)	Preço (R\$) (C)	Peso (Kg) (D)	Preço / Kg (E)	Variação (%) = $(1 - E/B) \times 100$
Recife/Salvador	654	0,004038	2,64	32.014,34	43.000	0,744520	71,81
Salvador/Guarulhos	1.486	0,003007	4,47	56.025,58	43.000	1,302920	70,84
Guarulhos/Salvador	1.486	0,003007	4,47	56.025,58	43.000	1,302920	70,84
Salvador/Recife	654	0,004038	2,64	32.014,34	43.000	0,744520	71,81
Item 4 - Linha 88301 - Florianópolis/Curitiba/São Paulo/Rio de Janeiro/Belo Horizonte							
Trecho	Distância (Km)	ITR (A)	ITR/Kg (B)	Preço (R\$) (C)	Peso (Kg) (D)	Preço / Kg (E)	Variação (%) = $(1 - E/B) \times 100$
Florianópolis/Curitiba	nd	0,000000		15.214,49	24.000	0,633937	
Curitiba/São Paulo	330	0,004650	1,53	22.822,88	24.000	0,950953	38,03
São Paulo/Rio de Janeiro	373	0,004650	1,73	19.019,07	24.000	0,792461	54,31
Rio de Janeiro/Belo Horizonte	353	0,004650	1,64	19.019,07	24.000	0,792461	51,72
Item 5 - Linha 33881 - Belo Horizonte/Rio de Janeiro/São Paulo/Curitiba/Florianópolis							
Trecho	Distância (Km)	ITR (A)	ITR/Kg (B)	Preço (R\$) (C)	Peso (Kg) (D)	Preço / Kg (E)	Variação (%) = $(1 - E/B) \times 100$
Belo Horizonte/Rio de	353	0,004650	1,64	19.012,47	24.000	0,792186	51,74

Janeiro							
Rio de Janeiro/São Paulo	373	0,004650	1,73	19.012,47	24.000	0,792186	54,33
São Paulo Curitiba	330	0,004650	1,53	22.814,96	24.000	0,950623	38,05
Curitiba/Florianópolis	nd	0,000000		15.209,21	24.000	0,633717	

nd – não disponível

28.3. Observa-se da tabela acima que os preços por kilograma obtidos pela ECT na concorrência são entre 38% e 70% inferiores aos índices tarifários de referência emitidos pelo DAC, obtidos a partir dos custos informados pelas próprias empresas, razão pela qual consideramos assistir razão a parte quanto à compatibilidade dos valores praticados na concorrência com aqueles fixados por órgãos oficiais, consoante o art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93.

29. Vale mencionar, ainda, que se verificou que as linhas que tiveram preços abaixo da expectativa totalizaram R\$ 19.750.953,59, e as que tiveram preços acima da expectativa, R\$ 11.131.552,90, o que forneceu um resultado favorável à ECT de R\$ 8.619.400,69, correspondente à diferença entre os dois valores (fl. 24, Principal).

29.1. O comparativo entre os três primeiros semestres de 2005 evidencia a redução de custos alcançada com a nova malha da RPN, dos quais reproduzimos os valores totais:

Quadrimestre	Número de operações	Faturamento líquido (R\$)	Preço médio por operação (R\$)
1 / 2005	81	134.573.782,55	1.661.404,72
2 / 2005	87	122.196.200,42	1.404.554,02
3 / 2005	82	116.733.453,84	1.423.578,71

Fonte: ECT (fls. 69/70, Anexo 2)

29.2. O custo por kg da carga contratada, segundo os elementos trazidos aos autos pela ECT, reduziu-se, de um custo médio de R\$ 1,75/Kg em 2003, para um custo médio de R\$ 1,14/Kg em 2005 (fl. 31, Principal).

CONCLUSÃO

29. Não se aplica à Concorrência nº 006/2004 a idéia de que os preços praticados não devem ultrapassar a estimativa realizada pela ECT, decorrente de interpretação da Decisão nº 417/2002, do Acórdão nº 1564/2003 e do Acórdão nº 1595/2005, todos do Plenário do TCU.

29.1. As decisões relacionadas são aplicáveis a casos específicos, enquanto que a jurisprudência dominante da Corte de Contas inclina-se pela admissão de variações e pela essencialidade da presença no edital de critérios de aceitabilidade de preços e de preços máximos, nos termos do disposto no inciso X do art. 40 da Lei 8.666/93, mas não de que o preço estimado deva atuar como preço máximo.

29.2. Dessas decisões, nenhuma delas foi dirigida à ECT e, além disso, não se identificou em pesquisas na jurisprudência do TCU determinações à estatal para que a empresa estabelecesse preços máximos nos seus procedimentos licitatórios. Como as decisões do TCU não possuem eficácia erga omnes, não se pode exigir seu cumprimento pelos órgãos e entidades jurisdicionadas que não foram atingidos pela decisão.

29.3. Ademais, o critério de desclassificação, mesmo na ausência de um preço máximo previsto no edital, não é a contratação por valores superiores à estimativa de preços, mas a incompatibilidade desses valores com aqueles praticados no mercado, conforme critério previsto no art. 43, IV, do diploma de licitações.”

2.3.17. Manifestando concordância com a análise empreendida, a Sra. Diretora consignou em seu despacho que:

“Manifestamo-nos de acordo com a proposta de indeferimento da cautelar proposta na Representação tratada no TC nº 020.062/2005-1, tendo em vista que os pressupostos para sua concessão não subsistiram:

a) A estimativa de preços só poderia ser utilizada como limite máximo para a contratação caso o método utilizado tivesse a precisão necessária à exata quantificação do valor de mercado. Tal não se evidenciou no caso ora analisado, onde foi admitido que a metodologia da Consultoria Roland Berger

viabilizou apenas de forma aproximada o cálculo do custo de operação de aeronaves. Não existindo a precisão, a exatidão requerida, não pode ser afastada a ocorrência de variações, dentro de parâmetros adequados e justificáveis;

b) as deliberações que fundamentaram a proposta não se aplicam ao caso em análise, visto tratarem de situações muito específicas. No caso da Decisão nº 417/2002/Acórdão nº 1564/2003, temos que o sistema SICRO, utilizado para elaboração de estimativa, foi considerado capaz de apurar, com precisão, o valor vigente no mercado. Portanto, estando presente a excelência do método, seria possível a sua utilização como limite de preços a ser considerado. No caso do Acórdão nº 1595/2005, as estimativas de preços foram obtidas junto às empresas que participaram e ganharam o certame, não se justificando que, em momento seguinte, as empresas cotassem valores superiores aos oferecidos para fins de estimativa, já corrigidos pela Administração. Temos, então, que as duas situações não se assemelham ao caso ora tratado, não cabendo a aplicação de regra singular a situações diversas.

Isto posto, estamos de acordo com a proposta às fls. 124(...)"

2.3.18. No Voto que fundamentou o Acórdão nº 651/2006-Plenário, que veio a indeferir a concessão da medida cautelar aventada nestes autos, o Exmo. Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar registrou o que segue:

"2. De fato, não há elementos nos autos que possibilitem concluir que haveria sobrepreço nos valores contratados, de forma a justificar a concessão de medida cautelar destinada a promover a retenção dos valores a serem pagos às empresas. Os preços contidos no orçamento foram obtidos, por aproximação, com base no estudo da Consultoria Roland Berger. Não se pode afirmar com segurança que esses valores reflitam efetivamente os preços de mercado dos serviços.

(...)

7. Especificamente no que diz respeito à menção feita no item 9 da instrução do Analista de Controle Externo da 1ª. Secex (fls. 114/124, v.p.) de que historicamente a jurisprudência deste Tribunal inclina-se pela aceitação de variações de até dez por cento do valor estimado como passíveis de serem acolhidas, dentro da variação do mercado, entendo que esse critério de aceitabilidade de preços deve ser adotado com reservas (...). No caso vertente, essa aceitabilidade pode restar agravada ante a incerteza de que o preço estimado pela ECT na Concorrência nº 6/2004/CEL/AC está ou não acima do praticado pelo mercado."

2.3.19. Ante todo o exposto, entendemos que devam ser acatadas as razões de justificativa dos responsáveis quanto a este item.

2.4. Desenho da nova malha formulado pela ECT (alínea "b.3" do item 133 da instrução às fls. 1/38, vol. principal):

- Justificativas:

2.4.1 Acerca dos indícios de direcionamento no desenho da nova malha, apontados pela equipe de auditoria, ante à inexistência de relatórios que indicassem, de forma inequívoca, a vantagem da utilização do modelo proposto, em detrimento de outras alternativas, os responsáveis destacam que em nenhum momento tiveram a pretensão de afirmar, ou mesmo de imaginar, que a malha concebida estaria absolutamente otimizada, não merecendo qualquer reparo. Ressaltam que não existe no mercado um algoritmo em condições de, mediante a inserção de variáveis e das restrições que envolvem o tema, apresentar o resultado ótimo do desenho da malha; existiriam, contudo, diversas premissas, critérios e objetivos que, ao longo do tempo, tanto pelo legado deixado por consultorias externas, quanto pela experiência adquirida pelos profissionais, balizariam o desenho do objeto a ser licitado (fl. 21, vol. principal do anexo 6).

2.4.2 Destacam, ainda, que a malha da RPN não é o fim da atividade postal, mas um meio para que esta possa ser alcançada. Informam que a atividade de transporte constitui um dos quatro elementos que compõem a atividade postal (atendimento, tratamento, transporte e distribuição), devendo a mesma ser estruturada em harmonia com as atividades que a precedem e que a sucedem, a fim de garantir o atingimento pleno dos objetivos organizacionais. Assim, uma das premissas utilizadas na elaboração da

nova malha foi a de manutenção dos atuais horários praticados tanto no atendimento quanto na distribuição (fl. 21, vol. principal do anexo 6).

2.4.3 Citam as outras premissas utilizadas, quais sejam: ligação direta entre os quatro principais nós da RPN (Guarulhos, Galeão, Brasília e Salvador); utilização máxima do tempo de voo da aeronave; minimização do número de linhas; maximização do transporte direto na pista; redução do transporte de carga a granel; redução das conexões em Guarulhos; eliminação do corte diário de carga; dimensionamento da linha pelo trecho de maior demanda; e, não elevação dos custos.

2.4.4 Com relação à definição dos quatro principais nós da RPN, informam os responsáveis que tal escolha foi feita tomando-se por base estudo anteriormente realizado pela ECT, no qual foram simulados diversos cenários de centralização de carga, apresentados, de forma sintética, no documento constante às fls. 158/160, vol. principal do anexo 6. A partir dessa definição, a próxima etapa consistiu em buscar a forma mais racional de atender às demais Unidades da Federação, levando-se em conta as menores distâncias a serem percorridas, conjugadas com a disponibilização da carga nos horários mais favoráveis possíveis às atividades que antecedem e que sucedem a atividade de transporte (fls. 22/23, vol. principal do anexo 6).

2.4.5 Após a conformação geográfica, onde foram definidas as centralizações consideradas operacional e economicamente mais adequadas, determinando a estrutura lógica do fluxo da carga (fls. 23, vol. Principal do anexo 6), procedeu-se à estruturação física, feita a partir da análise da quantidade de carga de cada origem associada aos seus respectivos destinos. Para a estruturação física, foram efetuados levantamentos de dados por equipe técnica especificamente designada para esse fim, tal como noticiado pela equipe de auditoria (fls. 5, vol. Principal e fls. 04/118 do anexo 3), cuja tabulação pode ser observada no documento constante às fls. 162/169, vol. principal do anexo 6 (fl. 23, vol. principal do anexo 6).

2.4.6 A partir desses dados, efetuou-se o levantamento da quantidade efetivamente necessária de paletes aeronáuticos para cada trecho, considerando-se, ainda, os aspectos ligados à arrumação da carga de forma a se possibilitar as conexões entre as linhas, no menor tempo possível. Com isso, foi elaborado o plano de paletização da rede, que deu suporte à definição das linhas, conforme documento constante às fls. 172/272, vols. principal e 1 do anexo 6 (fl. 23, vol. principal do anexo 6).

2.4.7 Dessa forma, afirmam os responsáveis que a malha em questão foi elaborada a partir de estudo técnico acerca da demanda de carga de cada trecho que compõe as ligações lógicas do fluxo de transporte, atendendo exclusivamente à necessidade da ECT, e não a partir dos tipos de aeronaves existentes. As características das aeronaves que operavam no Brasil teriam servido apenas como balizadores dos preços de referência do certame, tomando-se por base a planilha de custos fornecida pela empresa de consultoria Roland Berger (fls. 274, vol 1 do anexo 6).

2.4.8. Reconhecem que, tal como asseverou a equipe de auditoria, a nova malha poderia ser desenhada de formas diversas, mas essa foi identificada como a operacional e economicamente mais adequada à realidade daquele momento (fls. 21/23, vol. Principal do anexo 6). Assim, consideram restar prejudicada a alegação da equipe de auditoria acerca de um eventual direcionamento no desenho da nova malha (fls. 23/24, vol. principal do anexo 6).

2.4.9 Outro ponto destacado pelos responsáveis diz respeito à possibilidade de os licitantes disponibilizarem aeronave com capacidade de carga maior que a demandada pelo Edital, bem como a de disponibilizarem duas ou mais aeronaves com capacidade menor, desde que a soma de suas capacidades atendesse ao requerido.

2.4.10. No tocante ao uso de aeronave com capacidade de carga superior, ressaltam que não houve vedação no edital, sendo exigido, tão-somente, o uso exclusivo da aeronave pela ECT. Tal exigência objetivaria, entre outros motivos, evitar que as empresas aéreas prestassem serviços concorrenciais aos da ECT, com vantagem competitiva, visto que as suas despesas operacionais já eram custeadas pelos Correios.

2.4.11. No que concerne à utilização de duas ou mais aeronaves com capacidade menor, aduzem que a alínea “c” do subitem 6.3 do Edital, ao colocar os termos no plural, deixa clara a possibilidade de tal ocorrência, conforme trecho transcrito a seguir (fl. 25, vol. principal do anexo 6):

“6.3. A Proposta Econômica deverá ser apresentada de acordo com o estabelecido no Modelo III do Anexo 3, contendo, obrigatoriamente, as seguintes informações:

(...)

c) Declaração de que a(s) aeronave(s) indicada(s) atende(m) os requisitos relativos ao tempo de voo, tempo de solo e capacidade de paletes e de carga, conforme discriminado na Ficha Técnica.” (grifo nosso)

2.4.12. Aduzem possíveis combinações de aeronaves para o atendimento das condições mínimas previstas no edital, ressaltando a existência de outras combinações, cuja oferta de peso e de capacidade de paletes supera tais exigências, não sendo impeditivo, todavia, para participação do processo.

2.4.13. Assim, consideram restar provado que, ao fazer constar no Edital a exigência de condições mínimas, a ECT atendeu exclusivamente ao interesse público, não trazendo qualquer inconveniente ou embaraço para a apresentação de propostas econômicas, mediante diversos tipos de combinações de diferentes aeronaves. Reiteram que o dimensionamento da malha foi baseado em estudos técnicos que definiram a demanda da ECT, e não em função da configuração dos equipamentos potencialmente em condições de operar a RPN, de forma que, ainda que fosse concedido prazo para internalização de aeronaves, o objeto licitado não sofreria qualquer alteração (fl. 26, vol. principal do anexo 6).

- Análise:

2.4.14. Pelos argumentos expostos pelos responsáveis, constata-se que houve razoável planejamento na definição do desenho da nova malha formulado pela ECT. Foram encaminhados documentos que comprovam que tal definição baseou-se em estudos de diferentes cenários para definição dos nós principais da RPN; em seguida, foi buscada a forma mais racional de atender às outras Unidades da Federação. Após a conformação geográfica, procedeu-se à estruturação física, feita a partir da análise da quantidade de carga de cada origem associada aos seus respectivos destinos. Assim, efetuou-se o levantamento da quantidade efetivamente necessária de paletes aeronáuticos para cada trecho.

2.4.15. Verificado o Plano de Paletização elaborado pela ECT, às fls. 172/218 do anexo 6, observa-se que, de fato, há a menção da aeronave considerada mais adequada à prestação do serviço em cada linha. A princípio, tal poderia ser entendido como direcionamento, capaz de favorecer uma ou outra empresa que já dispusesse dessa aeronave em território brasileiro. Todavia, há que se destacar que, quando do planejamento das novas linhas, os responsáveis técnicos não dispunham de outra opção, salvo considerar as aeronaves então existentes no mercado, não sendo possível prever, de antemão, o comportamento das eventuais interessadas, no sentido de promover internalização de novas aeronaves. O fato por si só, tal como reconhecido pela equipe de auditoria, não caracterizaria irregularidade, desde que existisse um estudo que indicasse de forma palpável a vantagem da utilização deste modelo de malha em detrimento de outro.

2.4.16. Essa mesma questão foi, recentemente, tratada no âmbito do TC nº 004.613/2009-3, que se referiu à Representação interposta pela Brazilian Express Transportes Aéreos Ltda. - BETA, em face dos Pregões Eletrônicos nºs 8000260/2008, 8000259/2008, 9000001/2009 e 9000002/2009, que seriam promovidos pela ECT, com vistas à contratação de serviço de transporte aéreo de carga, em substituição aos contratos decorrentes da concorrência ora em análise.

2.4.17. Naqueles autos, restou consignado que não existiria óbice à definição, pela ECT, das especificações que melhor atendessem às suas necessidades, visto que requeridas para o melhor exercício de suas atribuições legais. Ademais, registrou-se que, qualquer que seja o desenho adotado pela ECT, será beneficiada uma ou outra empresa, que venha a dispor da aeronave que melhor se adéque às necessidades da empresa pública. Tal não se configuraria em irregularidade, desde que fundamentado em estudos que demonstrem vantagem à ECT, visto que o interesse público deve se sobrepor a eventual interesse do particular, no caso, as prestadoras do serviço. São as eventuais

prestadoras do serviço que devem se capacitar ao atendimento das necessidades dos Correios, em função das prioridades e condições entendidas como ótimas pela empresa pública, e não o contrário.

2.4.18. Como reconhecido pelos responsáveis, não há condições de afirmar que se tenha alcançado o melhor resultado possível com o novo desenho da malha. Concordamos com a assertiva de não haver no mercado algoritmo que otimize o desenho da malha pelo fato de inúmeras variáveis estarem envolvidas, como: localização geográfica, volume de carga enviado e recebido em cada cidade, horário de atendimento, sazonalidades etc. Todavia, não há como negar que esforços foram despendidos pela ECT no levantamento de premissas e objetivos para a definição do desenho da nova malha, no sentido de alcançar o modelo mais adequado à sua operação.

2.4.19. Assim, a partir da documentação enviada a esta Corte, constante às fls. 158/272 do anexo 6, consideramos que a malha em questão foi elaborada a partir de estudo técnico acerca da demanda de carga de cada trecho que compõe as ligações lógicas do fluxo de transporte, de forma a identificar o modelo que melhor atendesse às necessidades da ECT, razão pela qual propomos que sejam acatadas as razões de justificativa dos responsáveis quanto a este item.

2.4.20. É de se ressaltar, por fim, que, por lapso, a presente audiência não constou do Ofício nº 1344/2005, fls. 55, vol. Principal, encaminhado ao Sr. Maurício Coelho Madureira. Todavia, considerando que o responsável apresentou as razões de justificativa acerca deste item, denotando ciência dos fatos e o pleno exercício do contraditório, entendemos desnecessário o encaminhamento de novo ofício de audiência ao justificante.

2.5. Fixação de capacidade de carga dos trechos em valores superiores ao necessário (alínea “b” do item 83 da instrução às fls. 1/38, vol. principal):

- Justificativas:

2.5.1. Preliminarmente, objetivando justificar a carga contratada, registram os responsáveis que a verificação da quantidade de paletes e do peso em cada linha foi exaustivamente efetuada por técnicos designados para esse fim, os quais efetuaram levantamento da carga “de/para” e da densidade da carga transportada por meio do modal aéreo, com posterior definição do plano de paletização. Os dados relativos a estes levantamentos já foram referenciados no item precedente desta instrução (fls. 36, vol. Principal do anexo 6).

2.5.2. Continuando, registram que no dimensionamento da capacidade a ser contratada foi levada em conta a combinação das seguintes variáveis (fls. 38/39, vol. Principal do anexo 6):

a) peso da carga originária/destinada a cada ponto servido pela linha, necessário à formação da matriz “de/para”;

b) densidade da carga a ser transportada, visto que, quanto menor a densidade da carga, maior necessidade haverá de contratação de espaço;

c) variação da quantidade de carga gerada nos diferentes dias da semana;

d) variação da quantidade de carga gerada ao longo dos meses (sazonalidade);

e) projeção da expectativa de crescimento da carga, que é afetada diretamente pela variação dos indicadores macroeconômicos.

2.5.3. Ademais, ressaltam que foram observadas as seguintes restrições:

a) tipos de unitizadores passíveis de utilização, considerando o volume de carga a ser acondicionada;

b) plano de formação de paletes que permita a otimização do volume do unitizador, visto que os unitizadores produzidos para determinado destino implicam diferentes formas de aproveitamento cúbico do palete aeronáutico;

c) plano de formação de paletes que viabilize, em tempo hábil, as conexões entre as linhas que compõem a malha, objetivando minimizar o tratamento manual de carga nos terminais, bem como maximizar as conexões diretas entre as aeronaves na própria pista;

d) horário limite de partida da aeronave na origem, em função da rede de captação de carga;

e) horário limite de chegada da carga aos destinos para tratamento e posterior distribuição domiciliar.

2.5.4. *Refutam, então, mais uma vez, a afirmação da equipe de auditoria de que teriam sido determinadas, no edital, as aeronaves a serem contratadas, salientando que, antes, houve a fixação da demanda de carga nas linhas objeto da licitação, baseada nos estudos desenvolvidos (fls. 42, vol. Principal do anexo 6). Pelas mesmas razões, rejeitam a afirmativa de que teria havido determinação superior para fixação das aeronaves que deveriam ser contratadas.*

2.5.5. *Consignam que o mercado aeronáutico de carga adota, como densidade padrão, o valor de 166,66 kg/m³. Considerando o volume médio de um palete IATA P1 (11,46m³), a expectativa é de que cada palete transporte em torno de 1.900 Kg. Todavia, sendo a carga postal composta de malotes, cartas e encomendas, com diferentes densidades, a sua combinação gera uma densidade média abaixo daquela praticada pelo mercado aeronáutico, de forma que a carga transportada pelo referido palete se reduz para 1.550 kg. Assim, mesmo com a utilização de 100% da capacidade volumétrica da aeronave, a ocupação em peso é da ordem de 82% (fls. 39, vol. Principal do anexo 6).*

2.5.6. *Continuando, alegam que as contratações praticadas anteriormente à Concorrência nº 06/2004 eram feitas por bloqueio de capacidade de carga em cada trecho da linha, ao passo que na licitação ora em apreço, a contratação se deu com a disponibilização integral da aeronave para a ECT (fls. 35/36, vol. Principal do anexo 6).*

2.5.7. *Afirmam que a capacidade de carga de cada linha, como um todo, foi estabelecida pelo trecho de maior demanda de carga. Assim, consideram que a comparação promovida pela equipe de auditoria (comparação da carga total transportada na RPN com a capacidade total efetivamente contratada) não se mostra pertinente no novo modelo, sendo válida apenas se a contratação ocorresse por bloqueio. Nos novos moldes, a comparação deveria ser feita entre a carga contratada e a efetivamente transportada no trecho de maior demanda.*

2.5.8. *Aduzem que, como a ECT adotou a estratégia de contratar aeronaves “full”, o número de paletes necessários ao trecho de maior demanda foi o que determinou a quantidade de paletes em cada linha objeto da contratação. Apresentam, então, às fls. 37, vol. Principal do anexo 6, o itinerário de cada linha, bem como os trechos de maior demanda de carga, salientando que eles ocorrem no sentido exportador/importador, caracterizado, notadamente, pelo fluxo sudeste para as demais regiões do País.*

2.5.9. *Reconhecem que a não ocupação integral da capacidade contratada em determinados trechos da nova malha da RPN era algo absolutamente previsível quando da elaboração do projeto, pois, na medida em que é alocado um determinado meio de transporte para fazer ambos os sentidos de um mesmo trajeto, a probabilidade de que se obtenha a plena utilização do meio empregado é mínima. Entendem, no entanto, que, apesar de não ser obtida a ocupação máxima do volume disponível, não há como se considerar que haja impropriedade na sua consolidação, pois seria impraticável a complementação de sua capacidade com cargas que não têm o mesmo destino (fls. 37 e 39, vol. Principal do anexo 6).*

2.5.10. *Feitas essas considerações, passam a demonstrar o nível de ocupação dos trechos de maior demanda de cada linha, referente aos meses de maio a julho de 2005, conforme tabelas às fls. 40/41, vol. Principal do anexo 6, formatada a partir dos dados às fls. 293/325, vol. 1 do anexo 6. A partir das tabelas, destacam que o nível médio de ocupação dos trechos em análise foi de 77,9% em peso e 95% em volume, considerando o redutor de 82%, acima referenciado. Em face disso, entendem que restaria prejudicada a afirmativa de que houve superdimensionamento da capacidade contratada em relação à real demanda (fls. 42, vol. Principal do anexo 6).*

2.5.11. *Por fim, tecem considerações sobre a economicidade do novo modelo, frente à contratação por bloqueio, bem como procuram demonstrar o que fazer com os espaços contratados não ocupados integralmente nas linhas (fls. 42/45, vol. Principal do anexo 6).*

2.5.12. *Quanto à primeira questão, afirmam que, a princípio, poder-se-ia imaginar que a contratação por bloqueio seria mais econômica do que a contratação com disponibilização integral da aeronave. Tal, todavia, não ocorreria. Isto porque as empresas, em virtude da incerteza de obterem carga complementar junto ao mercado, nos chamados trechos de retorno, repassariam os custos, na sua*

totalidade, à ECT. Por outro lado, quando alavancavam carga, faziam-no a preços subsidiados, inclusive transportando carga concorrencial aos serviços de encomenda expressa dos Correios.

2.5.13. No tocante à segunda questão, atinente à existência de espaços não ocupados integralmente nos trechos de menor demanda, reafirmam, tal como registrado no Relatório de Auditoria (fls. 19, vol. Principal), que se constituem em oportunidade de novos negócios, que podem vir a incrementar as receitas da empresa, sem qualquer acréscimo de despesa.

2.5.14. Nesse sentido, registram que, decorrente da disponibilização de espaços, a área de logística da empresa criou uma nova modalidade de serviço, qual seja, o “Consignment Nacional”, que consiste no transporte de encomendas agrupadas em unitizadores ou paletes aeronáuticos, com entrega consolidada ou fracionada, para aproveitamento da infra-estrutura de transporte existente nos chamados trechos de retorno das linhas. Com isso, a ECT ampliaria o nível de ocupação das linhas nos trechos que são mercadologicamente menos demandadores de carga postal, ao tempo que geraria receita sem a necessidade de novos investimentos e sem aumento de custeio (fls. 35, vol. Principal do anexo 6). Ressaltam que, apenas no período de agosto a dezembro/2005, a ECT teria auferido receita de R\$ 1,8 milhão, utilizando somente a capacidade disponível dos trechos de retorno de algumas linhas, havendo expectativa de que fosse gerada receita anual na ordem de R\$ 30 milhões, valor que seria equivalente ao dispêndio mensal com o pagamento de toda a RPN.

- Análise:

2.5.15. Entendemos, tal como no item anterior (2.4), que restou demonstrado que a definição do desenho da malha, bem assim do volume de carga a ser transportada, fundamentaram-se em razoável estudo técnico promovido pela ECT, o qual procurou delimitar o modelo, a princípio, mais adequado e vantajoso à empresa, a par das variáveis disponíveis à época. Da mesma forma, manifestamos concordância quanto à alegação dos responsáveis, de que não caberia a simples comparação da carga total contratada com a transportada, visto que a carga transportada, por lógico, é definida a partir do trecho de maior demanda.

2.5.16. Observa-se, considerando os dados apresentados, que, ao menos para o trecho de maior demanda, a expectativa de carga não teria sido superestimada, sendo verificada ocupação de 86% a 100% do volume das aeronaves, no período de maio a julho/2005, com valor médio de 94,8%, logo após o início das operações das linhas decorrentes da Concorrência nº 06/2004.

2.5.17. No que toca aos trechos de retorno, para os quais não foram apresentadas informações quanto à ocupação, há que se registrar que a ausência de utilização da plena capacidade decorre, por um lado, da contratação da aeronave “full”, e, de outro, da disparidade no tráfego de carga entre as chamadas regiões exportadoras e importadoras.

2.5.18. A contratação da aeronave “full” não foi questionada pela equipe de auditoria ou por esta Corte. Antes, a disponibilidade total da aeronave para uso dos Correios foi considerada plenamente adequada quando da análise recente dos TC nºs 005.485/2009-6 e 004.613/2009-3, que trataram de representações interpostas por empresas de transporte de carga aérea contra licitações promovidas pela ECT, em substituição aos contratos decorrentes da Concorrência nº 06/2004. Naqueles autos, entendeu-se mais que justificada a adoção da cláusula de exclusividade, pois, invariavelmente, a ECT arcará com os custos operacionais da aeronave, visto que a captação de carga de terceiros, por ter caráter eventual, incerto e imprevisível, não será previamente abatida do preço a ser cotado pelas prestadoras quando do oferecimento de suas propostas.

2.5.19. Quanto à disparidade no tráfego de carga entre as chamadas regiões exportadoras e importadoras, entende-se que se constitui em variável com a qual os Correios devem invariavelmente trabalhar, buscando, na medida do possível, sua minimização. Ressalte-se, a esse respeito, que os responsáveis informam a adoção de providências com vistas a incrementar a utilização dos espaços nos trechos de menor demanda de carga.

2.5.20. É de se registrar que o assunto ora tratado, qual seja, a especificação da capacidade de carga das linhas da RPN, foi objeto de representação acerca de irregularidades ocorridas no Pregão

Eletrônico nº 7000033/2007 (TC nº 009.357/2007-8), sendo determinado à ECT, entre outras medidas, por meio do Acórdão nº 1.215/2007 – Plenário, de 20/06/07:

“9.3.1.2. dimensione a capacidade de carga e o número mínimo de pallets a serem exigidos para fretamento de aeronaves cargueiras de acordo com a real necessidade da empresa, considerando o volume de carga efetivamente transportado.” (grifo nosso)

2.5.21. Consta daqueles autos que, por meio da PRT/DIOPE-034/2007, foi iniciado trabalho com o objetivo de otimização do aproveitamento da ocupação das linhas aéreas, com vistas a trazer impactos positivos nos custos finais de contratação e possibilitar maior embarque de carga decorrente do aumento de densidade. Os resultados dos trabalhos foram noticiados nas contas da ECT pertinentes ao exercício de 2007 pela CGU (TC nº 020.457/2008-8), a qual consignou que as recomendações do relatório final da PRT/DIOPE-034/2007 já vêm sendo adotadas nos pregões de linhas aéreas, notadamente quanto ao dimensionamento da capacidade de carga e do número de paletes, levando em consideração o volume da carga. Tal constatação demonstra que a ECT, em decorrência direta da atuação desta Corte, vem adotando providências com vistas a promover os ajustes necessários ao melhor funcionamento das operações da RPN.

2.5.22. Ante o exposto, ao tempo em que entendemos que devam ser acolhidas as justificativas dos responsáveis, consideramos pertinente a manutenção das determinações sugeridas nas alíneas “a.3” e “d” do item 133, às fls. 35 e 38, vol. principal, com ajuste parcial das redações para:

a) com fundamento no princípio da motivação prévia, atente para a necessidade de embasar tecnicamente todo ato administrativo, anexando aos processos os documentos que serviram de fundamento técnico para as decisões adotadas, sob pena de não se ver caracterizado o atendimento ao interesse público;

b) faça incluir, em suas prestações de contas anuais, informações sobre o desempenho da carga efetivamente transportada pela Rede Postal Aérea Noturna frente à capacidade de carga contratada, evidenciando, em especial, o volume transportado por linha, de forma a possibilitar o acompanhamento, por este Tribunal, do desempenho operacional do serviço de transporte aéreo de carga, bem como se as contratações têm sido promovidas em atendimento à efetiva necessidade de demanda da empresa.

III. OUTRAS CONSIDERAÇÕES RELEVANTES

3.1 Devido ao transcurso de mais de quatro anos do início do funcionamento da malha da RPN objeto da Concorrência nº 006/2004, e, considerando que os contratos decorrentes já foram encerrados, não há razoabilidade em se propor a anulação do procedimento licitatório e dos contratos decorrentes, conforme sugerido, à época, pela equipe de auditoria no item 133, alínea “a.2” (fls. 35, vol. Principal), restando pertinentes as determinações propostas no item 133, alíneas “a.3” e “d”, tal como sugerido acima, bem como nas alíneas “e” e “g” do mesmo item, com as seguintes alterações nas redações:

a) seja determinada a juntada de cópia da presente instrução e da constante às fls. 01/38 do vol. principal, assim como dos Despachos às fls. 39 e 45/46 do vol. principal e da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, com os respectivos Relatório e Voto, ao TC nº 019.404/2004-9, com vistas a subsidiar o seu exame;

b) remeter cópia da deliberação a ser proferida por este Tribunal, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, ao Ministério Público da União e à ECT, para ciência.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1. Ante todo o exposto, propomos:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. João Henrique Almeida Souza, Maurício Coelho Madureira, Marcos Gomes da Silva, Luiz Carlos Scorsatto, Paulo Onishi, Delamare Holanda Pereira, Paulo Eduardo de Lima e Júlio Yassuo Aoki, no tocante à inserção de cláusulas consideradas restritivas no edital da Concorrência nº 006/2004 (alínea “b.1” do item 133 da instrução às fls. 01/38 do vol. principal), com aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 268, inciso II, do RI/TCU;

b) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora

estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor;

c) acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. João Henrique Almeida Souza, Maurício Coelho Madureira, Marcos Gomes da Silva, Luiz Carlos Scorsatto, Paulo Onishi, Delamare Holanda Pereira, Paulo Eduardo de Lima e Júlio Yassuo Aoki, quanto à não adoção do preço estimado como preço máximo a ser contratado pela empresa (alínea “b.2” do item 133 da instrução às fls. 01/38, vol. Principal);

d) acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. João Henrique Almeida Souza e Maurício Coelho Madureira, quanto ao desenho da nova malha formulada pela ECT (alínea “b.3” do item 133 da instrução às fls. 01/38, vol. Principal);

e) acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Maurício Coelho Madureira, Marcos Gomes da Silva, Luiz Carlos Scorsatto, Paulo Onishi, Delamare Holanda Pereira, Paulo Eduardo de Lima e Júlio Yassuo Aoki, quanto à ausência de estudos consistentes que embasassem e justificassem a decisão de ampliar a quantidade de carga a ser contratada (alínea “b” do item 83 da instrução às fls. 01/38, vol. principal);

f) determinar à ECT que:

f.1) nas futuras licitações realizadas pela empresa com o objetivo de contratar serviços de transporte aéreo de cargas, abstenha-se de exigir, para a qualificação técnica das licitantes, a apresentação de Certificado de Matrícula, Certificado de Aeronavegabilidade e Especificações Operativas;

f.2) com fundamento no princípio da motivação prévia, atente para a necessidade de embasar tecnicamente todo ato administrativo, anexando aos processos os documentos que serviram de fundamento técnico para as decisões adotadas, sob pena de não se ver caracterizado o atendimento ao interesse público;

f.3) faça incluir, em suas prestações de contas anuais, informações sobre o desempenho da carga efetivamente transportada pela Rede Postal Aérea Noturna frente à capacidade de carga contratada, evidenciando, em especial, o volume transportado por linha, de forma a possibilitar o acompanhamento, por este Tribunal, do desempenho operacional do serviço de transporte aéreo de carga, bem como se as contratações têm sido promovidas em atendimento à efetiva necessidade de demanda da empresa;

g) a juntada de cópia da presente instrução e da constante às fls. 01/38 do vol. principal, assim como dos Despachos às fls. 39 e 45/46 do vol. principal e da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, com os respectivos Relatório e Voto, ao TC nº 019.404/2004-9, com vistas a subsidiar o seu exame;

h) a remessa de cópia da deliberação a ser proferida por este Tribunal, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, ao Ministério Público da União e à ECT, para ciência;

i) o arquivamento dos presentes autos.”

VOTO

Aponta a unidade técnica possível existência de cláusulas restritivas na Concorrência 6/2004, destinada a contratar serviços de transporte aéreo de cargas.

As alegadas restrições são examinadas no TC 019.404/2004-9, que cuida de representações formuladas por Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista (Trip) e Rico Linhas Aéreas S/A (RLA).

O Plenário conheceu das representações para, no mérito, considerá-las improcedentes, sem prejuízo de recomendar aos Correios que, *“nas futuras licitações realizadas pela empresa com o objetivo de contratar serviços de transportes aéreos de cargas, verifique a possibilidade de as participantes apresentarem, na fase de habilitação, compromisso particular ou ‘leasing condicional’ de aquisição ou locação que garanta a posse ou a disponibilidade das aeronaves no prazo definido para início das operações, de forma a ampliar o universo da competição”* (Acórdão 2.106/2004).

Inconformada com a deliberação, a Trip interpôs pedido de reexame, o qual foi desprovido pelo Tribunal (Acórdão 241/2005, Plenário).

Notificada, a empresa opôs embargos de declaração, alegando supostas omissões no Acórdão atacado.

O Tribunal, considerando que os acórdãos precedentes *“foram proferidos em face das supostas irregularidades apontadas pelos representantes e não em decorrência de um exame exaustivo dos procedimentos adotados pela ECT na condução da Concorrência nº 006/2004-CEL/AC”*, conheceu dos embargos de declaração e sobrestou a apreciação do mérito até o julgamento do TC 007.694/2005-2 (Acórdão 1.106/2005, Plenário).

Aquele processo trata de auditoria de conformidade em licitações e contratos dos Correios. No curso da auditoria, a equipe técnica formulou a representação em exame, que cuida exclusivamente da Concorrência 6/2004.

O exame exaustivo do procedimento licitatório, entretanto, não trouxe à luz elementos ou informações adicionais às produzidas pelas representantes.

No que se refere à possível inserção de cláusulas restritivas no edital da Concorrência 6/2004, há litispendência entre este processo e o TC 019.404/2004-9 (CPC, 301, § 3º).

Nesse cenário, descabe a reapreciação da matéria.

A solução preconizada pela Resolução TCU 191/2006 é o apensamento dos processos (art. 33).

Acolho as conclusões da unidade técnica acerca da inexistência das demais irregularidades aventadas na representação: não adoção dos preços unitários estimados como máximos; direcionamento na elaboração da nova malha da rede postal noturna; e fixação de capacidade de carga dos trechos em valores superiores aos necessários.

Deixo de receber proposta de determinação para que os Correios não exijam, nas futuras licitações da Rede Postal Noturna, a apresentação dos certificados de matrícula e de aeronavegabilidade e das especificações operativas, porquanto incompatível com a recomendação contida no Acórdão 2.106/2004, Plenário, reproduzida no terceiro parágrafo deste voto.

Para avaliar a evolução da carga efetivamente transportada pela Rede Postal Noturna, pode a unidade técnica valer-se dos instrumentos de fiscalização indicados no Regimento Interno, em especial o acompanhamento (art. 241, inciso II), observado o rito preconizado pela Segecex.

Presentes os autos em meu gabinete, os responsáveis apresentaram memorial em que defendem a regularidade dos requisitos de habilitação da Concorrência 6/2004, matéria que deixa de ser apreciada nestes autos em razão de litispendência.

Posto isso, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 316/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.062/2005-1.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: 1ª Secretaria de Controle Externo (1ª Secex).

3.2. Responsáveis: Delamare Holanda Pereira (399.976.774-04), João Henrique de Almeida Sousa (035.809.703-72), Julio Yassuo Aoki (075.697.198-59), Luiz Carlos Scorsatto (253.557.160-91), Marcos Gomes da Silva (784.727.417-53), Mauricio Coelho Madureira (214.618.301-25), Paulo Eduardo de Lima (002.330.208-96) e Paulo Onishi (740.221.308-06).

4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).

7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (1ª Secex).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 237, inciso V, e 250, inciso I e § 1º, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. acolher as razões de justificativa de João Henrique Almeida Souza, Maurício Coelho Madureira, Marcos Gomes da Silva, Luiz Carlos Scorsatto, Paulo Onishi, Delamare Holanda Pereira, Paulo Eduardo de Lima e Júlio Yassuo Aoki, para não adoção dos preços unitários estimados como máximos, elaboração da nova malha da rede postal noturna, e fixação de capacidade de carga dos trechos contratados;

9.3. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e aos responsáveis; e

9.4. apensar o processo ao TC 019.404/2004-9.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0316-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 002.922/2003-0 [Apensos: TC 010.647/2008-9, TC 024.816/2008-5, TC 021.633/2008-1]

Natureza: Recursos de Revisão

Entidade: Município de Itapé-BA

Interessado: Pedro Jackson Brandao Almeida (083.686.435-20)

Advogados constituídos nos autos: Álvaro Luiz Ferreira Santos, OAB-BA 9.465; Alberto Ferreira Santos, OAB-BA 13.383; Luiz Fernando Maron Guarnieri, OAB-BA 1091A; Everton Macêdo Neto, OAB-BA 18.506; Carlos Eduardo Neri Maltez Sant'anna, OAB-BA 17.654; Humberto Lacerda Alves, OAB-DF 8.915.

SUMÁRIO: TOMADA DE COTAS ESPECIAL. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO QUE JULGOU IRREGULARES AS CONTAS DO RESPONSÁVEL E IMPUTOU-LHE DÉBITO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Jackson Brandão Almeida contra o Acórdão n.º 2.025/2007-2ª Câmara, mediante o qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, lhe condenou em débito e aplicou multa, por não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do Convênio n.º 725/97, repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Itapê-BA.

2. Adoto, como parte do relatório, a instrução às folhas 50/57 do Anexo 6, a qual contou com anuência do Gerente de Divisão, atuando por delegação de competência do Titular da Unidade Técnica.

“HISTÓRICO

Por considerar que o responsável não conseguiu comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Itapê, o Tribunal, ao apreciar esta TCE deliberou no Acórdão n.º 2.025/2007-TCU-2ª Câmara:

“9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16; inciso III, alíneas b e c; 19, caput; e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Pedro Jackson Brandão Almeida, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo discriminadas com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento das referidas importâncias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas de origem, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

IRREGULARIDADE VALOR DO DÉBITO (R\$) DATA DE ORIGEM

Contratação de 43 agentes de saúde, sendo que o plano de trabalho previa apenas 8 agentes, e intermediação, sem justificativas na prestação de contas, do Sr. Joaquim O. L. Brandão, beneficiário dos cheques correspondentes (cheques 933062 e 933064) - o valor do débito refere-se à contratação dos 35 agentes não previstos no plano de trabalho. 12.600,00 21/01/1998

Contratação da empresa Auxiliar de Construção Civil e Rep. Ltda., em desacordo com o plano de trabalho, que não previa despesa da espécie. 16.700,00 21/01/1998

Pagamento de despesa de locação de ônibus ao Sr. João Sebastião dos Santos, mediante o cheque 933314, que, além de não previsto no plano de trabalho, foi efetuado antes do início dos trabalhos dos agentes de saúde, que supostamente teria ocorrido em março de 1998. 2.271,00 21/01/1998

Contratação da Sra. Sônia Maria Ferreira da Silveira, que declarou ao Fundo Nacional de Saúde que não participara da execução do programa de combate à dengue, e intermediação, sem justificativas, do Sr. Joaquim O. L. Brandão, beneficiário dos cheques correspondentes (cheques 933065 e 933066). 1.083,00 21/01/1998

Diferença entre o valor da primeira parcela (R\$ 42.270,34) e o total das despesas indicadas na relação de pagamentos (R\$ 39.770,34). 2.500,00 21/01/1998

Aquisição excessiva de material gráfico junto à empresa Roma Gráfica Ltda. (excesso de 16.300 exemplares). 3.460,49 28/07/1999

9.2. aplicar ao Sr. Pedro Jackson Brandão Almeida a multa prevista nos artigos 19, caput, e 57 da Lei n. 8.443/92, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar

da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;"

O responsável foi notificado da decisão por meio do Ofício nº 1.588/2007-TCU-Secex-RS (fls. 293/294, Vol. 4), entregue no endereço constante do sistema CPF (fls. 292, Vol. 4), conforme aviso de recebimento à fls. 296.

Irresignado, interpôs recurso de reconsideração, o qual, apreciado no Acórdão nº 73/2008-TCU-2ª Câmara, não foi conhecido nos seguintes termos:

"Considerando que o recurso foi interposto intempestivamente (art. 33 da Lei nº 8.443/92), uma vez que a ciência do acórdão recorrido se deu em 28/8/2007 (fl. 296, v.4) e o ingresso do recurso ocorreu em 24/9/2007 (fl. 1, anexo I);

Considerando que não foram apresentados fatos novos, que permitissem superar a intempestividade mencionada, nos termos do art. 285, §2º, do Regimento Interno/TCU;

ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts 143, inciso IV, alínea 'b', 278, § 2º e 285, § 2º, do Regimento Interno, e n § 4º do art. 50 da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer do presente recurso, encaminhando-se cópia desta deliberação, bem como das fls. 10/11 do anexo I, ao recorrente."

Ainda inconformados, os recorrentes interpõem agora Recurso de Revisão (Anexo 6), objeto da presente análise

ADMISSIBILIDADE

O exame preliminar de admissibilidade propôs o conhecimento do recurso, com fulcro nos arts. 32, III e 35, III da Lei nº 8.443/92, por considerar que há necessidade de se aprofundar a análise da questão atinente à possibilidade de nulidade da notificação acerca do julgamento das contas por ter sido realizada em endereço incorreto (fls. 39/40, Anexo 6).

O Ministro Relator BENJAMIN ZYMLER, em seu despacho singular de 04.09.08, com base no art. 278 do RITCU, admitiu a peça recursal, nos termos propostos por esta Serur, e determinou a realização de análise de mérito (fls. 43, Anexo 6).

A seguir, seguem as argumentações do recorrente, de forma sintética, separadas conforme os títulos utilizados nas razões recursais e as respectivas análises (fls. 3/23, Anexo 6).

PRELIMINARES Da nulidade da notificação do acórdão condenatório (subitem 1, fls. 3/6, Anexo 6) Argumento

O recorrente argumenta que a notificação do Acórdão nº 2.025/2007-TCU-2ª Câmara, feita por meio do Ofício nº 1.588/2007-TCU-Secex-RS (fls. 293/294, Vol. 4), seria nula, pois foi enviada para seu endereço na cidade de Itabuna, onde teria residido até 2004, quando deveria ter sido enviada para seu domicílio eleitoral na cidade de Itapé, cidade na qual se exerce mandato de prefeito a partir de 2005. Acrescenta que, com isso, só teria tomado conhecimento da decisão recorrida algum tempo depois, quando providenciou a interposição do Recurso de Reconsideração, sem nem mesmo ter idéia de quando a notificação havia sido entregue pelo correio, tendo acarretado prejuízos a sua defesa.

Análise

O domicílio do recorrente não se restringe ao domicílio eleitoral, o qual, conforme o artigo 42, parágrafo único, do Código Eleitoral, é definido para efeitos de inscrição eleitoral da candidatura.

O direito brasileiro admite a pluralidade de domicílios, podendo, ainda, ser identificados o domicílio civil, regulado pelos artigos 70 a 78 do Código Civil, e o domicílio tributário (fiscal), previsto no art. 127 do Código Tributário Nacional e regulamentado no Título II do Decreto 3.000/1.999.

Dito isso, verifica-se, da análise dos autos, que a comunicação de decisão (fls. 293, Vol. 4) seguiu o rito previsto no inciso II do art. 179 do RI/TCU: "mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário". Com efeito, a comunicação foi remetida ao

recorrente e recebida no endereço constante do sistema CPF, inalterado e regular até a presente data, e que, por ser atualizado ou confirmado anualmente quando da obrigatória entrega da declaração de imposto de renda ou de isento à Receita Federal do Brasil, é reconhecido como referência para as comunicações processuais desta Corte.

Esse endereço corresponde ao domicílio fiscal do recorrente, definido, nos termos do art. 28 do Decreto nº 3.000/1.999, como “a sua residência habitual, assim entendido o lugar em que ela tiver uma habitação em condições que permitam presumir intenção de mantê-la”, o qual funcionará como sua sede para efeitos jurídico-fiscais, nomeadamente, para qualquer tipo de contato necessário com a administração fiscal, sendo, portanto, perfeitamente válido para realização das comunicações do Tribunal.

O fato de o responsável não atualizar seu endereço no cadastro fiscal consoante imposição do art. 30 do citado decreto, gera a presunção de sua eleição como domicílio tributário, nos termos do art. 127, caput do CTN.

Dessa forma, nesse caso não há que se falar em notificação inválida, apta a afastar a intempestividade na interposição do recurso de reconsideração não conhecido no Acórdão nº 73/2008-TCU-2ª Câmara.

Do Mérito Recursal (item 3, fls. 8/14, Anexo 6) Argumento

Neste tópico, os principais aspectos abordados pelo recorrente, referem-se a supostas violações ao devido processo legal e aos princípios da ampla defesa e do contraditório praticadas no âmbito do FNS.

Concluiu dizendo não ter sido sequer notificado da sessão de julgamento, oportunidade em que, acredita, uma eventual sustentação oral teria demonstrado a inadequação do voto do relator.

Análise

As supostas violações ao devido processo legal e aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, apesar de constarem do título “Do mérito recursal”, de suas razões de recurso (fls. 3/8, Anexo 6), consistem, na verdade, em preliminares de mérito, aptas a ensejar a nulidade do acórdão guerreado, se confirmado seu descumprimento.

A fim de afastar qualquer conclusão nesse sentido com relação à denominada fase interna da tomada de contas, entendida como a que ocorre entre o início do processo e a remessa ao Tribunal de Contas, reproduz-se a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“Como a rigor, a TCE só assume a natureza de processo a partir do seu ingresso no Tribunal de Contas, chamada de fase externa, anteriormente não apresenta partes ou litigantes, porque inexistente uma lide, mas uma unidade dos atos investigatórios rumo à verdade material.

No relatório final da comissão da TCE, poderá esta firmar a irregularidade das contas, hipótese em que, após a manifestação do órgão de controle interno e da autoridade em nível de Ministro ou Secretário de Estado, ou equivalente, remeterá os autos ao Tribunal de Contas para julgamento. Precisamente nesse momento, a TCE assume a condição de processo, quando o órgão instrutivo, apreciando a apuração promovida pela comissão e os demais elementos dos autos, destaca os principais aspectos, passando diretamente ou após a deliberação do Colegiado das Cortes de Contas – plenário, câmara ou turma – para manifestação do Ministério Público, que funciona em caráter especializado junto ao Tribunal. Nesse momento, presenciando a existência de indícios, formaliza-se a acusação, seguindo-se a citação, defesa e julgamento pelo Tribunal de Contas.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tomada de contas especial: processo e procedimento nos tribunais de conta e na administração pública. 2. ed. 3. tiragem Brasília, DF: Editora Brasília Jurídica, 2004., p. 69)

Evidencia-se, ainda, que, após instaurada a TCE neste Tribunal, o processo seguiu seu trâmite normal, tendo sido o responsável regularmente citado, ofertado alegações de defesa, que não tiveram o condão de afastar as irregularidades a ele imputadas, revelando estrito cumprimento ao devido processo legal e aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

MÉRITO Das supostas irregularidades e da insuficiência de provas (subitem 3.1, fls. 14/21, Anexo 6) Argumento

Neste tópico, assevera o recorrente não haver indicação dos elementos hábeis a sustentar a condenação imposta na decisão, não tendo sido demonstrada sua responsabilidade de forma efetiva.

Ao refutar cada uma das irregularidades que lhe foram imputadas, recorre a diversos argumentos já apresentados em suas alegações de defesa e em trechos de documentos constantes dos autos para justificá-las.

Análise

No subitem 3.1 de suas alegações de defesa o recorrente se limita a repetir os argumentos apresentados em suas alegações de defesa (fls. 186/194, Principal) e a tecer considerações acerca de documentos constantes dos autos com o fito de rediscutir o mérito do processo. Essa tentativa de se provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU fundada, tão-somente, na sua discordância e descontentamento com as conclusões obtidas por este Tribunal não se constitui em motivo ensejador do conhecimento do presente recurso. De fato, tal intento somente poderia ser admitido no manejo de um recurso **em sentido estrito**, que, nos casos dos processos de contas desta Corte, é unicamente o Recurso de Reconsideração, em respeito ao princípio da singularidade dos recursos.

Sendo assim, no que se refere ao enquadramento do recurso no inciso II, do art. 35, da LO/TCU, vislumbra-se que o recorrente não demonstra que o acórdão original foi fundamentado em documentos ou insuficientes.

Dos documentos novos supervenientes com eficácia sobre a prova produzida (subitem 3.2, fls. 21/22, Anexo 6) Argumento

O recorrente junta aos autos declaração do Sr. Dinárcules Oliveira Lima, relatando o desenvolvimento de diversas ações realizadas com o fito de combater a dengue no município (fls. 30/33, Anexo 6).

Apresenta, ainda, declaração dos Srs. Armindo de Meneses Campos e Narribson dos Santos (fls. 32/33, Anexo 6), que à época denunciaram irregularidades na execução do convênio ao Ministério da Saúde (fls. 55, Principal), informando que teriam sido usados para denegrir a imagem do recorrente e que comprovaram a veracidade das informações constantes na prestação de contas.

Análise

As declarações apresentadas, em síntese, repetem informações constantes de declarações anteriores (fls. 211/217, Vol. 4), já analisadas nas diversas instruções ao longo do processo e não foram acompanhados de documentos aptos a afastar as irregularidades atribuídas ao recorrente.

A jurisprudência desta Corte de Contas tem se firmado no sentido de que, em regra, a simples apresentação de declaração de terceiros, como meio de prova, é extremamente frágil para elidir as irregularidades detectadas.

Tal entendimento decorre do disposto no art. 368 do Código de Processo Civil brasileiro que dispõe que as declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado presumem-se verdadeiras em relação ao signatário e que quando contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato.

Em seu parecer regimental, ao discorrer sobre esses documentos, assim se manifestou o MPTCU (fls. 243, Vol. 4):

“A propósito, cumpre frisar que, nos termos do artigo 368 do Código de Processo Civil, a força probatória das declarações é relativa, pois dito meio de prova não permite, por si só, vincular as alegadas despesas aos recursos transferidos, não se pretando, portanto, a provar o fato declarado. Fotografias também tem valor probante relativo, haja vista que, além de não serem meio de prova previsto no instrumento do convênio, entre outras limitações, não permitem comprovar se o objeto fotografado é de fato o objeto pactuado. A análise da prestação de contas e o conjunto de provas produzidas é que torna possível formar convencimento acerca da regularidade, ou não, da gestão dos

recursos. No caso, o reduzido valor probante de declarações e de fotos, associado às falhas identificadas neste processo, impede a aceitação das alegações.”

Apesar de as referidas declarações ainda não constarem dos autos, podendo ser classificadas como documentos novos, não apresentam eficácia sobre a prova produzida, não atendendo os pressupostos do art. 35, III da Lei nº 8.443/92.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior propondo:

a) conhecer do presente Recurso de Revisão, e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência ao recorrente da deliberação que vier a ser adotada, bem como do relatório e do Voto que a fundamentarem;

c) alertar para o pedido de sustentação oral efetuado à fl.46 do Anexo 6.”

2. O Ministério Público aquiesceu à proposta da Unidade Técnica, mediante manifestação às folhas 59 do Anexo 6.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Jackson Brandão Almeida contra o Acórdão n.º 2.025/2007-2ª Câmara, mediante o qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, o condenou em débito e aplicou multa, por não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do Convênio n.º 725/97, repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Itapé-BA.

2. A Unidade Técnica, em manifestações uniformes com as quais assentiu o Ministério Público, propõe conhecer o recurso e, no mérito, negar provimento.

3. O recurso deve ser conhecido, pois presentes os requisitos do art. 35, *caput* e inciso III, da Lei n.º 8.443/92.

4. Assiste razão à Unidade Técnica quanto à regularidade da notificação do recorrente. Esta Corte tem considerado adequado enviar as comunicações para o endereço constante do cadastro na Receita Federal, pois o contribuinte é obrigado a atualizá-lo anualmente (Acórdãos 184/2009-2ª Câmara e 1.328/2009-Plenário).

5. Acrescento que, posteriormente à referida notificação, o próprio recorrente informou o mesmo endereço ao efetuar pedido de cópia dos autos (fls. 02, anexo 5), evidenciando que ainda residia no local onde a comunicação foi recebida. Não há incompatibilidade com o fato de ter ocupado o cargo de prefeito em outro Município no período, pois, havendo mais de uma residência ou moradia, a legislação permite que qualquer delas seja considerada domicílio eleitoral.

6. Também é correta a análise da Serur em relação à alegação de cerceamento de defesa pelo FNS. Eventual restrição à defesa ou contraditório na fase interna da tomada de contas especial não contamina o processo no âmbito do Tribunal, no qual se dá ampla oportunidade ao responsável para exercer o direito de defesa.

7. Entretanto, superadas as questões processuais, devo divergir da proposta para que o recurso não seja provido. Considerando as alegações do recorrente, as informações presentes nos autos e a busca pela verdade material que tem norteado a atuação desta Corte, constato a necessidade de rever a decisão recorrida.

8. Este Tribunal tem entendido que fotografias e declarações não são suficientes, por si só, para comprovar a aplicação dos recursos, tal como assinalado na fundamentação do acórdão recorrido e reafirmado na instrução da Serur.

9. Contudo, verifico que a prestação de contas do convênio em questão foi oportunamente instruída com comprovantes de despesas (anexo 2), exceto em relação a um pagamento de R\$ 2.500,00, sobre o qual tratarei ao final. Ou seja, sob o aspecto formal, pode-se afirmar que a aplicação da quase totalidade

dos recursos repassados foi comprovada mediante recibos ou notas fiscais, de modo que as declarações e registros fotográficos posteriormente juntados pelo interessado não devem ser considerados isoladamente, mas em conjunto com a documentação constante da prestação de contas.

10. A principal razão pela qual se impugnaram as duas maiores despesas, cujos valores foram de R\$ 12.600,00 e R\$ 16.700,00, consistiu na divergência com o plano de trabalho. Mais precisamente, em razão da contratação de 43 agentes de saúde, ao invés dos 8 inicialmente previstos, e de empresa para prestar serviços de engenharia sanitária. A isso foi acrescentado que a empresa contratada atuava em ramo diverso dos serviços supostamente prestados, conforme constava do cadastro na Receita Federal, e que não foram apresentados relatórios ou registros das atividades realizadas.

11. Vejo que o plano de trabalho aprovado pelo FNS foi demasiadamente vago e impreciso (fls. 2/4). Apenas fixou metas físicas e totais por natureza de despesa, sem especificar os bens ou serviços que deveriam ser adquiridos ou contratados para realização das atividades. Tanto que há dúvidas se realmente houve previsão de contratação de apenas 8 agentes de saúde, conforme ressaltado pelo Auditor que analisou as alegações de defesa (fls. 272).

12. Além disso, foi previsto o valor de R\$ 37.182,24, correspondente a 79% do total conveniado, para pagamento de serviços de pessoa física, o que é claramente contraditório com a suposta previsão de contratação de apenas 8 agentes de saúde. Foram gastos R\$ 15.300,00 com a contratação dos 43 agentes, apenas 41% do mencionado valor.

13. Tais inconsistências, aliadas ao fato de que o FNS aprovou posteriormente termo de aditamento ao plano de trabalho sem efetuar qualquer crítica, levam-me a acolher a alegação do responsável de que as divergências entre as contratações realizadas e o referido plano são falhas eminentemente formais.

14. O fato de os serviços não constarem entre as atividades arroladas no cadastro da empresa junto à Receita Federal não significa que não tenham sido prestados. Aliás, noto que outra empresa foi contratada posteriormente para realizar serviços de mesma natureza, no âmbito da execução do termo de aditamento, cuja prestação de contas foi aprovada pelo FNS e não foi questionada pelo Tribunal.

15. Em relação a essa contratação aprovada pelo FNS, os serviços supostamente prestados também não constavam do rol de atividades da empresa no cadastro junto à Receita Federal e igualmente não foram apresentados relatórios ou registros das atividades. A única distinção em relação à despesa que ensejou a condenação foi a existência, no plano de trabalho alterado pelo termo de aditamento, de previsão suficiente de recursos na rubrica para contratação de pessoa jurídica.

16. Ainda em relação à ausência de relatórios ou registros das atividades realizadas, não consta dos autos que a prefeitura ou o responsável tenham sido diligenciados ou, de alguma forma, instados a apresentar tais documentos. Tampouco que a aventada falha tenha sido objeto de contraditório.

17. Quanto aos pagamentos de pessoal efetuados em espécie pelo Sr. Joaquim O. L. Brandão, então Secretário Municipal de Saúde, entendo que também não ensejam imputação de débito. Foram pagos pequenos valores a diversas pessoas, o que pode explicar a adoção do procedimento, embora desconforme com o art. 20 da IN STN 01/97.

18. Destaco que essa atuação do Secretário de Saúde em momento algum foi omitida, tendo inclusive constado expressamente da prestação de contas, o que sugere ausência de má-fé. Vale lembrar que constam dos autos recibos e declarações de todos os beneficiários dos recursos em questão.

19. Em relação ao débito de R\$ 2.271,00, referente à locação de ônibus que teria sido efetuada antes do início dos trabalhos dos agentes de saúde, vejo que as informações dos autos não respaldam a suposição.

20. A data em que foi efetuado o primeiro pagamento aos referidos agentes, 02/03/1998 (fls. 39, anexo 2), sugere que as atividades se iniciaram no mês de fevereiro, concomitantemente com os serviços de transporte pagos em 27/02/1998.

21. Já o débito de R\$ 1.083,00 decorreu de despesa cuja beneficiária teria declarado ao FNS não ter participado do programa de combate à dengue. Contudo, não consta declaração desse teor nos autos. A suspeita originou-se de breve menção no relatório da verificação **in loco** realizada pelo FNS. Posteriormente, o recorrente juntou documento supostamente firmado pela beneficiária, no qual declara

que recebeu os valores e prestou os serviços correspondentes (fls. 210).

22. Foi ainda imputado débito no valor de R\$ 3.460,49 por aquisição excessiva de material gráfico. Segundo consignado na instrução da Secex-RS, a quantidade adquirida (17.300 unidades) seria excessiva em relação à população total do Município (14.639 habitantes). Assim, fixou o débito no valor correspondente a 16.300 exemplares, quantidade que excedeu à prevista no plano de trabalho.

23. Ante as inconsistências que já mencionei em relação ao plano de trabalho, entendo que os quantitativos inicialmente previstos não constituem bons parâmetros para caracterização de débito. Já a comparação com a população do Município seria indício contundente de desproporção entre a aquisição e a finalidade a que se destinou, caso os 17.300 exemplares correspondessem a apenas um tipo de impresso. Entretanto, de acordo com o contrato anexado à prestação de contas (fls. 195, anexo 2), foram adquiridos dez tipos diferentes de impressos, a exemplo de folhas de formulários, fichas de visitas, etiquetas, cartilhas, dentre outros, cujas quantidades, somadas, perfazem as 17.300 unidades.

24. Assim, não creio que a simples comparação do total de impressos com a população do Município seja critério seguro para concluir que houve aquisição em excesso. Seria necessária a análise por tipo de impresso, comparando as quantidades adquiridas com parâmetros de quantidades consideradas suficientes por habitante. Lembro que o próprio FNS, que poderia dispor de tais parâmetros em razão de sua experiência na formulação e condução do programa, não impugnou essa despesa.

25. Resta o débito no valor de R\$ 2.500,00, decorrente de lançamento em duplicidade na relação de pagamentos da prestação de contas.

26. O recorrente alegou que foram erroneamente atribuídos dois pagamentos ao mesmo cheque.

27. Conforme apontado pela SECEX-RS (fls. 171), consta dos autos comprovante de despesa para apenas um dos pagamentos lançados em duplicidade. Regularmente citado, o responsável não apresentou comprovante para o outro pagamento, o qual, de acordo com o extrato bancário, foi efetuado por meio do cheque de n.º 933063, em 08/05/1998.

28. Entretanto, é possível admitir que os pagamentos relacionados em duplicidade na realidade correspondam a dois pagamentos distintos ao mesmo prestador de serviço, limitando-se a inconsistência ao fato de ter sido informado equivocadamente o mesmo número de cheque para as duas despesas.

29. Digo isso porque os pagamentos constam como referentes a serviços de transporte dos agentes de saúde. Como as atividades dos referidos agentes teriam sido realizadas entre fevereiro e abril de 1998, mostra-se razoável a ocorrência de dois pagamentos pelos serviços de transporte, um ao final de fevereiro e outro no início maio.

30. Em razão da baixa materialidade e de o responsável somente ter sido instado a se manifestar sobre a ocorrência mais de cinco anos após o envio da prestação de contas ao FNS, creio que a não apresentação do comprovante de despesa referente a esse cheque de R\$ 2.500,00 deva ser relevada.

31. Por fim, vejo que o recorrente não logrou justificar a não-aplicação da contrapartida no valor de R\$ 4.696,70.

32. Em casos de descumprimento da obrigação de aplicar a contrapartida, a jurisprudência predominante tem sido no sentido de imputação de débito ao Município e de multa ao agente que deu causa.

33. Contudo, a quantia não aplicada no caso ora examinado sequer ensejaria instauração de TCE, de acordo com as atuais diretrizes de racionalização administrativa. Em situações semelhantes, o Tribunal tem decidido pelo arquivamento do processo, a exemplo do Acórdão n.º 2.023/2008-2ª Câmara que tratou de não-aplicação de contrapartida de pequeno valor.

34. Sendo assim, e considerando que não há indícios de que a execução do convênio tenha sido comprometida pela não-aplicação da contrapartida, creio que essa falha, em conjunto com as demais observadas nos autos, deve ser considerada como ressalva às presentes contas.

35. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 317/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.922/2003-0.

1.1. Apensos: 010.647/2008-9; 024.816/2008-5; 021.633/2008-1

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão

3. Interessado: Pedro Jackson Brandão Almeida (083.686.435-20).

4. Entidade: Município de Itapé-BA

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Julio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade: Secretaria de Recursos (SERUR).

8. Advogados constituídos nos autos: Álvaro Luiz Ferreira Santos, OAB-BA 9.465; Alberto Ferreira Santos, OAB-BA 13.383; Luiz Fernando Maron Guarnieri, OAB-BA 1091A; Everton Macêdo Neto, OAB-BA 18.506; Carlos Eduardo Neri Maltez Sant'anna, OAB-BA 17.654; Humberto Lacerda Alves, OAB-DF 8.915

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Pedro Jackson Brandão Almeida contra o Acórdão n.º 2.025/2007 - 2ª Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer o presente recurso de revisão com fulcro no art. 32, III, e 35 da Lei n.º 8.443/92, e, no mérito, dar provimento para tornar insubsistente o Acórdão n.º 2.025/2007 - 2ª Câmara;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, todos da Lei nº 8.443/92, julgar as presentes contas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável, Sr. Pedro Jackson Brandão Almeida;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao interessado, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria Seccional da União em Ilhéus/BA, tendo em vista o Processo nº 2009.33.11.001456-2, que tramita na Vara Federal de Itabuna/BA.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0317-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC-004.583/1998-1 (c/ 07 volumes).

Apenso TC-014.725/1996-7 (c/ 6 volumes).

Natureza: Pedido de Reexame.

Unidade: Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.

Responsáveis: Joel Mendes Rennó (CPF 026.310.678-00); Antônio Carlos Sobreira de Agostini, (CPF 031.477.977-91); Arnaldo Leite Pereira, (CPF 010.410.967-04); Aurílio Fernandes Lima, (CPF 017.311.308-72); Orlando Galvão Filho, (CPF 031.520.657-87); Percy Louzada de Abreu, (CPF 000.057.380-91) e Sebastião Henriques Vilarinho (CPF 002.733.925-49).

Advogados constituídos nos autos: Rui Berford Dias (OAB/RJ 18.238); Ésio Costa Júnior (OAB/RJ 59.121); Cândido Ferreira da Cunha Lobo (OAB/RJ 49.659); Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460); Nelson Sá Gomes Ramalho (OAB/RJ 37.506); Guilherme Rodrigues Dias (OAB/RJ 58.476); Marcos César Veiga Rios (OAB/RJ 10.610); Marcos Augusto Perez (OAB/SP 100.075); Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.969); Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250); Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098); José Carlos Fonseca (OAB/DF 1.495-A) e Ricardo Penteado de Freitas Borges (OAB/SP 92.770).

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. GASTOS COM PUBLICIDADE, PROPAGANDA E PATROCÍNIO. PRORROGAÇÃO SUCESSIVA DE CONTRATOS COM MAJORAÇÃO DOS VALORES ORIGINAIS ACIMA DO LIMITE LEGAL DE 25% PREVISTO NA LEI 8.666/93. CARACTERIZAÇÃO DE FUGA À LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PUBLICITÁRIOS E DE PESQUISAS DE OPINIÃO SEM CORRELAÇÃO COM OS OBJETIVOS DA EMPRESA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. VINCULAÇÃO DE EMPRESA PÚBLICA E DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA À LEI DE LICITAÇÕES. CONSIDERAÇÕES. DESATENDIMENTO AO DEVER DE LICITAR. INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS PREVISTOS NA DECISÃO Nº 215/1999-PLENÁRIO PARA ALTERAÇÕES CONTRATUAIS. ILEGALIDADE. REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS RECURSAIS. PROMOÇÃO DE AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL EM CAMPANHA PUBLICITÁRIA CUSTEADA PELA EMPRESA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSÍVEL DESVIO DE FINALIDADE. JUSTIFICATIVAS PARCIALMENTE ACOLHIDAS. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. REDUÇÃO DA MULTA APLICADA.

1. Dá-se provimento parcial a recurso, reduzindo-se o valor da multa aplicada, quando os responsáveis trazem aos autos elementos suficientes para afastar parte das irregularidades que fundamentaram a penação.

2. É obrigatória a observância, pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, das disposições contidas na Lei nº 8.666/1993.

3. Constitui irregularidade o acréscimo contratual superior aos limites estabelecidos na Lei nº 8.666/1993, sujeitando os responsáveis à aplicação de multa, sendo permitido tal acréscimo apenas em casos excepcionais e quando atendidos os requisitos dispostos na Decisão nº 215/1999-TCU-Plenário.

4. Consoante o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedada a utilização de elementos que configurem promoção pessoal de autoridades, servidores públicos ou da imagem do Governo Federal.

5. A contratação de serviços publicitários e de pesquisas de opinião deve guardar correlação com os objetivos da empresa ou sociedade de economia mista.

6. Decisão judicial proferida em caso concreto, desfavorável à determinação do TCU, não necessariamente vincula a apreciação e o julgamento das demais situações específicas submetidas ao Tribunal de Contas da União.

RELATÓRIO

Tratam os autos de relatório de auditoria realizada na Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, pela então 9ª Secretaria de Controle Externo - 9ª Secex, no período de 22/4 a 3/6/1998, em cumprimento ao Plano de Auditoria do 1º semestre de 1998, com o objetivo de levantar os gastos realizados pela empresa com publicidade e propaganda.

2. Em decorrência da Decisão nº 645/1997–Plenário (Extraordinária de Caráter Reservado, Ata nº 37/1997), foram também apuradas denúncias, objeto do TC-009.243/1997-6, sobre supostas irregularidades praticadas pela referida estatal e por diversas outras entidades, em relação à contratação de serviços de publicidade para campanhas relacionadas ao “Plano Real”, em possível desacordo com o Plano de Comunicação Empresarial e Marketing Institucional da Petrobras para o Biênio de 1997/1998.

3. O Plenário desta Corte, por meio do Acórdão nº 233/2001 (fls. 155/156, v.p.), rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, em razão de não terem sido elididas as irregularidades constantes das alíneas “a”, “b”, e “c”, a seguir reproduzidas, referentes ao primeiro “Considerando” disposto na mencionada deliberação, e aplicou, com fulcro no art. 58, incisos II e III, da Lei nº 8.443/1992, multa no valor individual de R\$ 20.267,51 aos Srs. Joel Mendes Rennó, Antônio Carlos Sobreira de Agostini, Arnaldo Leite Pereira, Aurílio Fernandes Lima, Orlando Galvão Filho, Percy Louzada de Abreu e Sebastião Henriques Vilarinho:

“a) infringência ao art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, bem assim ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, em decorrência da majoração dos valores originais dos contratos muito acima do limite de 25%, fixado pela referida legislação, para acréscimos nos serviços contratados, através de prorrogações sucessivas dos contratos SERCOM – 610.2.061.96-0 e SERINST – 610.2.013.96-9 celebrados com as agências Propeg Comunicação Social e Mercadológica Ltda. e Artplan Publicidade SA, respectivamente;

b) produção e veiculação dos vídeos publicitários, no âmbito das Campanhas Valores e Brasil Real, que tratam de temas alheios à promoção da marca e da imagem institucional da Petrobrás, contrariando os dispositivos insertos no art. 4º do Estatuto Social c/c os arts. 154, 158 e 117, § 1º, alínea ‘a’, da Lei nº 6.404/1976 e na Cláusula Primeira do Contrato SERCOM 610.2.061.96, celebrado com a Propeg Comunicação Social e Mercadológica Ltda.;

c) veiculação, no âmbito das Campanhas Valores e Brasil Real, dos vídeos e a conseqüente utilização da publicidade institucional com o objetivo de promover o Plano Real, bem como pelo pagamento da agência Propeg por pesquisas de opinião à Qualitativa Brasil - Sumário, Opinião Pública Brasil - MCI/IBOPE e Telefônica Brasil, ambas as ações sem correspondência com os objetivos institucionais da entidade.”

4. Irresignados, os responsáveis interpuseram o pedido de reexame de fls. 1/12 (v.7). Posteriormente, complementaram o recurso com o documento de fls. 14/15, do mesmo volume, e memorial acostado ao volume principal.

5. A admissibilidade da peça recursal foi analisada e reconhecida pela Secretaria de Recursos, à fl. 23 (v. 7), sendo posteriormente acatada pelo então Relator, Ministro Valmir Campelo (fl. 25, v. 7).

6. Quanto à análise de mérito, empreendida, com percuriência, pela unidade técnica, permito-me transcrever, com os ajustes de forma adequados, excertos da instrução de fls. 26/42 (v. 7), naquilo que entendo essencial para o deslinde da questão:

“8. Argumento: (...) defendem que associar a imagem da Petrobras, de empresa genuinamente nacional, a um momento da vida do país que não encontra equivalência na nossa história recente, pois, após anos de ditadura militar e restrições de liberdades, hoje vivemos em uma verdadeira democracia, com liberdade de imprensa, eleições livres etc., acrescido da situação mágica gerada pela estabilidade econômica, que fez inserir no mercado de consumo uma massa de trabalhadores antes relegados abaixo da linha de indigência, não deve ser tido como uma forma indireta de se fazer propaganda do governo.

9. Defendem, ainda, que o mundo da propaganda está repleto de associações de imagens capazes de alavancar o consumo de determinado produto ou marca, a exemplo dos anúncios de cigarros e

cervejas, em que, não raro, o seu consumo é associado ao sucesso, ao charme, à beleza, à prática de esportes refinados, como escalada na região Antártida, motociclismo no deserto, vôo de parapente e em momento algum, ao que se saiba, viu-se em tais anúncios uma tentativa indireta de patrocinar viagens à Antártida ou o incremento da venda de motocicletas ou parapentes.

10. Asseguram que a lógica que move os propagandistas e, no dizer deles, funciona muito bem, é a associação do produto e da marca a coisas ou situações positivas ou desejáveis. (...)

11. Asseguram, ainda, que, diante de uma oportunidade ímpar gerada pela estabilidade econômica, esse contexto trouxe consigo a esperança de um Brasil maior e melhor para todos e a inserção da Petrobras, como estatal que é, associada a um país que está se inserindo em um contexto de globalização que vem trazendo resultados concretos e positivos para o povo, especialmente para as pessoas de renda mais baixa, foi entendido como uma linha de promoção da estatal altamente positiva.

12. Assim, asseguram que foi esse o contexto e que se buscou explorar a coragem e a força de superação do brasileiro e esperança de que o povo e a sociedade como um todo, a exemplo do que já acontece com a Petrobras, pode e dará certo. Com isso, dentro de um conceito puramente técnico, investiu-se na busca do aumento do consumo dos produtos da marca Petrobras, dentro de um quadro emotivo em que o brasileiro é incentivado a acreditar no Brasil e, por conseguinte, nos produtos dessa estatal, não se rendendo aos apelos das concorrentes estrangeiras.

13. (...) existe toda uma técnica que acompanha a formulação dos anúncios que simplesmente foi ignorada pela equipe técnica que elaborou o Relatório, a qual, não obstante, buscou ver, ao que parece, apenas o que queria. Afirmam, ainda, que não se observa, no corpo da decisão condenatória, qualquer base científica, mas meras assertivas com padrão dedutivo aparentemente preconcebido, senão preconceituoso, como promana das passagens que reproduzem (fl. 3 do volume 7), as primeiras do corpo do Relatório, a última [parte] do voto.

14. Apresentam, ainda, os seguintes questionamentos: qual a prova técnica em que se fundam tais conclusões? Algum especialista em propaganda e marketing foi ouvido? A associação da imagem de uma empresa a um fato marcante e emotivamente experimentado por toda a sociedade, ainda que por uma nota de rodapé, está tecnicamente errada? Qual dos integrantes da equipe que preparou o Relatório tem efetivo conhecimento prático para julgar uma campanha sob o ponto de vista do 'Plano de Comunicação Empresarial e Marketing Institucional'?

(...)

17. Garantem que a Petrobras trabalha nas duas vertentes. Ora se associando ao lado emotivo, como fez nas campanhas sob exame, ora ao lado técnico, como a vigente campanha do combustível fornecido para a Fórmula 1. São campanhas distintas e dirigidas a públicos distintos, todos eles situados no mercado em que atua a empresa. A vinculação da imagem de uma empresa, especialmente em se tratando de uma estatal associada à soberania nacional, com raízes históricas no movimento 'O Petróleo é Nosso', aos quadrantes da vida brasileira, à arte, à cultura, à emoção, à solidariedade e aos seus momentos históricos, com todas as vênias, não pode dar margem ao enquadramento de tais campanhas publicitárias como estranhas à promoção da marca e da imagem institucional da Petrobras. (...)

20. Análise: Os argumentos trazidos pelos recorrentes são basicamente os mesmos apresentados em sede de alegações de defesa e que foram analisados pela Unidade Técnica às fls. 129/131 do volume principal, cujos principais excertos reproduzimos, por serem elucidativos:

'12. Ao relatar os fatos ocorridos com o desdobramento da campanha 'Valores' (fls. 11/13), a equipe de Auditoria deixou evidente que o objetivo da campanha era o de enfatizar os resultados positivos que o País vinha alcançando com a implantação do 'Plano Real'. Para comprovar esse fato, podemos mencionar o próprio conteúdo dos 4 filmes - cujos roteiros foram citados à fl. 12, cuja transcrição entendemos ser de suma importância:

'Filme 1 - Sapato - Homem que compra um sapato novo e quer que os amigos o encontrem na rua para mostrar a nova aquisição. Ao final do filme aparece a frase: 'Real. 30 milhões de novos consumidores'.

'Filme 2 - Fábrica - Mostra uma fábrica de colheres que aumentou a sua produção. Ao final do

filme aparece a frase: 'Real. 30% de aumento do consumo de alimentos'.

'Filme 3 - Garoto - Garoto negro lendo um texto que diz que nos últimos dois anos a inflação caiu, o poder aquisitivo do pobre aumentou e, por conseguinte, o consumo de alimentos e remédios. A propaganda quer frisar que as crianças estão na escola. Ao final aparece a frase: 'Educação. O verdadeiro progresso'.

'Filme 4 - Mão - Pessoas cabisbaixas que levantam a cabeça olhando para a câmara de frente. Ao final do filme o locutor diz o **slogan**: 'Brasil, a confiança está de volta'.

12.1. Os quatro filmes produzidos (Sapato, Fábrica, Garoto e Mão), longe de retratar atividades e produtos da Petrobras, visaram, sim, promover, deliberadamente, o 'Plano Real'. O único ponto de ligação entre a Petrobras e a Campanha Valores era que, ao final dos filmes, havia a seguinte frase no rodapé: 'Uma Campanha com Apoio da Petrobras'.

12.2. Não há qualquer ligação direta ou indireta entre os temas e o campo de atuação da Petrobras. Mesmo a alegada vantagem de que a Petrobras precisava chegar aos consumidores das classes C, D e E não tem fundamento e não justifica as campanhas. Senão vejamos.

12.3. Primeiro, essa informação não corresponde a qualquer das supostas vantagens dispostas quando da aprovação da Campanha pela Diretoria da Petrobras. Na Ata da Reunião 4.043 da Diretoria Executiva, em nenhum momento há qualquer referência de se pretender sensibilizar ou alcançar as classes C, D e E, pela Companhia, tampouco na proposta levada à deliberação pelo Superintendente do SERCOM/Petrobras nessa reunião.

12.4. O tempo de exposição da marca Petrobras, por meio de mensagem de rodapé 'uma campanha com apoio da Petrobras' - exíguos 3 segundos num filme de 30 segundos, não tem o condão de fixar a marca Petrobras. Em não havendo qualquer ligação (seja sonora, seja visual com a logomarca e/ou a palavra BR ou Petrobras) entre os temas veiculados com os produtos e as atividades da Petrobras, o que evidentemente dificulta a fixação de qual empresa está bancando a propaganda, não há como se admitir que tais campanhas visassem atingir os consumidores das classes C, D e E, supostamente, como deixam a entender as justificativas dos responsáveis, pessoas [das referidas classes] de nível econômico e intelectual menos favorecidas (fls. 65/67). Assim, corroboramos a tese de que esses filmes estão fora do campo de atuação da Petrobras, portanto, os valores despendidos pela empresa podem ser enquadrados como gastos antieconômicos.

12.5. Lembramos, ainda, que houve ingerência da Secretaria de Comunicação da Presidência da República junto à Petrobras para que esta empresa patrocinasse tais filmes, conforme os ofícios nº 441/96 (fl. 127 Vol. II) e 638/96 (fl. 138 Vol. II) daquela procedência, fato esse que vem ao encontro da tese de que tais filmes buscavam, na realidade, [dar] publicidade ao Plano Real e não propriamente à Petrobras.

12.6. Realmente, do ponto de vista do Plano de Comunicação Empresarial e Marketing Institucional, para o biênio de 1997/1998, a campanha 'Valores' foi totalmente descabida e despropositada, sendo perfeitamente cabível a aplicação de multa aos responsáveis pela sua aprovação (art. 43, § único, c/c o art. 58, III, da Lei nº 8.443/1992 e o art. 31, § 3º, da IN/TCU nº 09/1995), em razão da afronta ao art. 37, **caput**, da Constituição Federal, e aos arts. 2º, 117, § 1º, 'a', 154 e 158, II da Lei nº 6.404/1976.

12.7. Já a campanha 'Brasil Real' buscou, em parte, corrigir essa falha, aumentando a participação da imagem da Companhia nos filmes. A estratégia usada foi vincular melhor as ações vitoriosas ou inovadoras do governo à natureza vencedora da Petrobras. Entretanto, na grande maioria dos filmes, a participação da Petrobras ficou em segundo plano.

12.8. Da transcrição de algumas falas dos programas relativos à campanha 'Brasil Real', percebe-se, claramente, a preocupação com temas como: economia estável, Plano Real, fim da inflação.

12.9. Os filmes da Campanha 'Brasil Real' começam, normalmente, com uma introdução de cerca de 25 segundos feita por um narrador (a atriz Regina Duarte ou o ator Lima Duarte), com a logomarca da BR ao lado do artista. Nessa fase, busca-se fazer uma ligação entre o tema a ser abordado no filme e alguma ação da Petrobras. Dos 51 filmes disponibilizados em vídeo (anexo IV), que compõem a

Campanha Brasil Real, apenas 6 filmes tinham total vínculo com as atividades da Petrobras. Outros 18 [filmes] fazem, na maioria das vezes, singelas referências à Petrobras, tais como: com o apoio (...), com o patrocínio (...). Alguns desses 18 trazem projetos conduzidos pela Petrobras. No restante, ou seja, 27 filmes, o conteúdo dos temas não tem relação alguma com a Companhia. Há filmes, até mesmo, que tratam de outras estatais, como a Embrapa e o BNDES.

12.10. Em quase todos os filmes, busca-se sempre valorizar o Programa do Governo Federal 'Brasil em Ação'. A imagem desse programa chega a ser mais incisiva e marcante do que a própria imagem da Petrobras.

12.11. Deixamos consignado que o anexo VI contém fita de vídeo com 11 filmes institucionais da Petrobras que tratam de temas estritamente relacionados às atividades da empresa. Essa é a maior prova de que as campanhas anteriores foram incomuns e fora dos padrões da Companhia, tratando de temas totalmente alheios à promoção da marca e imagem da Petrobras. Nessa fita, verificamos o que realmente é uma campanha que demonstra as várias facetas de uma empresa do porte e da importância da Petrobras. Comparando tais filmes com os das campanhas 'Valores' e 'Brasil Real', fica patente o quanto estes estão totalmente fora do contexto e da real imagem da Petrobras.

12.12. Observamos que a equipe de auditoria concluiu que a Campanha 'Brasil Real' buscou promover e exaltar os resultados positivos que o País alcançou com a implantação do Plano de Estabilização Econômica, que se denominou chamar de 'Plano Real', a exemplo do que havia sido feito no bojo da campanha 'Valores', também desenvolvida pela Petrobras, mediante solicitação da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SCS/PR, no início de 1996 (...) procedimento esse que está em desacordo com o preceito contido no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, o qual expressamente veda, nas atividades vinculadas à publicidade governamental, qualquer menção a nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (fl. 27). (...)

12.13. Enfim, as alegações produzidas, a nosso ver, não conseguiram justificar os gastos com publicidade em campanhas com temas alheios à promoção da marca e da imagem institucional da Petrobras (Campanha Valores), bem como de campanhas que tinham como plano principal o 'Plano Real' e um de seus carros-chefe o 'Programa Brasil em Ação', e como pano de fundo a própria empresa (Campanha Brasil Real). Assim, rejeitamos as justificativas, propondo a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do parágrafo 12.6 deste.'

21. Analisando os argumentos constantes dos excertos transcritos em confronto com os argumentos trazidos pelos recorrentes, agora em sede de recurso, bem como analisando as imagens constantes das fitas que compõem os volumes 5 e 6 deste processo, seria muito difícil defender que deveriam os analistas integrantes da equipe que preparou o Relatório ter conhecimento teórico ou prático para expedir o juízo exposto no relatório e acatado pelo colegiado Pleno desta Corte, ante a clareza trazida pelas imagens que deixam evidente o uso de verbas da estatal para veiculação de publicidade governamental totalmente desvinculada da imagem da empresa.

22. O percuciente trabalho de análise de cada ponto deste processo e a presença nos autos de diversos elementos de convicção, a exemplo do histórico de correspondências trocadas entre a Petrobras, a agência Propeg e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que revelam, de modo inquestionável, a verdadeira motivação das referidas Campanhas (fls. 11/24 do volume principal) permitem, com segurança, concluir pela existência da irregularidade, afastam a necessidade de solicitar qualquer análise de profissionais da área de marketing. Além do mais, os analistas desta Corte de Contas possuem competência técnica para aferir a regularidade dos elementos presentes no processo nas áreas em que são realizados trabalhos de auditoria e dispõem de técnicas e procedimentos próprios de investigação em controle externo, e habilidades para seguir roteiros e metodologias adequadas de pesquisa, amostragem, coleta e tratamento de dados, técnicas de análise e interpretação de dados e informações, bem como de normativos internos do Tribunal, baixados com arrimo no poder regulamentar que lhe é conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443/1992 e de acordo, inclusive, com padrões internacionais de auditoria.

23. Além do mais, caso tivesse surgido, na tramitação do processo, situação cuja complexidade do objeto investigado demandasse profissional com habilitação diferenciada, o Tribunal disporia de meios para suprir esta necessidade, tal como o uso de servidor do seu quadro de pessoal com formação acadêmica apropriada, haja vista que o seu quadro é composto por servidores com formação multidisciplinar, podendo, também, nos termos do art. 101 da Lei nº 8.443/1992, requisitar aos órgãos e entidades federais, sem qualquer ônus, a prestação de serviços técnicos especializados.

24. No entanto, o caso ora em análise traz questões tecnicamente muito simples, que não exigem, de forma alguma, o uso desses meios, pois, como demonstrado, é de evidência cristalina o desvio de finalidade das matérias veiculadas nos vídeos trazidos ao processo, o que garantiu, juntamente com as informações coletadas durante auditoria e as diversas instruções produzidas, qualidade, segurança e confiabilidade para o julgamento proferido.

25. Portanto, não são procedentes os argumentos trazidos pelos recorrentes.

26. Argumento: Defendem os recorrentes que outro aspecto que ensejou a condenação dos mesmos diz respeito à majoração dos valores originais dos contratos em percentual superior a 25%, apontada como infringência aos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, inc. XXI da CF/88.

27. Os recorrentes asseguram que as limitações prescritas nos mencionados dispositivos da lei de licitações não se aplicam à Petrobras, especialmente no que concerne ao desenvolvimento de uma atividade estritamente privada, como é o caso das suas campanhas publicitárias, e que a Constituição Federal de 1998, em seu art. 37, inciso XXI, erigiu, de forma geral, o princípio da obrigatoriedade da realização de licitação por parte da administração pública direta, indireta e fundacional, no que concerne à realização das obras, serviços, compras e alienações relacionadas com suas atividades.

28. Na seqüência, expõem que, a seu turno, dispõe o § 1º do art. 173 do texto constitucional, que as empresas públicas e sociedades de economia mista que exercem atividade econômica estão adstritas às mesmas regras pertinentes às empresas privadas e que, por tal motivo, quando do advento da Lei nº 8666/1993, que regulamentou o inc. XXI, do art. 37 da CF/88, verificou-se, de plano, uma certa contradição, caracterizadora de inconstitucionalidade parcial, entre os dispositivos de tal lei e o § 1º do art. 173 da Carta Magna, porquanto o texto legal determinava sua aplicabilidade aos negócios jurídicos praticados por toda e qualquer sociedade de economia mista ou empresa pública, independentemente de as mesmas realizarem, ou não, atividades econômicas, o que as enquadraria como regidas pelo direito privado.

29. Enfatizam que o art. 173, §1º, da Constituição Federal, deixou claro que, com base no princípio da livre iniciativa e da igualdade, o Estado, direta ou indiretamente (através de entidades personificadas), quando em atuação como empresário, deveria estar sob a égide das mesmas normas que recaem sobre a iniciativa privada. Conseqüentemente, ainda que sejam precedidos os negócios jurídicos por licitação, consoante lei de constitucionalidade duvidosa, tais contratos têm natureza jurídica civil ou comercial, o que significa dizer que são regidos por regras de direito privado, bem como pela Teoria Geral dos Contratos e pelo Princípio da Autonomia das Vontades. Assim, a Administração direta ou indireta pode celebrar contratos que não têm caráter administrativo. Tal fato é lógico, pois os contratos administrativos diferem pela peculiaridade da supremacia de uma das partes (Administração) sobre a outra (particular).

30. Defendem, ainda, que ao admitir tais contratos, quando a Administração atua como um agente econômico privado, caracterizaria uma supremacia do Estado no mercado, ferindo princípios constitucionais basilares, como os da livre iniciativa, da livre concorrência e da igualdade. Tal situação é reconhecida pela própria Lei nº 8666/1993 que, em matéria contratual, determina sua aplicabilidade de forma parcial sobre os contratos regidos preponderantemente por regras de direito privado (art. 62, § 3º).

31. O referido dispositivo legal determina que nos contratos de natureza civil ou comercial, firmados pela Administração, aplicar-se-ão, em matéria contratual, exclusivamente, os arts. 55, 58, 59, 60 e 61, da Lei nº 8666/1993.

32. Defendem, ainda, a inaplicabilidade do art. 65 de tal Lei, inclusive no que concerne ao limite

imposto ao acréscimo de serviços, pois tal regra caracteriza a referida supremacia da Administração, nos contratos administrativos, visto que o acréscimo, assim como a redução, são impostos unilateralmente ao contratado (art. 65, inciso I, alínea 'b', da Lei nº 8666/1993). Acreditam que não há lugar para tal preponderância por parte do Estado quando este atua como empresa privada, sob pena de violação ao texto constitucional. Em assim sendo, defendem que os acréscimos de serviços realizados pela Petrobras em seus contratos, que têm natureza civil e comercial, não se submetem ao limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, pois se tratam de alteração contratual celebrada pelas partes, em observância ao princípio da autonomia das vontades.

33. Acrescentam, na seqüência, que há que se atentar que os contratos em questão referem-se a serviços de publicidade, que têm caráter eminentemente comercial.

34. Afirmam que reforça o entendimento esposado o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou a redação do § 1º do art. 173 [do texto legal original], e passou a dispor que 'a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção e comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre (...): III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública' e que, no caso específico da Petrobras, tal regramento veio com a edição da Lei nº 9.478/1998, conhecida como a Lei do Petróleo que, em seu art. 67, estabelece que 'os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República'.

35. Afirmam, ainda, que a EC nº 19/1998 expressamente definiu a possibilidade de as sociedades de economia mista que exploram atividade econômica possuírem sistemas de licitação próprios, os quais deverão observar, no entanto, os princípios da administração pública, tais como a moralidade, igualdade etc., e que coube à Lei nº 9478/1998, expressamente, asseverar a possibilidade de que a Petrobras celebre seus contratos mediante a observância de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto presidencial, o que veio a se materializar com a edição do Decreto nº 2.745/1998. Tal Regulamento, aprovado por força do Decreto Presidencial mencionado, atento aos princípios da administração pública, não traz qualquer limite percentual para fins de aumento ou redução do valor contratual, de modo que a matéria, definitivamente, passa a se inserir no campo negocial envolvendo as partes contratantes.

36. Diante dos argumentos trazidos, asseguram que não há como dizer que, na forma do disposto na EC nº 19/1998, somente com a edição do 'Estatuto Jurídico' das sociedades de economia mista teriam aplicação as regras ali estatuídas, porque isso significaria lançá-lo, indevidamente, no contexto das normas programáticas. Ademais, que assim não fosse, não há dúvida de que para a estatal do petróleo, ante a edição da Lei nº 9.478/1998, existe legislação específica que regulamenta o texto da EC. E nesse contexto, há que se observar que a 'Lei Especial derroga a Lei Geral'.

37. Portanto, defendem que não há qualquer irregularidade na majoração dos valores contratuais originários, acima do limite de 25%, visto que não há qualquer violação, seja à Constituição, seja à Lei das Licitações, e que, muito pelo contrário, o enquadramento da situação presente como violação à lei, especialmente após a edição da EC nº 19/1998 e seus textos regulamentares, está a demonstrar a necessidade de revisão do posicionamento adotado por este Tribunal.

38. Análise: os recorrentes tentam afastar o entendimento, defendido por esta Corte, de que carecem de fundamento os argumentos apresentados pela Petrobras visando justificar o descumprimento do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, quando da prorrogação dos contratos com a Propeg Mercadológica Ltda. e Artplan Publicidade SA, acima dos 25%, alegando a inaplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 à entidade, tendo em vista a existência do Decreto nº 2.745/1998, que aprovou o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da PETROBRAS previsto no art. 67 da Lei nº 9.478/1997.

39. Esta Corte de Contas tem decidido, em reiteradas assentadas, que não há como presumir-se que se possa sobrepor o conteúdo do Decreto nº 2.745/1998, que teria regulamentado o art. 67 da Lei nº

9.478/1997, aos dispositivos constitucionais constantes da Emenda Constitucional nº 19/98, ao dar nova redação ao art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, c/c o art. 173, § 1º, da Carta Magna, que remeteu a questão da licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, à lei que estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista, e de suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

40. Na verdade, a referida Lei nº 9.478/1997 veio dispor sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, contendo, em seu art. 67, o seguinte comando: 'Art. 67. Os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República'. Não se pode extrair desse dispositivo autorização para que sejam descumpridos o texto da Constituição Federal e, por conseguinte, a Lei nº 8.666/1993. Além disso, aquela Lei, de ordem genérica quanto ao assunto licitação, não pode prevalecer sobre essa, de natureza específica.

41. Em oportunidade anterior esta mesma Secretaria, ao analisar recurso impetrado pela Petrobras, nos autos do TC-016.176/2000-5, teceu comentários a respeito da aplicação desses mesmos dispositivos, considerando as alterações produzidas no ambiente normativo, em uma interpretação sistemática, chegando à conclusão, entretanto, que tais mudanças não autorizavam um tratamento à Petrobras que ultrapassasse os limites da legalidade, pois entendeu como inconstitucional o art. 67 da Lei nº 9.478/1997, não havendo como afastar, portanto, a incidência da Lei nº 8.666/1993 nos procedimentos realizados pela empresa.

42. Reproduz-se, na seqüência, por ser elucidativo, excerto da instrução do analista Sandro Grangeiro Leite, responsável pela instrução do recurso:

'57. O tema de licitações e contratos possui reserva legal, competência privativa da União, seja a interpretação voltada para o inciso XXVII do art. 22, seja para o inciso III do § 1º do art. 173, ambos da CF/1988. Dessa forma, somente com a edição de lei **stricto sensu**, tais temas podem ser regulados. O primeiro já sofreu a apreciação legislativa, vazada na Lei nº 8.666/1993, o segundo aguarda o momento politicamente conveniente.

58. O citado art. 67 da Lei nº 9.478/1997 limitou-se a transferir da esfera de atuação do Poder Legislativo para o Poder Executivo competência própria do primeiro. Dessa forma, o aludido dispositivo possibilitaria ao Executivo a edição de lei que esgotaria a matéria licitatória em relação à Petrobras.

59. A situação dos normativos infralegais, como os decretos, no ordenamento jurídico pátrio, pode ser verificada diretamente da Constituição. Nossa **Lex Legum** estabeleceu, como um dos princípios norteadores da administração pública, a legalidade. Como decorrência desse enunciado, evidencia-se que a Administração deve sempre agir **secundum legem**.

60. Em adição a esse raciocínio, o poder regulamentar concedido ao executivo segue moldes bem definidos. A finalidade da regulamentação consiste em explicitar os comandos legais, facilitando-lhes a execução. Dessa forma, nosso ordenamento, ao contrário do direito de outros países (França, Alemanha e Itália, por exemplo), não confere legitimidade a regulamentos autônomos. Para corroborar tal assertiva, colaciono excerto da obra do administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello:

'12. Nos dois versículos mencionados estampa-se, pois, e com inobjetável clareza, que a administração é atividade subalterna à lei; que se subjeta inteiramente a ela; que está completamente atrelada à lei; que sua função é tão-só a de fazer cumprir lei preexistente e, pois, que regulamentos independentes, autônomos ou autorizados são visceralmente incompatíveis com o direito brasileiro.'

61. Desse modo, conclui-se que não é possibilitado ao Decreto produzir inovações na ordem jurídica, ou seja, não há lugar para o Decreto autônomo, sendo admitido apenas o decreto regulamentar. Assim, o art. 67 da Lei nº 9.478/1997 trouxe permissão incompatível com o ordenamento constitucional. Pensar de forma diversa seria considerar legítimo um artigo de uma suposta lei X, que permitiria ao Executivo, por meio de Decreto, inovar em matéria de direito civil, penal, por exemplo.'

43. Conclui-se, pois, que carecem de fundamento os argumentos apresentados pelos recorrentes.

44. Não procedem, também, as alegações de que o art. 62, § 3º, restringiria a aplicação das disposições preliminares do capítulo sobre contratos, ou seja, dos artigos 55, 58, 59, 60, e 61, da Lei nº 8.666/1993, uma vez que aquele dispositivo se refere a contratos de seguro, de financiamento, de locação e outros cujos conteúdos sejam regidos, predominantemente, por norma de direito privado. Esse não é o caso dos contratos de publicidade que, muito embora busquem reforçar ou incrementar as ações de marketing da empresa, não apresentam a natureza de privados, sujeitando-se, em consequência, não só ao certame licitatório, como também que os contratos firmados tenham natureza administrativa.

45. Argumento: Defendem os recorrentes que não se pode dissociar os pagamentos feitos a título de pesquisa de opinião contratada pela empresa responsável pela propaganda institucional da Petrobras, feitas, previamente, com o intuito de levantar a imagem do Governo Federal, do objeto das campanhas.

46. Aduzem que tal pesquisa compôs um quadro inicial absolutamente imprescindível para o desenvolvimento da campanha publicitária engendrada pela Petrobras, de modo que proceder à sua análise como ato desvinculado de todo o contexto antes descrito, significa um evidente equívoco.

47. Análise: Não há dúvida, em razão dos elementos trazidos no item 34 do Relatório de Inspeção às fls. 38/41 do volume principal do TC-014.725/1996-7, de que os temas enfocados na pesquisa de opinião Brasil/IBOPE não estavam relacionados com as atividades desenvolvidas pela Petrobras e que os mesmos se destinavam a uma campanha publicitária que tinha o intuito de levantar a imagem do Governo Federal e não as atividades desenvolvidas pela Petrobras e foi essa constatação que caracterizou a irregularidade apontada pela equipe de auditoria e acatada por esta Corte de Contas. Portanto, os argumentos ora trazidos pelos recorrentes só confirmam a irregularidade apontada no acórdão recorrido.

48. Outra questão que também está muito clara no relatório e que não foi afastada agora em sede de recurso diz respeito à atitude do Serviço de Comunicação Institucional da Petrobras de haver informado, inicialmente, que a Empresa não pagara pelas pesquisas, uma vez que estas decorreram de iniciativa de exclusiva responsabilidade da agência Propeg, como se observa no documento de fls. 11/13 do volume principal do TC nº 014.725/1996-7, datado de 24/10/1996, sendo que, posteriormente, no documento de fls. 84/85 do volume principal do mesmo processo, datado de 5/08/97, o Superintendente de Comunicação Social confirma que a Petrobras tomara a decisão de adquirir as citadas pesquisas, o que afasta qualquer dúvida quanto ao efetivo desembolso de R\$ 381.315,00 para custear o serviço (v. item 19, às fls. 34/35 do volume principal, do TC nº 014.725/1996-7).

49. Assim, diante dos elementos acima, não há como ser dado provimento ao recurso, no que tange a este item.

50. Argumento: No que diz respeito ao valor da multa, defendem que, embora estejam certos de que este Tribunal irá rever sua posição, acolhendo as razões de reforma aduzidas no presente pedido de reexame, impõe-se, **ad cautelam**, caso seja mantida a condenação ora enfocada, a redução do valor da multa individual aplicada, pois entendem que não se justifica o apenamento imposto em seu grau máximo, o que fere o princípio da proporcionalidade, mormente em se tratando de 'réus' primários e que não foi efetivamente apontado qualquer prejuízo à estatal.

51. Alegam, ainda, que o Tribunal, ainda que sob um ponto de vista leigo, entende que as propagandas veiculadas não foram adequadas à promoção dos produtos e da marca da Petrobras, tal não significa, até por ausência total de prova, que a estatal sofreu prejuízos em decorrência das aludidas campanhas publicitárias. Aceitam e até consideram correto que o Tribunal faça recomendações que deverão ser observadas e cumpridas pela Petrobras, pois se insere dentro da função deste TCU. Não obstante, aplicar multas elevadíssimas aos gestores da estatal, diante de quadro que se atém a conclusões dedutivas equivocadas, revela-se um equívoco que fere a própria história deste Tribunal e os princípios de justiça que o norteiam.

52. Análise: Na verdade, quanto ao argumento acima, cabe consignar que a multa aplicada ao recorrente foi fundamentada no art. 58, incisos II e III da Lei nº 8.443/1992, em razão de as justificativas apresentadas pelos responsáveis, ora recorrentes, não haverem sido capazes de elidir ou justificar as

irregularidades referidas nas alíneas 'a', 'b' e 'c' reproduzidas no item 3 desta instrução, respeitado o limite permitido pela legislação.

53. Resta consignar que o art. 58 da Lei Orgânica desta Corte define que o Tribunal poderá aplicar multa de até Cr\$ 42.000.000,00, ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis. O § 2º do mesmo artigo dispõe que o valor estabelecido no **caput** será atualizado, periodicamente, por portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União, e o § 3º dispõe que o Regimento Interno disporá sobre a gradação da multa prevista no **caput**, em função da gravidade da infração.

54. A portaria que vigia à época da Sessão que proferiu o Acórdão ora atacado, era a de nº 109, de 23/2/2001, que estipulou o valor em R\$ 20.267,51. Depreende-se, assim, que o valor da multa imputada aos recorrentes está dentro dos limites fixados na norma e foi graduado a juízo do relator e acatado pelo colegiado, no limite máximo, em razão da gravidade do ato ilícito, o grau de culpa dos agentes, a verificação da inexistência de excludente de ilicitude e/ou de culpabilidade, conforme defendido no voto condutor do acórdão atacado, conforme excerto transcrito abaixo:

'4. As prorrogações sucessivas dos contratos com as agências Propeg e Artplan, que implicaram majorações contratuais de 607% e 726% dos valores originais, respectivamente, constituem, a meu ver, verdadeira fuga ao dever constitucional de licitar inscrito no art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, independentemente da discussão acerca da aplicabilidade ou não da Lei nº 8.666/1993 à Petrobras. Configuram, portanto, ilegalidade grave essas prorrogações, quer face à referida lei, quer perante a Constituição Federal.

5. Já a contratação de serviços publicitários e de pesquisas de opinião, sem correlação com os interesses da empresa, enquadram-se claramente como atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, máxime quando se tem em conta os elevados valores envolvidos nos contratos.

6. Trata-se, pois, de irregularidades graves, tanto sob o aspecto da legalidade, quanto da legitimidade e economicidade, como bem frisou o Representante do Ministério Público, que justificam a aplicação, aos responsáveis, da multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 220, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU.

7. Em face da gravidade dos fatos ora tratados, bem assim dos montantes despendidos ao arrepio da lei - acréscimos de mais de R\$ 162 milhões -; ou de forma ilegítima e antieconômica - quase R\$ 40 milhões - proponho que a multa seja aplicada a todos os responsáveis, em seu gradiente máximo, tendo em vista que as decisões que ensejaram os atos inquinados foram adotadas de forma coletiva, pela Diretoria Executiva da Petrobras, conforme as provas dos autos. Assim, com fundamento no art. 220, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, proponho a aplicação de multa ao senhor Joel Mendes Rennó ex-Presidente da Petrobras, e aos ex-membros da Diretoria Executiva da empresa no período de 1996 a 1998, os senhores Antônio Carlos Sobreira de Agostini, Arnaldo Leite Pereira, Aurílio Fernandes Lima, Orlando Galvão Filho, Percy Louzada de Abreu e Sebastião Henriques Vilarinho, no valor individual de R\$ 20.267,51 (vinte mil, duzentos e sessenta e sete reais e cinquenta e um centavos).'

55. Diante do acima exposto, não há como dar provimento aos recorrentes quanto a este item, visto que não há qualquer irregularidade quanto ao valor da multa, pois a mesma surgiu do juízo de valor formado em relação ao caso pelo Ministro-Relator da matéria e os recorrentes não conseguiram afastar, com os elementos ora trazidos em sede de recurso, as irregularidades que ensejaram a apenação. (...)

65. Diante do exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo:

- a) conhecer do presente pedido de reexame, nos termos do art. 48, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, não conceder-lhe provimento;
- b) dar conhecimento da deliberação aos recorrentes."

7. O então Gerente de Divisão, por sua vez, manifestando concordância com as conclusões da instrução da Auditora Federal, emitiu o seguinte parecer:

"5. Os argumentos dos recorrentes foram devidamente analisados na instrução precedente, que concluiu pelo não provimento da peça recursal. De fato, foi realizada propaganda institucional do

governo por intermédio dos cofres da estatal, além da infringência a dispositivos da Lei de Licitações e Contratos.

6. Com relação à aplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 à Petrobras, negada pelos recorrentes, e à validade do Decreto nº 2.745/1998, permito-me tecer alguns comentários.

7. O advento da EC nº 09/1995 trouxe uma grande inovação ao cenário de atuação da Petrobras. Foi alterada a redação do art. 177 da Carta, excluindo a vedação precedente para a União ceder ou conceder qualquer participação na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural. Assim, houve a substituição da citada proibição para uma autorização para contratar empresas estatais e privadas para atuarem nas citadas áreas, que antes eram restritas à Petrobras. Em outras palavras, representou a quebra, pelo menos em termos de ordenamento jurídico, do monopólio da Petrobras.

8. Em outros processos, a empresa alegou que, diante da nova realidade, caso ela fosse tratada como um ente da administração, necessitando se submeter aos trâmites licitatórios, ela seria prejudicada, pois não possuiria a mesma eficiência das concorrentes.

9. De fato, pode-se depreender da alteração no texto constitucional, principalmente com o advento da EC nº 19/1998, que alterou, entre outras, a redação do art. 173, que o legislador constituinte pretendeu dar tratamento diferenciado às sociedades de economia mista, às empresas públicas e às suas subsidiárias.

10. Esta Corte está atenta à nova realidade normativa, não se limitando a uma interpretação literal que conduziria a uma aplicação irrestrita dos ditames da Lei nº 8.666/1993 à Petrobras. Esse entendimento está cristalizado no seguinte trecho do voto condutor da Decisão nº 663/2002-TCU-Plenário:

‘31. É oportuno que se diga que o afastamento, por este Tribunal, da aplicação do art. 67 da Lei nº 9.478/1997 e do Decreto nº 2.745/1998, não implica em dizer que a Petrobras deve se utilizar, de forma irrestrita, da integralidade dos comandos inseridos na Lei nº 8.666/1993 para toda e qualquer situação. Existem particularidades inerentes às sociedades de economia mista que conduzem à necessidade de solução não contempladas naquele diploma’.

11. Esse entendimento reflete o tratamento dado por esta Corte nos autos do TC-010.124/1995-0, onde considerou-se legítima a contratação de serviços relativos à atividade-fim da Petrobras Distribuidora S.A.

12. Por conseguinte, vemos que esta Corte considerou as alterações produzidas no ambiente normativo, em uma interpretação sistemática. Entretanto, tais mudanças não autorizam um tratamento à Petrobras que ultrapasse os limites da legalidade.

13. Cabe ressaltar que o inciso XXI do art. 37 da CF/1988 é claro ao estabelecer a exigência de processo de licitação pública:

‘XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.’

14. A Lei nº 8.666/1993 regulamentou tal disposição constitucional e dispôs expressamente que as sociedades de economia mista, as empresas públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União estariam sujeitas ao regime ali estabelecido. Adicionalmente, nesse normativo, há expressa previsão com relação aos contratos de publicidade (art. 1º, **caput**).

15. Nesse momento, a Petrobras seguia obedecendo aos ditames da citada Lei de Licitações e Contratos. Diante da realidade trazida pela EC nº 9/1995, já comentada, foi editada a Lei nº 9.478/1997, que dispôs sobre a política energética nacional, trazendo o seguinte art. 67:

‘Art. 67. Os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República.’

16. Posteriormente, foi promulgada a EC nº 19/1998, que promoveu a chamada “Reforma

Administrativa”, que alterou dois dispositivos relevantes para a presente discussão. O primeiro é o inciso XXVII do art. 22:

‘Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;’

17. Esse dispositivo deve ser lido em consonância com o outro dispositivo importante para o deslinde da presente questão, o inciso III do § 1º do art. 173:

‘Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(...)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;’

18. Por meio desses dispositivos, o legislador constituinte derivado possibilitou ao legislador ordinário a elaboração de um estatuto jurídico capaz de dispor sobre licitações e contratos para as sociedades de economia mista.

19. O que se observa desses dispositivos é que as alterações promovidas pela EC nº 19/1998 possibilitaram que as sociedades de economia mista realizassem procedimento licitatório por meio de regulamentação diferenciada em relação à Administração Direta. Entretanto, tal autorização não se processou de forma irrestrita, pois há duas condicionantes principais que necessitam ser seguidas: a primeira é referente à necessidade de lei em sentido estrito para dispor sobre o referido estatuto, que, até o presente momento, não existe; a segunda é relativa à necessidade da observância dos princípios aplicáveis à Administração Pública.

20. Não é necessário grande esforço exegético para verificar que a norma constitucional em análise que determina a elaboração do citado estatuto jurídico é de eficácia limitada, não possuindo operatividade antes da edição da respectiva lei. Nessa linha entendeu o célebre administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello (in: Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 195):

‘83. Destarte, cumpre, em conclusão, entender que as empresas estatais prestadoras de serviço público também se sujeitam às normas gerais de licitação e contratos expedidas pela União e, pois, que continuam e continuarão a ser regidas pela Lei 8.666, de 21.6.93, com suas alterações posteriores. Já as empresas estatais exploradoras de atividade econômica futuramente terão suas licitações e contratos regidos pela lei a que se refere o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, com a redação que lhe deu o ‘Emendão’, isto é, na conformidade do estatuto para elas previsto no art. 173 da Lei Magna. Enquanto isto não ocorrer persistirão regidas pela Lei 8.666, com as ressalvas inicialmente feitas.’ [grifos do original]

21. Assim, não há como afastar a única lei que tratou do tema licitações, Lei nº 8.666/1993, que permanece aplicável tanto à Administração Direta, quanto à Indireta.

22. Especificamente com relação ao Decreto nº 2.745/1998, ele foi declarado inconstitucional pelo Plenário desta Corte, na Decisão nº 663/2002, nos autos do TC 016.176/2000-5, a qual foi objeto de recurso, com efeito suspensivo. Nessa assentada, considerou-se que houve delegação imprópria do poder legislativo ao poder executivo, com uma transferência irregular de poder.

23. Vale ressaltar que o tema de licitações e contratos possui reserva legal, competência privativa da União, e o art. 67 da Lei nº 9.478/1997, utilizado na argumentação dos recorrentes, limitou-se a

transferir da esfera de atuação do Poder Legislativo para o Poder Executivo competência própria do primeiro. Por conseguinte, o aludido dispositivo possibilitaria ao Executivo a edição de decreto abrangendo matéria que possui reserva de lei, esgotando a matéria licitatória em relação à Petrobras.

24. O procedimento autorizado pelo art. 67 da citada lei constitui-se em uma aberração jurídica, uma verdadeira delegação inconstitucional de competência. Para fundamentar tal tese, colaciono manifestação da Corte Suprema em Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 1296 MC/PE, vedando permissão do Poder Legislativo, para que o Poder Executivo disponha de matéria que exige reserva legal. Diante da adequação, permitimo-nos transcrever sua ementa na íntegra:

*‘EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade – Lei estadual que outorga ao Poder Executivo a prerrogativa de dispor, normativamente, sobre matéria tributária – Delegação legislativa externa – Matéria de direito estrito – Postulado da separação de poderes – Princípio da reserva absoluta de lei em sentido formal – Plausibilidade jurídica – Conveniência da suspensão de eficácia das normas legais impugnadas – Medida cautelar deferida – A essência do direito tributário – respeitados os postulados fixados pela própria Constituição – reside na integral submissão do poder estatal a **rule of law**. A lei, enquanto manifestação estatal estritamente ajustada aos postulados subordinantes do texto consubstanciado na Carta da República, qualifica-se como decisivo instrumento de garantia constitucional dos contribuintes contra eventuais excessos do Poder Executivo em matéria tributária. Considerações em torno das dimensões em que se projeta o princípio da reserva constitucional de lei. A nova Constituição da República revelou-se extremamente fiel ao postulado da separação de poderes, disciplinando, mediante regime de direito estrito, a possibilidade, sempre excepcional, de o Parlamento proceder a delegação legislativa externa em favor do Poder Executivo. A delegação legislativa externa, nos casos em que se apresente possível, só pode ser veiculada mediante resolução, que constitui o meio formalmente idôneo para consubstanciar, em nosso sistema constitucional, o ato de outorga parlamentar de funções normativas ao Poder Executivo. A resolução não pode ser validamente substituída, em tema de delegação legislativa, por lei comum, cujo processo de formação não se ajusta à disciplina ritual fixada pelo art. 68 da Constituição. A vontade do legislador, que substitui arbitrariamente a lei delegada pela figura da lei ordinária, objetivando, com esse procedimento, transferir ao Poder Executivo o exercício de competência normativa primária, revela-se írrita e desvestida de qualquer eficácia jurídica no plano constitucional. O Executivo não pode, fundando-se em mera permissão legislativa constante de lei comum, valer-se do regulamento delegado ou autorizado como sucedâneo da lei delegada para o efeito de disciplinar, normativamente, temas sujeitos à reserva constitucional de lei. – Não basta, para que se legitime a atividade estatal, que o Poder Público tenha promulgado um ato legislativo. Impõe-se, antes de mais nada, que o legislador, abstendo-se de agir **ultra vires**, não haja excedido os limites que condicionam, no plano constitucional, o exercício de sua indisponível prerrogativa de fazer instaurar, em caráter inaugural, a ordem jurídico-normativa. Isso significa dizer que o legislador não pode abdicar de sua competência institucional para permitir que outros órgãos do Estado – como o Poder Executivo – produzam a norma que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar. O legislador, em consequência, não pode deslocar para a esfera institucional de atuação do Poder Executivo – que constitui instância juridicamente inadequada – o exercício do poder de regulação estatal incidente sobre determinadas categorias temáticas – (a) a outorga de isenção fiscal, (b) a redução da base de cálculo tributária, (c) a concessão de crédito presumido e (d) a prorrogação dos prazos de recolhimento dos tributos –, as quais se acham necessariamente submetidas, em razão de sua própria natureza, ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei em sentido formal. – Traduz situação configuradora de ilícito constitucional a outorga parlamentar ao Poder Executivo de prerrogativa jurídica cuja **sedes materiae** – tendo em vista o sistema constitucional de poderes limitados vigente no Brasil – só pode residir em atos estatais primários editados pelo Poder Legislativo.’*

25. Por conseguinte, concluímos que a Petrobras deve obediência à Lei nº 8.666/1993, que o Decreto nº 2.745/1998 não possui validade por invadir âmbito exclusivo do Poder Legislativo, inovando na ordem jurídica, e que, mesmo as atividades de publicidade, estão abrangidas por essa lei. Assim, a argumentação do recorrente não é suficiente a possibilitar alteração no **decisum** atacado.

Conclusão

26. **Ex positis**, manifesto anuência às conclusões da instrução precedente, no sentido de conhecer e negar provimento ao presente recurso.”

8. O Sr. Secretário da Serur, à fl. 47 (v.7), concordou com as conclusões do parecer do então Gerente de Divisão-Substituto (fls. 43/47, v. 7).

9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público, por meio do parecer de fl. 56 (v. 7), manifestou-se de acordo com a proposta de negativa de provimento do recurso.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos do pedido de reexame interposto pelos Srs. Joel Mendes Rennó, Antônio Carlos Sobreira de Agostini, Arnaldo Leite Pereira, Aurílio Fernandes Lima, Orlando Galvão Filho, Percy Louzada de Abreu e Sebastião Henriques Vilarino contra o Acórdão nº 233/2001-TCU-Plenário.

2. Por meio desse **decisum**, esta Corte de Contas, dentre outras medidas, aplicou multa aos dirigentes da estatal em razão de não terem sido justificadas as irregularidades apontadas pela equipe do Tribunal, conforme excertos da aludida deliberação que, por seu conteúdo esclarecedor, transcrevo mais uma vez:

“a) *infringência ao art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, bem assim ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, em decorrência da majoração dos valores originais dos contratos muito acima do limite de 25%, fixado pela referida legislação, para acréscimos nos serviços contratados, através de prorrogações sucessivas dos contratos SERCOM-610.2.061.96-0 e SERINST - 610.2.013.96-9 celebrados com as agências Propeg Comunicação Social e Mercadológica Ltda. e Artplan Publicidade SA, respectivamente;*

b) *produção e veiculação dos vídeos publicitários, no âmbito das Campanhas Valores e Brasil Real, que tratam de temas alheios à promoção da marca e da imagem institucional da Petrobras, contrariando os dispositivos insertos no art. 4º do Estatuto Social c/c os arts. 154, 158 e 117, § 1º, alínea ‘a’, da Lei nº 6.404/1976 e na Cláusula Primeira do Contrato SERCOM 610.2.061.96, celebrado com a Propeg Comunicação Social e Mercadológica Ltda.;*

c) *veiculação, no âmbito das Campanhas Valores e Brasil Real, dos vídeos e a conseqüente utilização da publicidade institucional com o objetivo de promover o Plano Real, bem como pelo pagamento agência Propeg por pesquisas de opinião à Qualitativa Brasil - Sumário, Opinião Pública Brasil - MCI/IBOPE e Telefônica Brasil, ambas as ações sem correspondência com os objetivos institucionais da entidade;*

(...)

Considerando que, promovida a audiência dos responsáveis, esses apresentaram razões de justificativas consideradas incapazes de elidir ou justificar as irregularidades referidas nas alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ acima, conforme atestam os pareceres uniformes;

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, incisos II e XVI, e 43 da Lei nº 8.443/1992, em:

(...)

8.3. *aplicar a cada um dos mencionados responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei n.º 8.443/1992 c/c o art. 220, incisos II e III, do RI/TCU, no valor de R\$ 20.267,51 (vinte mil, duzentos e sessenta e sete reais e cinqüenta e um centavos), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, a qual deverá ser atualizada monetariamente, caso o pagamento ocorra após o término do prazo fixado, a partir do seu dia seguinte até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;”*

3. Estando presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, 33 e 48 da Lei nº

8.443/1992, o recurso deve ser conhecido. Quanto ao mérito, manifesto minha concordância com os judiciosos pareceres emitidos no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur, quanto à questão relativa à extrapolação do limite para o aditamento de contratos, ao dever legal de ser promovido o necessário procedimento licitatório e à obrigatoriedade da observância, pela Petrobras, dos ditames da Lei nº 8.666/1993. Nestes quesitos, não foram apresentados pelos recorrentes elementos capazes de alterar o juízo firmado anteriormente por esta Corte de Contas.

4. Quanto aos temas referentes ao suposto desvio de finalidade e à correlação dos serviços de publicidade com os objetivos institucionais da empresa, permito-me, **data vênia**, divergir da zelosa unidade técnica, por entender que os responsáveis lograram elidir parcialmente as supostas irregularidades que serviram de espeque para a aplicação da multa prevista nos incisos II e III do art. 58 da Lei nº 8.443/1992. Para tanto, julgo pertinente aduzir as seguintes considerações.

5. Em primeiro lugar, o Plenário do Tribunal, em diversas oportunidades, mitigou possível desvio de finalidade para casos similares aos tratados nos presentes autos (Decisão nº 527/1998, Acórdãos nº 293/2000, nº 1.785/2003, dentre outros, envolvendo também empresas públicas e sociedades de economia mista) e concluiu ter havido apenas falhas procedimentais nas contratações das campanhas de publicidade. Aliás, nessa mesma linha é que restou ementado o Acórdão nº 1.412/2005, do Plenário, decorrente da apreciação do incidente de uniformização de jurisprudência suscitado no bojo do TC-014.799/2002-0, quando a Corte, à época, entendeu que *“a participação de empresa estatal no custeio de campanha publicitária do governo federal não configura, por si só, desvio de finalidade, devendo cada caso ser analisado de acordo com suas particularidades”* (grifei).

6. **In casu**, não vislumbro ter havido promoção pessoal de autoridades (Presidente da República, Ministro de Estado ou dirigentes da estatal), sendo pertinente esclarecer que não restou comprovado nos autos, por meio, por exemplo, da mensuração do impacto das veiculações junto ao público-alvo, que as campanhas publicitárias tiveram outro resultado que não o fortalecimento institucional da Petrobras em decorrência da associação da sua imagem e logomarca a acontecimentos que refletiam o sucesso do país em determinado setor de atividade (econômica, social, cultural, etc...).

7. Outrossim, ao relatar o TC-003.204/2007-1, deixei claro que alguns aspectos do plano de comunicação da Petrobras, decerto como de outras estatais, são essencialmente subjetivos e assim devem ser considerados. Entretanto, tal entendimento não significa que os gestores da empresa têm total liberalidade na condução de processos envolvendo contratações na área de publicidade. Neste contexto, impende destacar que a contratação de serviços publicitários e de pesquisas de opinião deve guardar correlação com os objetivos da empresa ou sociedade de economia mista e, consoante o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedada a utilização de elementos que configurem promoção pessoal de autoridades, servidores públicos ou da imagem do Governo Federal.

8. Por pertinente, destaco, no corpo das instruções transcritas no relatório precedente, a assertiva de que, embora a participação da Petrobras [nas campanhas publicitárias] tenha ficado em segundo plano, a “estratégia usada foi vincular melhor as ações vitoriosas ou inovadoras do governo à natureza vencedora da Petrobras”. Considero tal estratégia perfeitamente cabível. Por óbvio que a imagem/marca/logotipo da Petrobras deve estar situada em patamar inferior quando o objetivo é associar a empresa, na conjuntura e contexto da época, a algo maior, mais relevante e notório, como a elisão do processo de inflação crônica por que passava o país e a melhoria da renda da população.

9. Por fim, os diversos expedientes que circularam entre a Petrobras, a Propeg e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM não fazem prova de que as campanhas destinavam-se única e exclusivamente à veiculação de publicidade governamental, promotora do “Plano Real”, e que estariam totalmente desvinculadas da imagem da empresa, mas demonstram a articulação, como deve existir em toda a Administração, entre os entes estatais e o órgão responsável pela comunicação do Governo, o qual orienta as demais entidades integrantes do Sistema de Comunicação do

Poder Executivo – Sicom. Como cediço, os certames promovidos pela Petrobras na área de publicidade seguem a orientação de instruções normativas da SECOM.

10. Esclarecida a questão anterior, passo a tratar do tema referente à edição da Lei nº 9.478/1997 e do Decreto nº 2.745/1998, os quais, segundo a Petrobras, teriam deixado de sujeitar a empresa ao disciplinamento da Lei nº 8.666/1993. Mais uma vez não assiste razão aos recorrentes. As instruções elaboradas no âmbito da secretaria de recursos abordaram de modo escorreito e cristalino a questão, demonstrando, de forma inequívoca, que o art. 67 da Lei nº 9.478/1997 transferiu a competência privativa do legislativo, de tratar matéria concernente a licitações e contratos na administração indireta, para o executivo federal, em afronta ao disposto nos arts. 22, inciso XXVII, e 173, § 1º, inciso III, da Constituição Federal. E decreto versando sobre tal assunto poderia, no máximo, ter caráter regulamentador, jamais conflitante com a norma maior, disciplinadora da matéria específica, no caso, a Lei nº 8.666/1993.

11. Demais disso, este Tribunal, ao apreciar o TC-016.176/2000-5, determinou à Petrobras “*que se abstenha de aplicar às suas licitações e contratos o Decreto nº 2.745/1998 e o artigo 67 da Lei nº 9.478/1997, em razão de sua inconstitucionalidade, e observe os ditames da Lei nº 8.666/1993 e o seu anterior regulamento próprio, até a edição da lei de que trata o § 1º do artigo 173 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998*” (subitem 8.1 da Decisão nº 663/2002-TCU-Plenário, Sessão de 19/6/2002, Ata 21/2002).

12. Irresignada com a referida Decisão, a Petrobras interpôs pedido de reexame, ainda pendente de julgamento. Em processo conexo, envolvendo a mesma empresa, esta Corte decidiu “*representar à Presidência da República e ao Procurador-Geral da República, a fim de que aqueles órgãos avaliem a conveniência de ser proposta, perante o Supremo Tribunal Federal, ação declaratória de constitucionalidade ou ação direta de inconstitucionalidade do Decreto nº 2.745/1998*” (subitem 9.6 do Acórdão nº 2.066/2004-TCU-Plenário).

13. Quanto à possível inaplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 aos negócios, procedimentos, contratos e demais assuntos daquela empresa, em decorrência do efeito suspensivo que pende sobre a Decisão nº 663/2002-TCU-Plenário, faço remissão ao elucidativo ensinamento do Ministro Ubiratan Aguiar, prolatado no Voto condutor do Acórdão nº 29/2004-TCU-Plenário, o qual desanuviou a questão, **in verbis**:

“17. No caso vertente, impende registrar que o interesse público reclama pelo reconhecimento do efeito suspensivo do pedido de reexame interposto contra a Decisão nº 663/2002 - Plenário, apenas em relação aos direitos subjetivos pessoais dos responsáveis da Petrobras, haja vista os irreparáveis prejuízos que podem advir da aplicação de dispositivos colidentes com a Carta Magna. É notório que nas decisões de eficácia geral o efeito suspensivo dos recursos não pode alcançar a matéria apreciada em tese, nem as determinações de eficácia geral e continuada, em razão dos riscos potenciais de ocasionarem dano ao erário.

*18. Dessa feita, o efeito suspensivo do pedido de reexame interposto contra a deliberação que reconheceu a inconstitucionalidade formal do Decreto nº 2.745/1998 não tem o condão de retirar a eficácia da Lei nº 8.666/1993, como quis fazer crer a embargante. Pois, a eficácia da Lei nº 8.666/1993 sobre os processos licitatórios e os contratos celebrados pela Petrobras continua preservada, com fundamento nos arts. 1º e 2º do respectivo diploma, **verbis**:*

‘Art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente

precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.’

19. *Todavia, enquanto não solucionada a controvérsia em torno do Decreto nº 2.745/1998 ou editada lei que regulamente em definitivo as licitações e contratações realizadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, nada impede que o Tribunal considere dispositivos regulamentares infralegais, desde que estejam em consonância com a Constituição Federal e com a Lei nº 8.666/1993. Nesse passo, em contraposição aos argumentos da embargante, devo frisar que não há óbice a que o Tribunal fundamente suas determinações em dispositivos do Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras.”*

14. A alegação de que o disposto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993 não seria aplicável à Petrobras, em razão do advento do Decreto nº 2.745/1998, não merece, portanto, guarida. Como já mencionado, esta Corte de Contas, por meio da Decisão nº 663/2002-Plenário, tratou exaustivamente do referido normativo, de seu alcance e dos vícios de inconstitucionalidade nele presentes, afastando, portanto, sua aplicação às licitações e contratos daquela estatal. Neste contexto, entendo que os procedimentos da empresa, consistentes em realizar contratações utilizando, prioritariamente, o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado (aprovado pelo Decreto nº 2.745/1998) e, apenas subsidiariamente, a Lei nº 8.666/1993, não se encontram em conformidade com o ordenamento jurídico. Ora, a flexibilização havida nos procedimentos de licitação e contratação da Petrobras, por meio do aludido Decreto, não exime a empresa da observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, insculpidos na Carta Magna, dentre os quais o da legalidade, da indisponibilidade do interesse público, da licitação, da publicidade, da moralidade e do julgamento objetivo. Aliás, tal observância encontra-se expressamente determinada no inciso III do § 1º do art. 173 da Constituição Federal de 1988, a partir do advento da EC nº 19/1998, **litteris**:

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).” (grifei)

15. O Tribunal, reiteradas vezes, tratou de ratificar os vícios de inconstitucionalidade do art. 67 da Lei nº 9.478/1997, que autoriza o Poder Executivo a editar decreto sobre licitações da Petrobras. Inadmissível, portanto, o entendimento da empresa de que a mencionada lei, no âmbito dos procedimentos da Petrobras, teria derogado a Lei Geral de Licitações e Contratos. Tal lei não é a que se refere o parágrafo primeiro do art. 173, acima transcrito, pela razão de seu advento ter ocorrido 1 (um) ano antes da promulgação da EC nº 19/1998, que alterou a redação do referido dispositivo, e porque se encontra em discussão no Congresso Nacional projeto de lei versando sobre o tema específico. Ademais, o art. 185 do anteprojeto de “Lei Geral de Contratações da Administração Pública”, disponibilizado para consulta pública pelo governo federal, prevê que “As empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividades econômicas, inclusive suas subsidiárias, devem observar os procedimentos de contratação instituídos por esta Lei até que seja editado o estatuto jurídico a que se refere o § 1º do art. 173, da Constituição Federal”. Tal fato comprova que o novo parágrafo primeiro do art. 173 da Constituição não poderia se referir à Lei nº 9.478/1997, mas ao advento de uma lei posterior específica.

16. Por conseguinte, também se encontra eivado de inconstitucionalidade a norma infralegal que aprova o regulamento de licitações da Petrobras (Decreto nº 2.745/1998). E esta Corte Maior de Contas, por meio do Acórdão nº 1125/2007-Plenário (relator Ministro Guilherme Palmeira), pacificou o

entendimento de que até a edição de lei dispondo sobre licitações e contratos das empresas estatais e sociedades de economia mista (a norma prevista no parágrafo primeiro do art. 173 da CF/1988), tais entidades devem observar os preceitos da Lei nº 8.666/1993 (art. 1º, parágrafo único) e os princípios gerais e regras da Administração Pública.

17. No que diz respeito ao argumento de que a Petrobras está sujeita ao regime jurídico das empresas privadas, insta destacar que esta colenda Corte, em diversas oportunidades, entendeu, de modo pacífico, que as empresas públicas e sociedades de economia mista sujeitam-se aos princípios que regem a Administração Pública Federal. O Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, no voto condutor do Acórdão nº 180/2004-TCU-Plenário, refutou, de modo insigne, a tese suscitada, **in verbis**:

*“6. A sujeição das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias ao regime jurídico próprio das empresas privadas, conforme definido no art. 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, vem em socorro das empresas da iniciativa privada, uma vez que a intervenção do Estado no domínio econômico dá-se com restrições. Esta é a inteligência do **caput** do referido art. 173:*

‘Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.’

7. Oportuno consignar neste Voto o entendimento da doutrina acerca do tema, haja vista ser no mesmo sentido do que acima foi dito. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra ‘Curso de Direito Administrativo’, 5ª edição, Malheiros Editores, pág. 97, leciona:

‘O arrolamento destes vários dispositivos (de resto, todos eles aplicáveis também às autarquias e fundações públicas) demonstra que o regime das sociedades de economia mista e empresas públicas, sejam prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividade econômica, já por força destas normas categoricamente expressas na Constituição, não é o mesmo das empresas privadas em geral. É evidente que os preceptivos mencionados compõem um regime peculiar que não se aplica, nem faria qualquer sentido que se aplicasse, às pessoas de direito privado em geral. Justifica-se, pois, a assertiva, dantes feita, de que o precitado art. 173, § 1º, da Lei Magna expressou-se de modo muito imperfeito ao estatuir que tais entidades, quando exploradoras de atividade econômica, reger-se-iam pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações. Com efeito, a série de dispositivos supramencionados, além de não fazer disseptação alguma entre os tipos de empresa pública e sociedade de economia mista - o que já induziria a concluir que efetivamente abarca a ambas as espécies - contém regras que, quando menos em sua esmagadora maioria, a toda evidência, não teriam porque ser restritas apenas às prestadoras de serviço público, pois suas razões informadoras comparecem com igual procedência perante as exploradoras de atividade econômica. Logo, não é exato que estas últimas sejam disciplinadas na conformidade das normas regentes das empresas privadas.’

8. Relevante, também, o entendimento da administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro, em sua obra ‘Direito Administrativo’, 10ª edição, Ed. Atlas, pág. 315:

‘Por outras palavras, a Administração Pública, ao instituir, com autorização em lei, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações de direito privado, está se socorrendo de meios de atuação próprios do direito privado; foi precisamente o regime jurídico de direito privado que levou o poder público a adotar esse tipo de entidade, pois, sob esse regime, ela pode atuar com maior liberdade do que a Administração Pública. No entanto, tais pessoas nunca se sujeitam inteiramente ao direito privado. O seu regime jurídico é híbrido, porque, sob muitos aspectos, elas se submetem ao direito público, tendo em vista especialmente a necessidade de fazer prevalecer a vontade do ente estatal que as criou para atingir determinado fim de interesse público.’

Sendo o interesse público indisponível e sempre predominante sobre o particular, a adoção pura e simples do regime jurídico privado seria inaceitável, porque retiraria das entidades da Administração Indireta determinadas prerrogativas que lhe são reconhecidas precisamente para permitir a consecução de seus fins; do mesmo modo que, ao permitir-lhes atuar com autonomia de vontade, própria do direito privado, suprimir-se-iam as restrições legais que o direito público impõe e que constituem a garantia fundamental da moralidade administrativa e do respeito aos direitos dos administrados. As normas de

direito público que derrogam parcialmente o direito privado têm por objetivo assegurar o equilíbrio entre a posição de supremacia da Administração e a liberdade de atuação que caracteriza as pessoas jurídicas de direito privado.

(...)

Em resumo, em todas as pessoas de direito privado criadas pelo Estado existe um traço comum: a derrogação parcial do direito privado por normas de direito público.

9. Em adição a tudo o que já foi dito, nunca é demais lembrar que, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, toda a ‘administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência’.”(frisei)

*18. De outra parte, embora não tenha sido ventilada no recurso, por ser-lhe superveniente, entendo que deve ser abordada, nesta oportunidade, questão alusiva ao deferimento, pelo STF (Rel. Ministro Gilmar Mendes), de medida liminar suspendendo os efeitos da Decisão nº 663/2002-TCU-Plenário, que obriga a Petrobras a observar a Lei nº 8.666/1993. A esse propósito, impende reproduzir o seguinte excerto do elucidativo Voto condutor do Acórdão nº 805/2006-Plenário, da lavra do ilustre Presidente Walton Alencar Rodrigues, **verbis**:*

“A alegação de que o STF, em caso análogo, deferiu liminar contra outra deliberação do TCU (Decisão 663/2002-Plenário), desobrigando a Petrobras de observar a Lei 8.666/93, não foi inicialmente ventilada na inicial, o que, do ponto de vista processual, inviabiliza a interessada de inová-la em sede de embargos declaratórios. Todavia, à guisa de mera argumentação, a referida decisão liminar aplica-se ao caso concreto analisado naqueles autos, o que não necessariamente vincula a livre apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas da União da regularidade das demais licitações e contratos realizados pela Petrobras.

A propósito, trago à baila excerto do voto da deliberação embargada que bem esclarece essa questão:

‘Ao contrário do que alega o recorrente, não verifico eventual litispendência quanto à aplicabilidade de regras inerentes à Lei nº 8.666/1993 no âmbito da Petrobras. Muito embora a Decisão 663/2002-Plenário, objeto de recurso com efeito suspensivo e pendente de apreciação, tenha determinado à Petrobras que observasse os ditames da Lei 8.666/1993, até a edição da lei de que trata o § 1º do artigo 173 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, a controvérsia verificada naqueles autos residia na declaração, em concreto, da inconstitucionalidade do Decreto nº 2.745/1998 e do artigo 67 da Lei nº 9.478/1997.

Independentemente da argüição de constitucionalidade incidental dos dispositivos mencionados, a interpretação sistemática da própria Lei Maior reforça a convicção de que o Estatuto Federal de Licitações e Contratos é norma de observância obrigatória pela Petrobras. Como bem salientou a instrução, o art. 173, § 1º, inciso III, da Carta Magna é norma constitucional de eficácia limitada, a exigir que lei disponha sobre licitação e contratos das empresas estatais, observados os princípios da administração pública. A considerar que, até o presente momento, não foi publicado o referido diploma legal, incide na espécie a Lei nº 8.666/1993, em cumprimento ao disposto no art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição da República.

É evidente que o Tribunal tem admitido temperamentos na aplicação da Lei 8.666/1993 quando a utilização da norma legal em sua inteireza implica risco à atividade-fim da empresa estatal, em ambiente concorrencial com a iniciativa privada (nesse sentido: Acórdão nº 121/1998, Decisão nº 1.383/2002, Acórdão nº 624/2003, todos do Plenário). Tais circunstâncias excepcionais, cumpre destacar, devem ser avaliadas em cada caso concreto. Isso não significa, porém, o afastamento do diploma federal de licitações e contratos no âmbito da Petrobras, cujo emprego, até o momento, permanece como regra.

*A mera interposição de recurso com efeito suspensivo contra a Decisão nº 663/2002-Plenário não exime a Petrobras da obrigação de cumprir norma cogente e juridicamente válida, como é a Lei nº 8.666/1993. Ao contrário, a suspensão dos efeitos daquele **decisum** impõe ao gestor o dever de cautela na execução de atos de que decorram despesa sem o adequado esteio naquela norma federal. Tanto é*

assim que, mesmo após a interposição de recurso contra a Decisão 663/2002-Plenário, o Tribunal tem repetidamente determinado à Petrobras a observância daquele estatuto em suas licitações e contratos (Acórdãos nºs 447/2003, 1.329/2003 (...), 101/2004 (...) e nº 723/2005, todos do Plenário)’.”

19. Assim, esclarecida a questão referente à medida liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em outro caso concreto, desfavorável ao Tribunal, a qual entendo não ter o condão de obstar o julgamento do presente feito, resta abordar as demais alegações apresentadas pelos recorrentes.

20. O argumento de que não se aplica o limite de 25%, imposto aos acréscimos de serviços, na forma do art. 65, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos, quando o Estado atua como empresa privada, merece algumas considerações. O Tribunal já discutiu o tema no TC-010.124/1995-0, quando apreciou pedido de reexame interposto por dirigentes da Petrobras Distribuidora S/A – BR contra o Acórdão nº 240/1997-Plenário, que autorizou a aplicação de multa aos responsáveis e determinou a adequação do Manual Geral de Contratações da Empresa à Lei nº 8.666/1993.

21. Naquela oportunidade, foram alvo de questionamento os serviços de transporte de combustível. A incerteza residia no reconhecimento de a contratação dos serviços ser ou não objeto de processo licitatório. Com a superveniência do Acórdão nº 121/1998-TCU-Plenário, firmou-se o entendimento de que não havia a obrigatoriedade de a Petrobras Distribuidora realizar licitação para a contratação de transportes que guardassem vínculo com a atividade-fim da empresa, como a de transporte de produtos, permanecendo a obrigatoriedade de licitar em relação às atividades-meio.

22. Dada a deliberação mencionada no item anterior e considerando que serviços de publicidade e propaganda referem-se a atividades-meio da empresa, não restam dúvidas de que a contratação de tais serviços está integralmente sujeita aos mandamentos da Lei nº 8.666/1993. Conforme exhaustivamente demonstrado neste Voto, em que pese a maior liberdade de contratação concedida às empresas estatais exploradoras de atividade econômica, a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, permanece o fato de que o inciso III do § 1º do art. 173 da Constituição Federal impõe a essas empresas observar, quanto aos procedimentos licitatórios e de contratação de obras, serviços, compras e alienações, os princípios da administração pública.

23. O relator **a quo**, Ministro Marcos Vileça, no voto condutor do acórdão recorrido, frisou que as prorrogações sucessivas dos contratos com as agências Propeg Mercadológica Ltda. e Artplan Publicidade S.A. implicaram majorações contratuais de 607% e 726% dos valores originais, respectivamente, com fuga ao dever constitucional de licitar, em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição, e art. 2º da Lei nº 8.666/1993. Além disso, foi descumprido o disposto no parágrafo primeiro do art. 65 da Lei de Licitações (acréscimo contratual de até 25 % do valor inicial atualizado do contrato). **Ad argumentadum tantum**, ainda que se considerasse válido o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras (aprovado em 24/8/1998), ele não existia à época das sucessivas prorrogações contratuais. Assim, não poderia a empresa socorrer-se de tal normativo, dado o impeditivo temporal (**tempus regit actum**). Ademais, vale acrescentar que o próprio regulamento da Petrobras veda o acréscimo contratual acima de 25 % do valor atualizado da avença, como faz prova o item a seguir transcrito:

“7.2 Os contratos regidos por este Regulamento poderão ser alterados, mediante acordo entre as partes, principalmente nos seguintes casos:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a alteração do valor contratual, em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, observado, quanto aos acréscimos, o limite de vinte e cinco por cento do valor atualizado do contrato;” (grifei)

24. Se forem considerados os montantes envolvidos, sem dúvida os atos praticados se enquadram como de injustificada liberalidade, ilegítimos e antieconômicos, além de fugir às normas que regem a matéria, nos termos do art. 154, § 2º, alínea “a”, da Lei nº 6.404/1976, como também vislumbro haver plena justificativa para inquinar os atos consoante o enquadramento na alínea “b” do mesmo artigo e parágrafo, pois não há informação nos autos de que tenha havido autorização da Assembléia Geral ou do

Conselho de Administração para a prática das prorrogações.

25. Diante dos fatos, não há justificativa plausível para acréscimos contratuais de tal monta, como também não há falar em fato superveniente defluindo dificuldade imprevista ou imprevisível, de modo a autorizar a aplicação do entendimento consignado na Decisão nº 215/1999 – Plenário, que faculta à Administração ultrapassar os limites do art. 65 da Lei de Licitações, **verbis**:

“a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea “a”, supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;”

26. Conforme restou amplamente demonstrado nos itens precedentes, remanesce injustificada a irregularidade referente ao descumprimento do limite de acréscimos contratuais imposto pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, com fuga ao dever legal de licitar.

27. Considerando que a multa aplicada teve por fundamento as irregularidades tipificadas nas alíneas “a”, “b” e “c”, transcritas anteriormente, referente ao acórdão recorrido, restando justificadas, na presente etapa, as duas últimas, entendo que deve ser reduzido o valor da apenação.

28. Por derradeiro, em razão das solicitações de informações encaminhadas a este Tribunal pelo Ministério Público Federal, Procuradoria da República no estado do Rio de Janeiro (fl. 58, v. 7), Ministério Público Estadual (fl. 8, v. 7) e Delegacia de Polícia Fazendária da referida unidade da federação, cumpre encaminhar àqueles órgãos cópia da deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal.

Diante do exposto, com as vênias por divergir, em parte, dos pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto a esta Corte, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 318/2010 - TCU – Plenário

1. Processo: TC-004.583/1998-1 (c/ 07 volumes). Apenso TC-014.725/1996-7 (c/ 6 volumes).
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Responsáveis: Joel Mendes Rennó (CPF 026.310.678-00); Antônio Carlos Sobreira de Agostini (CPF 031.477.977-91); Arnaldo Leite Pereira (CPF 010.410.967-04); Aurílio Fernandes Lima (CPF 017.311.308-72); Orlando Galvão Filho (CPF 031.520.657-87); Percy Louzada de Abreu (CPF 000.057.380-91) e Sebastião Henriques Vilarinho (CPF 002.733.925-49).
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Marcos Vinícios Vilaça.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico e Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos - Serur.
8. Advogados constituídos nos autos: Rui Berford Dias (OAB/RJ 18.238); Ésio Costa Júnior (OAB/RJ 59.121); Cândido Ferreira da Cunha Lobo (OAB/RJ 49.659); Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460); Nelson Sá Gomes Ramalho (OAB/RJ 37.506); Guilherme Rodrigues Dias (OAB/RJ 58.476); Marcos César Veiga Rios (OAB/RJ 10.610); Marcos Augusto Perez (OAB/SP 100.075); Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.969); Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250); Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098); José Carlos Fonseca (OAB/DF 1.495-A) e Ricardo Penteado de Freitas Borges (OAB/SP 92.770).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria em que se examinam, nesta oportunidade, pedido de reexame interposto pelos Srs. Joel Mendes Rennó, Antônio Carlos Sobreira de Agostini, Arnaldo Leite Pereira, Aurílio Fernandes Lima, Orlando Galvão Filho, Percy Louzada de Abreu e Sebastião Henriques Vilarinho, contra o Acórdão nº 233/2001-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, conhecer do pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reduzindo o valor da multa constante do subitem 8.3 do Acórdão nº 233/2001-Plenário, de R\$ 20.267,51 (vinte mil, duzentos e sessenta e sete reais e cinquenta e um centavos) para R\$ 8.000,00 (oito mil reais), mantendo em seus exatos termos os demais dispositivos da deliberação recorrida;

9.2. dar ciência do inteiro deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.2.1. aos recorrentes e à Petrobras;

9.2.2. à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em complemento à informação já fornecida anteriormente pelo Tribunal em razão da solicitação de informações efetuada mediante o Ofício/PR/RJ/AP nº 125/04, referente ao procedimento MPF nº 05100.008115/96-13;

9.2.3. à 6ª Promotoria de Justiça da Cidadania – Capital, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em complemento à informação já fornecida anteriormente pelo Tribunal em razão da solicitação de informações efetuada mediante o Ofício nº 6ª PJCID/550/05, de 5 de agosto de 2005 (Inquérito Civil IC 3868/05), da Procuradora Gláucia Maria da Costa Santana;

9.2.4. à Delegacia de Polícia Fazendária do Estado do Rio de Janeiro, em resposta ao expediente de nº 01/PCERJ/1921/2042/2008 (fls. 201/206, v. p.), com vistas à instrução do Inquérito Policial nº 586/2004; e

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0318-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 003.196/2001-9

Natureza: Recursos de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial).

Órgão: Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF).

Responsáveis: Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes (ex-Secretário-Adjunto da Seter – CPF 279.494.351-00); Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (ex-Presidente da Comissão de Habilitação, ex-Chefe de Gabinete da Seter/DF e Executor Técnico do Contrato CFP 77/1999 – CPF 279.717.831-91); Marise Ferreira Tartuce (ex-Chefe do Departamento de Educação do Trabalhador/DET – CPF 225.619.351-91); Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda – Senater (CNPJ 02.052.354/0001-05); Wigberto Ferreira Tartuce (ex-Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do DF/Seter – CPF 033.296.071-49).

Interessados: Wigberto Ferreira Tartuce (ex-Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do DF/Seter – CPF 033.296.071-49); Marise Ferreira Tartuce (ex-Chefe do Departamento de Educação do Trabalhador/DET – CPF 225.619.351-91); Joana D’Arc Oliveira da Silva (Presidente do Senater – CPF 836.389.546-68).

Advogados: Herman Ted Barbosa (OAB/DF 10.001); Henrique de Souza Vieira (OAB-DF 12.913); Luciana Ferreira Gonçalves (OAB-DF 15.038); Lise Reis Batista de Albuquerque (OAB-DF 25.998); Alex Bahia Ribeiro (OAB-DF 27.295); Lilian Claessen de Miranda (OAB-DF 8.731/E).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXECUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR – PLANFOR, NO DISTRITO FEDERAL, EM 1999. PLANO ESPECIAL DE QUALIFICAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL – PEQ/DF. CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM PARA O TRABALHO, EMPREGO E RENDA – SENATER. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL E OUTRAS IRREGULARIDADES. CITAÇÕES. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. ACÓRDÃO 1.026/2008 – PLENÁRIO. RECURSOS. NÃO CONHECIMENTO DE UM E CONHECIMENTO DOS DEMAIS. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se dos recursos de reconsideração interpostos por Wigberto Ferreira Tartuce (anexo 1) e Marise Ferreira Tartuce (anexo 2) e da peça inominada encaminhada por Joana D’Arc Oliveira da Silva

(anexo 4) contra o Acórdão 1.026/2008 – Plenário (fls. 436-437, v. p.), por meio do qual o Tribunal decidiu o seguinte:

9.1. *acatar as alegações de defesa apresentadas pela responsável Joana D’Arc Oliveira da Silva (CPF n. 836.389.546-68);*

9.2. *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce (CPF n. 033.296.071-49), Marise Ferreira Tartuce (CPF n. 225.619.351-91) e Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda - Senater (CNPJ n. 02.052.354/0001-05);*

9.3. *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (CPF n. 279.717.831-91), no que concerne a suas atividades como executor técnico do contrato n. 77/1999;*

9.4. *acatar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (CPF n. 279.717.831-91), no que concerne a suas atividades como Chefe de Gabinete do titular da Seter e Presidente da Comissão de Habilitação;*

9.5. *com fulcro nos artigos 1º; 16, II, e 18 da Lei n. 8.443/1992, julgar regulares com ressalvas as contas da responsável Joana D’Arc Oliveira da Silva (CPF n. 836.389.546-68), dando-lhe quitação;*

9.6. *com esquite nos artigos 1º; 16, III, “c”, e § 2º; 19, caput, e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce (CPF n. 033.296.071-49), Marise Ferreira Tartuce (CPF n. 225.619.351-91), Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes (CPF n. 279.494.351-00), Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (CPF n. 279.717.831-91) e Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda - Senater (CNPJ n. 02.052.354/0001-05), condenando-os ao pagamento dos débitos a seguir discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT das quantias devidas, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:*

Datas	Valores Originais (R\$)
07/12/1999	15.723,96
08/12/1999	174.276,04
21/12/1999	3.800,00
23/12/1999	186.200,00

9.7. *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;*

9.8. *encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, à Procuradoria da República no Distrito Federal, com fulcro no § 3º do art. 16 da Lei n. 8.443/1992, para a adoção das providências que aquele órgão entender cabíveis;*

9.9. *encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao MM. Juiz da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal Alexandre Vidigal de Oliveira, fazendo menção à Ação Popular n. 2001.34.00.013814-0;*

9.10. *encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.*

A Secretaria de Recursos examinou as peças e se manifestou nos seguintes termos (fls. 15-23, anexo 4):

“Recorrentes: Wigberto Tartuce (anexo 1) e Marise Tartuce (anexo 2)

2. **Argumento.** Preliminarmente, o recorrente alega que, em face da conexão entre as 42 tomadas de contas especiais, os recursos contra as respectivas deliberações devem ser distribuídos ao mesmo Ministro-Relator, no caso o Ministro Marcos Vilaça, pois tornou-se prevento (fls. 02/03).

3. **Análise.** A preliminar aventada não procede por razão simples, qual seja, foram instauradas 42 tomadas de contas especiais por se tratarem de 42 entidades contratadas, com peculiaridades

específicas, e com julgamentos específicos; portanto, não há razão, no estado atual do processo, para reunir novamente os recursos contra tais decisões a um único Relator. Neste sentido, cite-se excerto do Voto condutor do Acórdão n. 956/2008 – Plenário, da lavra do Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar:

3. Diversamente do alegado pelos embargantes, este Relator se manifestou expressamente em seu voto sobre o pedido do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce para sobrestamento do julgamento do recurso de reconsideração bem como sobre o pedido de redistribuição do processo em face da conexão alegada naquela oportunidade, consoante comprova o seguinte do trecho do voto condutor da deliberação ora embargada, verbis:

‘3. Estando o processo em pauta, o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce juntou petição requerendo o sobrestamento do julgamento deste recurso até que seja julgado o TC-003.129/2001-6, que envolve o UniCEUB, entidade contratada para fiscalizar a execução do convênio apreciado neste processo. Requereu, também, que este processo seja redistribuído ao Ministro Marcos Vilaça, relator do recurso interposto contra deliberação proferida no TC-003.112/2001-9, por entender que há conexão entre esses processos. Neste caso, assevera o recorrente, o Ministro Marcos Vilaça estaria preventivo para relatar todos os recursos interpostos contra deliberações exaradas nos processos autuados por força da Decisão 1.112/2000/Plenário (TC-003.473/2000-2).

4. Não há como acolher os pedidos formulados pelo recorrente, pelas seguintes razões:

a) desnecessidade de sobrestamento do julgamento dos recursos de reconsideração sob análise por considerar que a matéria tratada no TC-003.129/2001-6 (apura a execução do contrato 26/1999, firmado com o UniCEUB) não tem relação suficiente com este processo capaz de impor eventual modificação do Acórdão ora recorrido no sentido de eximir de responsabilidade os recorrentes;

b) o sobrestamento requerido tão-somente tumultuaria o andamento deste processo, impedindo, em consequência, a atuação tempestiva deste Tribunal;

c) a conexão argüida não se faz presente neste caso, uma vez que os objetos dos processos indicados são diferentes (cada processo trata de um determinado convênio), sendo este, inclusive, o motivo que levou o Tribunal a determinar a abertura de 42 (quarenta e duas) tomadas de contas especiais (Decisão 1.112/2000/Plenário). Demais, é importante ter em conta que, a despeito de haver um mesmo relator para as quarenta e duas tomadas de contas especiais supracitadas, nos julgamentos realizados pelo Tribunal têm sido levadas em consideração as peculiaridades de cada processo, não havendo razão legítima para se reunir em um único relator os recursos eventualmente interpostos contra deliberações proferidas nesses quarenta e dois processos. Neste caso, deve prevalecer, portanto, a regra de sorteio prevista no art. 154, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal (‘Art. 154. O Presidente sorteará relator de cada processo referente a: I - recursos de reconsideração e de revisão e pedido de reexame interpostos às deliberações das câmaras ou do Plenário;’).

5. Feitas essas considerações, passo ao exame de mérito.’

4. Não há, portanto, como acolher a alegação.

5. **Argumento.** A Unidade Técnica deste Tribunal ‘não apontou nenhum ato sequer de má-gestão praticado por Wigberto Tartuce’. O único argumento para arrolá-los como responsáveis seria a suposta repetição de infrações a normas legais por seus subordinados (fl. 04).

6. O sr. Wigberto alega ainda que, das 42 TCE’s instauradas, vinte e duas foram julgadas, havendo 4 condenações a multa, 9 condenações a ressarcimento (em fase de recurso) e quinze arquivamentos. Informa que a Unidade Técnica se pronunciou no sentido de que ‘fosse o caso de um ou outro pagamento irregular assistiria razão ao Secretário [ora defendente]’, e argumenta que ‘(...) é exatamente esta a hipótese de que se cogita após quinze arquivamentos’ (fl. 04).

7. **Análise.** A culpa dos recorrentes nos presentes autos, por imprudência e negligência, está devidamente configurada, tendo assim sido consignado no Voto constante da decisão recorrida:

28. O fato de a responsável ter seguido normas e procedimentos vigentes e herdados da administração anterior não a exime de responsabilidade, ainda mais quando o TCDF, dois anos antes da prática dos atos ora inquinados, havia determinado a correção desses procedimentos. Aduzo que a

supervisão e o controle do MTE eram mais formais do que efetivos. Assim sendo, essas alegações não procedem.

29. A competência da Chefe do DET foi estabelecida pelo Decreto do Distrito Federal n. 19.875/1998, cujo artigo 25 estatui que lhe cabe ‘planejar, coordenar e avaliar os processos e os resultados afetos à sua área de atuação’. Assim sendo, fica patente que competia à Sra. Marise Tartuce analisar os projetos e acompanhar a execução dos processos relativos à Educação Profissional, inclusive no que concerne à observância das normas de execução orçamentária, financeira e contábil. Entretanto, da leitura dos autos depreende-se que a análise dos projetos apresentados pelo Senater e o acompanhamento dos respectivos processos foram realizados de forma negligente e ineficaz.

30. Face ao exposto, concluo que as falhas atribuídas à Sra. Marise Tartuce não foram ilididas e que ela atuou com imprudência e negligência, o que enseja o julgamento pela irregularidade de suas contas. Considerando que a conduta da responsável contribuiu de forma relevante para a inexecução do contrato firmado com o Senater, avalio que deve ser-lhe imputada responsabilidade solidária pelo débito relativo a esse contrato.

(...)

42. Em sua defesa, o Sr. Wigberto Tartuce procurou imputar a seus subordinados parcela significativa da responsabilidade pelas irregularidades ora sob comento. Entretanto, observo que os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados por ele, deveriam ser de seu conhecimento. A uma, porque a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial. A duas, porque, na condição de dirigente máximo do órgão, o citado tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Finalmente, ressalto que o titular de um órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in eligendo, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente.

43. A propósito, Hely Lopes Meirelles ensina que a fiscalização hierárquica (Direito Administrativo Brasileiro. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 619):

‘É um poder-dever de chefia e, como tal, o chefe que não a exerce comete inexecução funcional. Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica, o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia.’

44. Aduzo que o responsável não adotou as providências cabíveis no sentido de sanar as inúmeras e graves irregularidades ora examinadas, o que demonstrou a ausência de controle no órgão. Sobreleva notar que ao gestor público não é dado o direito de se omitir, pois ele detém o poder-dever de agir (...).

8. A tentativa de transferir responsabilidade não logrou êxito, pois as responsabilidades estão muito bem delineadas. Como bem descrito acima, a conduta negligente/imprudente contribuiu decisivamente para que ocorresse o prejuízo ao Erário.

9. Quanto ao argumento de que seria o caso de um ou outro pagamento irregular, deve-se lembrar que, no julgamento da segunda das 42 TCE’s instauradas por força da Decisão n. 1.112/2000-Plenário, delinearam-se os critérios a serem adotados para a responsabilização dos envolvidos. Assim, convém reproduzir, por esclarecedor, excerto do Voto que fundamenta o Acórdão n. 1.794/2003-Plenário:

28. Consoante lembrado no início deste Voto, os recursos federais repassados para o Distrito Federal sob a égide do convênio MTE/Sefor/Codefat n. 05/1999 serviram de lastro para a assinatura de contratos com diversas entidades. O Plenário desta Casa, após ter tido ciência de indícios de irregularidades na execução desses contratos, determinou a instauração de 42 TCE’s (Decisão n. 1.112/2000), visando definir as responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos, obter o devido ressarcimento ao Erário e aplicar as sanções cabíveis.

29. A análise individual de cada um desses contratos, na forma determinada pela Decisão acima citada, possui inegáveis vantagens no que concerne ao aprofundamento da verificação da existência de

dano ao erário e da investigação da conduta dos responsáveis relacionados nas TCEs. Por outro lado, há o risco de, em cada uma das tomadas de contas especiais, serem imputadas multas em decorrência de falhas que se repetiram em todas as contratações realizadas no âmbito do PEQ-DF/1999. Aduzo que tais falhas ocorreram de forma genérica em todo o país, o que pode ser considerado como um fator que atenua significativamente a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.

30. Com supedâneo nessas considerações, entendo que nas TCE's instauradas em decorrência da Decisão n. 1.112/2000, em que não houver débito, não tiver sido imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e não existirem elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação, porém persistirem falhas de caráter geral, como as detectadas neste processo, pode ser dispensada a aplicação de multa, sendo as respectivas contas julgadas regulares com ressalvas, consoante disposto no art. 16, II, da Lei n. 8.443/1992.

10. Vê-se, portanto, quais os parâmetros a serem observados em cada uma das 42 TCE's instauradas: existência de débito, imputação de responsabilidade por ação dolosa/culposa contra o Erário e existência de elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação.

11. Das TCE's julgadas até o presente momento, observa-se que, além da que constitui os presentes autos, pelo menos as seguintes resultaram em julgamento pela irregularidade das contas:

- TC n. 003.192/2001-0 – Acórdão n. 33/2005 - Plenário: Fundação Athos Bulcão;*
- TC n. 003.116/2001-8 – Acórdão n. 1.112/2005 - Plenário: Sociedade Pé na Estrada;*
- TC n. 003.172/2001-7 – Acórdão n. 1.856/2005 - Plenário: Ueade – União Educacional Assembléia de Deus Elim;*
- TC n. 003.112/2001-9 – Acórdão n. 459/2004 - Plenário: Probat – Programa Brasileiro de Apoio ao Trabalhador;*
- TC n. 003.089/2001-9 – Acórdão n. 1.693/2003 - Plenário: Fundação Teotônio Vilela;*
- TC n. 003.121/2001-8 – Acórdão n. 256/2006 - Plenário: Abhea – Associação Beneficente Humanista Era de Aquarius;*
- TC n. 003.128/2001-9 – Acórdão n. 94/2007 – Plenário: FADE/UFPE – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco;*
- TC n. 003.114/2001-3 – Acórdão n. 1.830/2006 - Plenário: Itai – Instituto de Tecnologia Aplicada à Informação;*
- TC n. 003.093/2001-1 – Acórdão n. 2.343/2006 - Plenário: Sindhobar – Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Brasília;*
- TC n. 003.177/2001-3 – Acórdão n. 468/2007 - Plenário: IPEP - Instituto Pedagógico de Educação Profissional do Brasil;*
- TC n. 003.118/2001-2 – Acórdão n. 784/2008 – Plenário: Sincab - Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Sistemas de TV por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações;*
- TC n. 003.122/2001-5 – Acórdão n. 1.460/2008 – Plenário: Copede - Cooperativa de Educadores e Profissionais em Formação, Qualificação e Requalificação;*
- TC n. 003.175/2001-9 – Acórdão n. 1.132/2007 - Plenário: Associação Educacional Cristã Fonte da Vida; e*
- TC n. 003.097/2001-0 – Acórdão n. 1.467/2007 - Plenário: IFPD – Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento.*

12. Assim, não procede a alegação de que se apenas um pequeno número das TCE's até agora julgadas resultou em irregularidade das contas concluir-se-ia que houve um ou outro pagamento irregular. Ou não se entendeu a colocação feita pela Unidade Técnica ou se procura simplesmente distorcer seu sentido.

13. A 5ª Secex referiu-se a um ou outro pagamento irregular em determinado contrato, e não em relação à totalidade dos contratos. Em outras palavras, se houvesse, em determinado contrato, o pagamento irregular de uma ou outra fatura (a Unidade Técnica referiu-se, mais especificamente, à prática de pagamento antecipado), a responsabilidade poderia, em tese, ser imputada apenas aos

subordinados do Secretário da Seter/DF responsáveis pelos pagamentos das faturas, pela fiscalização e pela comprovação da execução. Contudo, pela interpretação que os recorrentes agora querem dar, assistir-lhes-ia razão no caso de uma ou outra entidade contratada descumprir o contrato firmado com a Seter/DF, já que cada uma das 42 TCE's refere-se a determinada entidade. Obviamente, não foi o que a Unidade Técnica disse.

14. Entende-se deva ser rejeitada a alegação.

15. **Argumento.** Os recorrentes não são responsáveis '[...] pelos pagamentos de faturas nem pela fiscalização, e nem tampouco pela não-comprovação da execução dos contratos, mormente quando terceiros assumiram as funções de Ordenador de Despesas; Presidente da Comissão de Cadastramento; Executor Técnico; Análise de Projetos, e ainda, tendo contratado uma entidade específica, com a finalidade de fiscalização da execução do contrato, ou seja, a Seter/DF tomou todas as providências cabíveis para garantir a execução do contrato' (fl. 04).

16. Após reproduzirem excerto de pronunciamento do MP/TCU e de fazerem considerações sobre o Planfor, aduzem os defendentes que '(...) não cabe responsabilidade aos gestores da Secretaria de Trabalho do Distrito Federal na medida em que todo o sistema, todo o programa de distribuição de recursos por meio de convênios vinha de governos anteriores e era definido pelo Governo Federal, funcionando a Secretaria de Trabalho do DF como mero atravessador e como mero intermediário no repasse desses recursos' (fls. 05/06).

17. Argumentam ainda que '(...) na oportunidade em que o Relatório da unidade técnica faz menção entre o recorrente e a inexecução do Contrato firmado com o Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda - Senater, fez pela via da presunção de culpabilidade, pelo fato do contestante estar ocupando, na ocasião, o cargo de Secretário Titular da Seter/DF' (fl. 06). Acrescenta que 'restou incontroverso nos autos que os responsáveis ligados à Seter/DF citados pelo TCU não se locupletaram dos recursos públicos em comento, e que, os danos aos cofres públicos configurado no presente caso é atribuível tão somente ao Senater' (fl. 07).

18. **Análise.** Tanto em suas alegações de defesa, como agora, os recorrentes não contestam a ocorrência das irregularidades, mas apenas o fato de terem sido responsabilizados por elas. Observa-se que a responsabilidade não decorre do fato de os defendentes terem auferido vantagem com a inexecução do contrato, e sim por não terem fiscalizado e por terem agido de forma negligente e imprudente, o que resultou na inexecução do contrato, com conseqüente dano ao Erário.

19. A alegação de que a Seter/DF funcionava como mera intermediária no repasse dos recursos não procede. Após firmar convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, a Seter/DF era inteiramente responsável por levar a cabo a execução do Planfor no âmbito do Distrito Federal. Era a responsável pela habilitação e contratação de entidades sem fins lucrativos, assim como lhe cabia zelar pelo correto emprego dos recursos repassados àquelas entidades.

20. Quanto ao pronunciamento do MP/TCU, cite-se excerto do Voto condutor do Acórdão n. 688/2004 – Plenário, da lavra do Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler, em julgamento dos Embargos de Declaração interpostos contra o Acórdão n. 459/2004 – Plenário:

15. Apesar de não ter sido gestor nem ordenador de despesas, o recorrente desempenhou papel relevante no acompanhamento da execução do contrato sob comento. Afinal, é função precípua do executor técnico supervisionar, fiscalizar e acompanhar essa execução, além de apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado. Aduzo que a liquidação da despesa é realizada com base nesses relatórios parciais ou final. Consequentemente, o fato de não ter sido gestor nem ordenador de despesas não tornou a atuação do recorrente irrelevante.

16. Finalmente, quanto à alegação de que o Acórdão recorrido teria contrariado manifestação do representante do Ministério Público junto a esta Corte, ressalto que, apesar de sua inegável validade como argumento a ser analisado pelo órgão julgador, o posicionamento desse Ministério Público não vincula o Tribunal, que pode decidir contrariamente ao referido entendimento. Ademais, eventuais divergências constatadas entre o parecer do Parquet especializado e o Voto do Ministro-Relator ou o Acórdão proferido pelo Colegiado não servem de supedâneo a embargos de declaração.

21. Entende-se, portanto, improcedente essa alegação.

22. **Argumento.** '(...) a imputação de responsabilidade ao recorrente é feita de forma absolutamente genérica e subjetiva (...) e a (...) análise específica desta TCE não pode prescindir de exame pormenorizado de todo o contexto do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – o PLANFOR'. 'O que deve ser sopesado para melhor decidir, no caso concreto, é o grau de responsabilidade do Secretário do Trabalho, ora recorrente, pelas prováveis inexecuções de alguns contratos'. Acrescentam que 'fundamental para o deslinde da questão é a análise dos julgamentos já efetuados por esse Tribunal'. Das TCE's julgadas, '15 já foram arquivadas', tendo-se '(...) uma amostra significativa de tomadas de contas especiais, com os objetivos similares a esta TCE (...)'. 'Como dito, a maioria dos casos analisados foram julgados regulares com ressalva. Ou seja, não foram encontrados indícios de que os responsáveis pela Secretaria do Trabalho do DF locupletaram-se as custas dos recursos públicos provenientes do plano' (fls. 07/08).

23. Alegam os recorrentes que 'estes autos devem ser analisados, também, à luz das informações constantes de outros processos já apreciados pelo TCU, versando sobre essa matéria, como por exemplo os TC's: 003.089/2001-9, 013.836/1999-4, 006.743/2000-3, 003.473/2000-3, 005.454/2002-2, até para que não haja divergências entre os julgados' (fls. 08/09).

24. Os defendentes afirmam que '(...) deve-se examinar o caso sem que se perca de vista o contexto de estruturação institucional do Planfor e de como foi executado no Distrito Federal', e apontam as falhas ocorridas no âmbito nacional do Planfor (fls. 09/10).

25. **Análise.** Não procede o argumento de que os julgamentos das outras TCE's instauradas por força da Decisão n. 1.112/2000 - Plenário sejam fundamentais para o deslinde do presente caso. Na verdade, os recorrentes se apegam a tais julgamentos, cujo desfecho foi pelo arquivamento, supondo que o Tribunal reproduzirá a mesma decisão para o caso em tela. Entretanto, conforme já foi afirmado, a responsabilidade em cada uma das referidas TCE's foi apurada tendo em vista, sobretudo, a existência de débito. Portanto, não é o resultado de uma delas que influirá nas outras decisões, até porque a instauração de diversas TCE's visou investigar situações distintas, que devem ser tratadas de modo distinto. Muito embora em outros processos não tenham sido 'encontrados indícios de que os responsáveis pela Secretaria do Trabalho do DF locupletaram-se às custas dos recursos públicos provenientes do plano', em todas elas os gestores da Seter/DF foram os responsáveis pela execução do contrato.

26. Ademais, entendemos que a precariedade em que transcorreu a execução do Planfor em âmbito nacional, embora mitigue a responsabilidade dos envolvidos, não justifica a inexecução contratual verificada nos presentes autos. Em outras palavras, não há relação direta entre a precariedade do Planfor e a inexecução dos contratos, motivo pelo qual entendemos improcedente esta alegação.

27. **Argumento.** O Sr. Wigberto alega que a contratação por dispensa de licitação era prática adotada já na gestão anterior, com base em pronunciamento favorável da Procuradoria Geral do Distrito Federal. Cita jurisprudência desta Corte no sentido de que não cabe a responsabilização do administrador quando seus atos estão amparados por pareceres jurídicos dos órgãos competentes. Alega, ao final, que quem está apto a prestar contas dos recursos recebidos é o Senater (fls. 10/11).

Análise. Não procede o argumento. A dispensa de licitação não foi o fundamento à imputação de débito e à aplicação de multa, conforme tratado anteriormente. O Ministro-Relator afirmou no Voto condutor do Acórdão n. 383/2009 – Plenário, que apreciou embargos de Declaração interpostos contra o Acórdão ora atacado, que 'quanto ao argumento que agiu amparado em pareceres técnicos, destaco que os ditos pareceres referiam-se à contratação da entidade sem licitação, enquanto o recorrente foi censurado pelo deficiente acompanhamento da execução contratual' (fl. 213, vol. 3)

28. Em adição, não há que se falar em transferir a responsabilidade pela prestação de contas ao Senater. O item 3.2 do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT n. 005/99 – SETER/DF, que trata das obrigações do Distrito Federal é muito claro quanto à responsabilidade desse ente federado no Convênio

em questão: '3.2.8 prestar contas dos recursos recebidos de acordo com o estabelecido neste convênio, observando o disposto na IN/STN/N. 01/97.'

29. Ainda no tocante à prestação de contas, importante transcrever manifestação desta Corte de Contas em processo tratando da mesma matéria, constante do item 52 do Voto condutor do Acórdão n. 1.715/2008 - Plenário:

A existência da responsabilidade legal, contudo, não tem o condão de transferir eventual dever de prestar contas entre contratado e contratante, para a esfera da Corte de Contas. A conduta do agente da Administração Pública é que deve ser contrastada pelo controle externo: se diligente ou desidiosa. A omissão em promover o acerto e prestação de contas do contratado, por parte do agente da Administração Pública, nos termos do dispositivo em epígrafe, é uma conduta ilegal, que acarretando dano ao Erário pode, como será visto, ensejar a instauração da TCE (...).

Recorrente: Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda - Senater (anexo 4)

30. **Argumento.** De início, a Presidenta do Senater ratifica as informações contidas nas alegações de defesa. Afirma que não tem novas informações a prestar, apenas salienta que quem dava as ordens era o Sr. Marcus Vinícius, conforme assinatura firmada em sua Carteira de Trabalho, quando da sua saída (sra. Joana D'Arc) da entidade em 07/02/2001 (fl. 11). Acosta Declaração de Imposto de Renda, pessoa física, exercício de 2009 (fls. 05/09).

31. **Análise.** A sucinta argumentação da Presidenta do Senater em nada altera a sua própria situação, e muito menos a da entidade.

32. Em verdade, trata-se de argumentos que buscam demonstrar a idoneidade da pessoa Joana D'Arc e não do Senater. Contudo, a sra. Joana teve suas contas julgadas regulares com ressalva, não tendo havido sucumbência.

33. Por outro lado, a frágil argumentação em nada aproveita ao Senater, pois não contesta as irregularidades encontradas na TCE, constantes do Relatório da decisão atacada, item 15.1 (fls. 398/400, v. p.). O Voto do Ministro-Relator registra:

53. Consoante analisado anteriormente, diante das inconsistências existentes nos documentos apresentados pelos responsáveis e na não apresentação de documentos essenciais para demonstrar a execução do objeto avençado, foi apontada a existência de débito no valor histórico de R\$ 380.000,00 (trezentos e oitenta mil reais), correspondente ao montante contratado. Tendo em vista que esses responsáveis não apresentaram nenhuma prova capaz de alterar esse entendimento, julgo que permanece válida a imputação do débito anteriormente apontado neste Voto.

34. Não há, portanto, diante da ausência de argumentos improcedentes, como alterar o julgado.

CONCLUSÃO

35. Por todo o exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelo sr. Wigberto Ferreira Tartuce, pela sra. Marise Ferreira Tartuce e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda - Senater com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei n. 8.443/92, para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Distrito Federal, ao MM. Juiz da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal Alexandre Vidigal de Oliveira, fazendo menção à Ação Popular n. 2001.34.00.013814-0, e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, em razão do que estabelecem os itens 9.8 e 9.10 do Acórdão recorrido; e

c) comunicar aos recorrentes a deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal."

O Ministério Público manifestou-se nos seguintes termos (fls. 24-26, anexo 4):

"Cuida-se de Recursos de Reconsideração interpostos, individualmente, pelo Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, pela Sra. Marise Ferreira Tartuce e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho,

Emprego e Renda – SENATER, em face do Acórdão nº 1.026/2008, por intermédio do qual o Plenário julgou-lhes irregulares as contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 8.443/92.

As respectivas razões de recorrer foram analisadas pela Serur, conforme instrução de fls. 22/31.

Preliminarmente, manifesto concordância com a Serur quanto ao afastamento da preliminar invocada pelos recorrentes no sentido de que todos os recursos originados das TCE’s instauradas em atendimento ao comando contido na Decisão nº 1.112/2000 – Plenário deveriam ser encaminhados ao mesmo Relator. Os processos em comento não atendem aos pressupostos para aplicação da conexão prevista no inciso XIX da Resolução TCU nº 191/2006, quais sejam: dois ou mais processos com o mesmo objeto ou a mesma causa de pedir.

Em relação ao mérito, observa-se na base de dados do TCU o julgamento já proferido de mais da metade das 42 tomadas de contas especiais relativas à execução do Planfor no Distrito Federal. Basicamente, nos casos em que não se verificou a existência de débito, houve o julgamento pela regularidade com ressalvas. As TCEs que apresentaram débito foram julgadas irregulares, condenando-se em débito as entidades contratadas e os responsáveis da Seter/DF.

Os referidos julgados, sem exceção, reconheceram a precariedade do suporte prestado pelos gestores federais do Planfor. Em todos foram apontadas falhas de natureza operacional, indefinição das diretrizes dos cursos e ausência de fiscalização por parte do MTB.

Nos outros processos relacionados a esse tema que tive oportunidade de examinar, reconheci que, diante dos inegáveis problemas estruturais do Planfor, as entidades contratadas estavam em melhores condições que a Seter/DF para comprovar a utilização dos recursos do Plano. Assim, por uma questão de coerência, continuo a adotar no presente caso posicionamento que venho defendendo nesses outros processos de TCE, no sentido de que se deve afastar a responsabilidade dos servidores da Seter/DF, julgando-se suas contas regulares com ressalva.

Isso porque reconheço que os problemas estruturais de planejamento e execução do Planfor afetaram, significativamente, a sua implantação, não só no Distrito Federal como também em vários outros Estados, conforme constatado pelo próprio TCU. Nessa perspectiva, deve-se levar em conta que a precariedade da supervisão, da fiscalização e das regras de comprovação da realização do objeto contratado prejudicou sobremaneira a atuação da Seter/DF. As diretrizes do Plano deveriam emanar de forma clara e precisa do gestor federal, mas isso não aconteceu. Sem dúvida, a ausência de critérios objetivos, devidamente fixados para a aferição do resultado qualitativo dos cursos, dificultou a atuação dos órgãos estaduais.

Para ilustrar o fato de as falhas relativas ao Planfor no DF terem sido observadas em vários contratos realizados em outras unidades da federação, menciono a título de exemplo a seleção de entidades com dispensa de licitação, que teve como fundamento o inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e contou com o aval da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, órgão de assessoramento jurídico do GDF, que se pronunciou pela viabilidade desse procedimento antes mesmo da gestão do recorrente. Ou seja, essa dispensa se deu de maneira generalizada no âmbito do Planfor, já tendo sido inclusive mitigada pelo TCU em alguns processos relacionados a esse Plano. Nessa esteira, não é demais invocar o trecho do voto do Ministro Benjamin Zymler que guiou o Acórdão 17/2005 – Plenário:

“...Reitero que esse programa tem funcionado de forma precária em praticamente todo o país, o que tem levado este Tribunal a realizar segundas auditorias no Ministério do Trabalho e Emprego. Essas fiscalizações tem comprovado a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais se destacam o fato de o Ministério não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação. Esse conjunto de falhas operacionais, cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor, compõe um contexto que não pode ser olvidado quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF.”

Diante desses fatos e tendo em vista que não há indícios nos autos de que os responsáveis ligados à Seter/DF locupletaram-se dos recursos públicos em comento, defendo que não deveriam ter sido

condenados solidariamente ao pagamento do débito, ou seja, suas contas deveriam ter sido julgadas regulares com ressalvas.

Por outro lado, entendo que restou configurado dano aos cofres públicos atribuível ao Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda – SENATER, que deve responder individualmente pela não-comprovação da execução do contrato. Isso parece-me possível, consoante tese defendida em manifestações anteriores deste Representante do MP/TCU, a exemplo da esposada no TC 003.089/2001-9.

Apesar de ter sido apurado débito nestes autos, aplica-se aqui, em parte - em relação aos responsáveis ligados à Seter/DF -, o raciocínio contido no Voto que guiou a deliberação proferida no julgamento do TC nº 003.100/2001-8, a saber:

“nas TCEs instauradas em decorrência da decisão nº 1.112/2000, [em que] não tiver sido imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e não existirem elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação, porém persistirem falhas de caráter geral, como as detectadas neste processo, pode ser dispensada a aplicação de multa, sendo as respectivas contas julgadas regulares com ressalvas, consoante disposto no art. 16, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.”

Em minha opinião, é aplicável ao caso em tela a parte acima em destaque porque, como antes exposto, considero que o débito não é imputável aos responsáveis do Seter/DF.

Portanto, em virtude das ponderações acima e ante a inexistência de indícios de locupletamento pelos responsáveis da Seter/DF, este Representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se:

a) pelo conhecimento dos apelos do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce e da Sra. Marise Ferreira Tartuce, bem assim pelo provimento dos mesmos, de forma que lhes sejam julgadas as respectivas contas regulares com ressalva;

b) pela extensão dos efeitos dos recursos do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce e da Sra. Marise Ferreira Tartuce, em favor dos demais responsáveis pela Seter/DF arrolados no item 9.6 do acórdão ora recorrido, julgando-se, igualmente, suas contas pela regularidade com ressalvas.”

É o relatório.

VOTO

Conheço dos recursos de reconsideração interpostos Wigberto Ferreira Tartuce (fls. 1-17, anexo 1) e Marise Ferreira Tartuce (fls. 1-14, anexo 2) contra o Acórdão 1.026/2008 – Plenário, por preencherem os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92 e 285 do Regimento Interno do TCU.

Não conheço da peça encaminhada por Joana D’Arc Oliveira da Silva Pires (fls. 1-4, anexo 4), haja vista que não demonstrou interesse em intervir no processo, uma vez que suas alegações de defesa foram acolhidas (item 9.1 do Acórdão 1.026/2008 – Plenário). Reforma, pois, a decisão fl. 14, anexo 4, com fulcro no art. 282 do Regimento Interno. Além disso, ela não atua na condição de Presidente do Senater, nem pede a reforma *do decisum*.

Os recorrentes Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce argumentam que não lhes teria sido imputada prática de nenhum ato de má gestão; a responsabilização teria decorrido de infrações de normas legais cometidas por subordinados; a maior parte das tomadas de contas especiais instauradas por força da Decisão 1.112/2000 – Plenário teria sido arquivada e haveria apenas um ou outro pagamento irregular; não eram responsáveis pelo pagamento de faturas, pela fiscalização ou pela não comprovação da execução dos contratos; a concepção do Planfor coube ao governo federal e vinha de administrações anteriores, o que fez com que a Seter/DF atuasse como mero intermediário no repasse dos recursos federais; não teriam se locupletado dos recursos em questão; a imputação de responsabilidade teria sido genérica e subjetiva ao considerá-los responsáveis por atos de subordinados, sem avaliar o contexto do Planfor e a efetiva responsabilidade dos recorrentes pela possível inexecução de alguns contratos; a apuração do débito teria sido com critérios subjetivos; haveria pareceres jurídicos que orientavam a

dispensa de licitação; e para o Ministério Público junto ao TCU, as falhas na concepção do Planfor atenuariam a responsabilidade dos recorrentes.

A Serur propôs o não provimento aos recursos interpostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce.

O Ministério Público junto ao TCU propôs que seja dado provimento aos recursos e julgadas regulares com ressalva as contas dos gestores, ao fundamento de que *“os problemas estruturais de planejamento e execução do Planfor afetaram, significativamente, a sua implantação, não só no Distrito Federal como também em vários outros Estados, conforme constatado pelo próprio TCU. Nessa perspectiva, deve-se levar em conta que a precariedade da supervisão, da fiscalização e das regras de comprovação da realização do objeto contratado prejudicou sobremaneira a atuação da Seter/DF. As diretrizes do Plano deveriam emanar de forma clara e precisa do gestor federal, mas isso não aconteceu. Sem dúvida, a ausência de critérios objetivos, devidamente fixados para a aferição do resultado qualitativo dos cursos, dificultou a atuação dos órgãos estaduais”*.

II

O Planfor funcionou no exercício 1999, de forma precária, em praticamente todo o País, tendo sido comprovada a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais se destacam o fato de o Ministério não ter definido as diretrizes dos cursos ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação.

No caso do Distrito Federal, verificou-se o descumprimento da legislação aplicável e dos termos dos editais e dos contratos, em especial a ausência de habilitação prévia das entidades contratadas, a liberação irregular de recursos e falhas no acompanhamento da execução dos contratos.

Ao apreciar as 41 (quarenta e uma) das 42 (quarenta e duas) tomadas de contas especiais instauradas em razão de indícios de malversação de recursos federais repassados ao Distrito Federal, no bojo do Planfor-1999, em nenhum momento, o TCU desconsiderou essa situação. Tanto é assim, que verificadas diversas irregularidades na execução do programa, absteve-se este Tribunal, em regra, de aplicar qualquer sanção aos responsáveis.

Nem se diga que essas irregularidades foram de pouca relevância, pois além de terem sido verificadas em praticamente todas as contratações analisadas, demonstraram quase absoluto desrespeito não só às normas que regem as despesas públicas, mas também aos princípios constitucionais que regem a Administração, dentre eles, o da eficiência, impessoalidade, economicidade e moralidade.

Em que pese a gravidade dessas ocorrências, esta Corte, tendo em conta as circunstâncias adversas em que ocorreu a execução do Programa como um todo, o TCU efetuou análise finalística. Verificou-se se os objetos contratuais foram cumpridos e se a população efetivamente foi beneficiada pelo recursos públicos. Exigiu, pois, o mínimo, qual seja, que os recursos não tenham sido desviados para finalidades incompatíveis com sua natureza pública ou apropriados por terceiros sem a devida contraprestação dos serviços.

Assim, das quarenta e uma tomadas de contas especiais já apreciadas por esta Corte referentes ao Planfor-DF/99, somente em dezenove houve a imputação de débito, no valor histórico total de R\$ 11.192.032,55 – ou, após considerados os encargos legais, em torno de R\$ 47.000.000,00 -, de um total de R\$ 24.486.000,00 (valores históricos) repassados pela União. Nesses casos, destaco, ocorreram graves falhas, não se demonstrando por qualquer meio a regular aplicação dos recursos repassados. Em suma, pagou-se por serviços que não foram executados.

O caso específico destes autos não é diverso. O contrato PE/CFP nº 77/1999 tinha por objeto a realização de projeto de formação profissional, cuja execução não foi comprovada.

Como exposto anteriormente, esta Corte absteve-se de aplicar sanções aos gestores em razão da precariedade com que foi implementado o Programa. Entretanto, daí a isentar esses gestores pelos prejuízos sofridos pelo Erário, há um passo demasiadamente largo.

Após as contratações das entidades, as dificuldades do programa ficaram em segundo plano, pois a situação se resumia ao objeto contratado que somente deveria ter sido pago à medida que fosse executado. A Lei 8.666/93 é clara, em seu art. 67, ao afirmar que a execução do contrato deverá ser acompanhada e

fiscalizada por um representante da Administração. O art. 63 da Lei 4320/64 estabelece que o pagamento da despesa deve ser precedido da comprovação da prestação do serviço. Pouco importa o fato de o Ministério do Trabalho não ter orientado adequadamente os gestores da Seter/DF, pois as referidas obrigações legais subsistem independentemente da existência ou não dessa orientação, que preexiste na lei.

Não se trata de objeto de maiores complexidades – exceto pelos seus quantitativos exacerbados – pois a simples verificação das listas de presença pelo fiscal do contrato impediria os pagamentos indevidos, desde que fosse designado fiscal com conhecimentos adequados, com carga de trabalho compatível. Não procede, portanto, o argumento de que os responsáveis se utilizaram de todos os meios de controle disponíveis.

Também não sensibiliza a alegação de que a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF, na condição de conveniente e responsável pela aplicação dos recursos, não detinha condições adequadas para acompanhar a execução dos contratos. Confirmada a assertiva, os gestores não deveriam ter formalizado as contratações. Tanto no meio privado quanto no público, é básico o entendimento de que os contratantes devem ter as mínimas condições de verificar a execução dos serviços contratados e pagar de acordo com essa verificação. Quando assim não procedem, efetuando contratação e não fiscalizando a execução, o contratante está agindo com extrema negligência e deve responder por tanto.

Quando se trata da Administração Pública, a culpa é agravada, pois os gestores possuem a obrigação constitucional de zelar pela regular aplicação dos recursos públicos a eles confiados. Configura conduta culposa, de caráter extremamente grave, o gestor firmar contratos, não fiscalizá-los e autorizar pagamentos sem verificar a efetiva contraprestação dos serviços.

Destaco, que, em situações similares, tratando de recursos do Planfor, repassados ao Estado do Mato Grosso do Sul, nos exercícios de 1999 e 2000, esta Corte adotou entendimento consentâneo com o ora exposto. Em casos de não comprovação da execução do objeto pactuado, os gestores, incluindo o ex-Secretário de Estado, são condenados solidariamente em débito com a empresa contratada (v.g. Acórdãos Plenários 606/2009, 737/2009, 1278/2009, 2580/2009 e 2673/2009, todos de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti).

III

Contextualizada a matéria, antes de adentrar na análise da conduta específica de cada responsável, trago algumas considerações acerca dos critérios para a definição de responsabilidade dos agentes públicos, constantes do voto condutor do acórdão impugnado e ainda pertinentes:

“13. Feitas essas considerações, passo a examinar a conduta dos agentes públicos relacionados nesta TCE. Preliminarmente, ressalto que a responsabilidade desses agentes é subjetiva. Nesse sentido, cito o Acórdão 386/1995 - 2ª Câmara (TC nº 574.084/93-2), no qual foi afirmada a impossibilidade de ser invocada a responsabilidade objetiva do agente público pela prática de atos administrativos, in verbis:

‘Por outro lado, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal disciplina a responsabilidade objetiva do risco administrativo das pessoas jurídicas de direito público e das legatárias, por atos praticados pelos agentes públicos, violando direitos de outras pessoas, causando-lhes danos ou prejuízos, uma evolução da responsabilidade civilista. In fine, o citado parágrafo disciplina que o agente público praticante do ato responde perante a pessoa jurídica responsável por culpa lato sensu. No caso em exame, não se trata de lesão singular a direito, mas à sociedade, por descumprir um dever implícito na função pública, fundado em princípios que norteiam o Direito Público, cujo controle ab initio cabe ao Tribunal, nos termos do retromencionado art. 71 e seguintes da Constituição Federal.’

‘Preleciona o mestre HELY LOPES MEIRELLES: ‘A responsabilização de que cuida a Constituição é a civil, visto que a administrativa decorre da situação estatutária e a penal está prevista no respectivo Código, em capítulo dedicado aos crimes funcionais (arts. 312 a 317).’

14. Tal entendimento foi reiterado no Acórdão nº 67/2003 - Segunda Câmara (TC nº 325.165/1997-1), do qual extrai o seguinte trecho:

‘49. A responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e no artigo 159 da Lei nº 3.071/1916, segue a regra geral da responsabilidade civil. Quer dizer, trata-se de responsabilidade subjetiva. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. Esta, vale frisar, é responsabilidade excepcional, a exemplo do que ocorre com os danos causados pelo Estado em sua interação com particulares - art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

50. A responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa. Neste sentido, permito-me transcrever Silvio Rodrigues (Direito Civil, Responsabilidade Civil, pág. 16):

‘Culpa do agente. O segundo elemento, diria, o segundo pressuposto para caracterizar a responsabilidade pela reparação do dano é a culpa ou o dolo do agente que causou o prejuízo. A lei declara que se alguém causou o prejuízo a outrem por meio de ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, fica obrigado a reparar. De modo que, nos termos da lei, para que responsabilidade se caracterize mister se faz a prova de que o comportamento do agente causador do dano tenha sido doloso ou pelos menos culposos.’

15. Aduzo que a responsabilidade solidária do agente público também não se presume, como se depreende da leitura do retromencionado Acórdão nº 67/2003 - Segunda Câmara. Naquela oportunidade, foi assim discutida a responsabilidade dos administradores de recursos públicos:

‘3. A solidariedade, nos termos do art. 896 do Código Civil de 1916, lei que rege os fatos ora examinados, não se presume. Resulta da vontade da lei ou da vontade das partes. Decorre, também, a teor do art. 1.518 desse mesmo código, da prática de ato ilícito - respondem pela prática do ato todos que concorreram para sua execução. No âmbito da legislação que rege os processos desta Corte, o inciso I do art. 12 da Lei nº 8.443/1992 dispõe que o Relator, verificada irregularidade nas contas, fixará a responsabilidade, que poderá ser individual ou solidária.

4. Dessa legislação que ora menciono, é possível depreender que a responsabilidade solidária só surge da lei, do contrato ou da prática de ato ilícito.’

16. Consequentemente, a imputação de débito solidário aos agentes públicos de que ora se cuida depende, fundamentalmente, da existência de dolo ou culpa. Considerando que não há nos autos indícios de locupletamento ou de dolo desses agentes, entendo haver necessidade de perquirir a existência de culpa. Tendo em vista que age com culpa quem atua com imperícia (relativa à falta de habilidade, de capacidade técnica), imprudência (ligada a ações temerárias) ou negligência (relacionada com ações desidiosas ou com omissões), analisarei em separado a conduta de cada um dos citados, procurando aferir se seus atos estão ou não envolvidos por uma dessas modalidades de culpa.

17. Ao analisar a existência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, adotarei como parâmetro para comparação a conduta esperada de um homem médio, diligente e probo - o equivalente ao princípio romano do bonus pater familiae. Ressalto ser pacífica a assimilação desse princípio pelo direito pátrio, tanto que, na época em que ocorreram os fatos ora sob exame, ele estava insculpido nos arts. 1.300 e 1.301 do Código Civil, no art. 153 da Lei das Sociedades Anônimas e no art. 142 do Código Comercial.

18. Desse princípio decorre que o agente público deverá agir como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios, respondendo pelos danos que vier a causar em decorrência de condutas desidiosas ou temerárias. Assim, nas palavras de José Aguiar Dias, ‘a culpa pode ser entendida como a falta de diligência na observância da norma de conduta, isto é, o desprezo, por parte do agente, do esforço necessário para observá-la, com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse na consideração das consequências eventuais de sua atitude.’ (Da Responsabilidade Civil. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979)

19. Impende analisar, ainda, o resultado observado e o nexo causal. Quanto ao resultado, saliento que só será possível imputar responsabilidade e, consequentemente, só haverá obrigação de indenizar se

a conduta analisada ocasionar dano ou violação de interesse. Diante da inexecução contratual, comentada nos parágrafos 10 a 12 deste Voto, entendo estar caracterizado o dano ao erário.

20. O nexso causal ou relação de causalidade é o liame que une a conduta do agente ao dano, sendo, portanto, um elemento indispensável para a atribuição de responsabilidade. A determinação do nexso causal é uma situação de fato a ser avaliada em cada caso concreto, não sendo possível enunciar uma regra absoluta. Assim, a existência de nexso causal entre as condutas dos agentes públicos e o dano causado aos cofres da União será analisada individualmente no momento oportuno.

21. Finalmente, aduzo que considerações de teor semelhante serviram de base à elaboração do Voto condutor do Acórdão nº 1.693/2003, o qual foi acolhido por unanimidade por este Plenário quando do julgamento do TC nº 003.089/2001-9, relativo à TCE instaurada para apurar irregularidades ocorridas na contratação da Fundação Teotônio Vilela - FTV. Assim sendo, esse método de análise já foi aceito por esta Colenda Corte de Contas."

IV

Análise da responsabilidade do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, então do Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal

Como bem exposto no voto condutor do Acórdão 678/2009-Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge, mediante o qual foi negado provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo responsável, em situação análoga a aqui tratada, referente à outra contratação com recursos do Planfor/DF-99:

"Há que se ressaltar que a administração federal, ao celebrar um convênio, não está simplesmente transferindo recursos para um município, um estado ou uma organização particular. Está, sim, buscando a realização de um específico objetivo de seu interesse. Está dando cumprimento a um dos princípios fundamentais - definidos pelo Decreto-lei n.º 200/1967 - que rege a execução das atividades a seu cargo, qual seja, o da descentralização.

Por corolário, insere-se no âmbito da competência dos gestores, no caso o ex-Secretário e a ex-Chefe de Departamento, demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados, a teor do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e no art. 93 do referido Decreto-lei n.º 200/1967, bem como assegurar sua correta utilização, independentemente de eventuais imperfeições na operacionalização do Plano Nacional de Qualificação Profissional - Planfor."

De acordo com o art. 29 do Regimento Interno da Seter, aprovado pelo Decreto 19.875/98, as principais atribuições do Secretário são: coordenar, supervisionar a execução e avaliar as políticas públicas de trabalho, emprego e renda e praticar os atos delas decorrentes; cumprir e fazer cumprir a legislação vigente; coordenar, supervisionar e avaliar as atividades das unidades orgânicas integrantes da Secretaria; homologar e adjudicar o objeto de licitação, em qualquer modalidade, da sua Pasta.

Ao ser signatário do Convênio MTE/SEFOR/Codefat 005/99, celebrado com a União, o gestor comprometeu-se a zelar pela aplicação dos recursos repassados, não só em razão dos dispositivos legais pertinentes, mas também em decorrência das atribuições de seu próprio cargo. O gestor tinha o dever de avaliar a viabilidade do programa, tomar medidas para corrigir eventuais incorreções, adotar as devidas precauções para evitar desvios de recursos, fiscalizar as execuções contratuais e liberar os pagamentos após confirmar a execução dos serviços. Entretanto, nada disso ocorreu.

O projeto constituía no treinamento de 148.000 alunos por meio de cinquenta contratações, envolvendo recursos atualizados da ordem de R\$ 47.000.000,00 (quarenta e sete milhões). Tratava-se, pois, de empreendimento de enormes proporções, que deveria ter sido colocado como centro das atenções dos dirigentes da Secretaria. Não era atividade meramente assessoria da pasta, mas, sim, sua atividade principal, da qual o seu titular detinha pleno conhecimento e condições de levar a efeito as contratações e as fiscalizações. Esperava-se do dirigente da Secretaria um mínimo grau de planejamento, para dotar o órgão de condições de conduzir as contratações e somente efetivá-las à medida que essas condições eram preenchidas.

As falhas detectadas no processo de seleção e contratação das entidades, bem como as irregularidades verificadas na execução dos contratos, apontam para quadro de descalabro administrativo, o qual decorreu, em grande parte, da conduta omissiva do então titular da Seter, que não forneceu a seus

subordinados os meios materiais e o treinamento necessário ao fiel desempenho das atribuições daqueles servidores, nem deu cumprimento às seguidas determinações exaradas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

As recomendações do TCDF (Decisão nº 7.488, de 04/11/1997 - Processo nº 5.654/1996), a seguir transcritas, visaram a evitar a repetição dos erros detectados no Planfor dois anos antes dos fatos analisados nestes autos:

“- promover treinamento visando prover seus servidores das informações referentes às normas de execução orçamentária, financeira e contábil do Distrito Federal, uma vez que foi observado que os executores técnicos da Secretaria de Trabalho, responsáveis pelos contratos firmados com as instituições de ensino, desconheciam as atribuições a eles conferidos por tais normas, como, por exemplo, atestaram a execução de serviços antes do início dos mesmos;

- implantar rotinas de controle interno com o objetivo de acompanhar os procedimentos adotados pelas entidades contratadas para a execução dos cursos de qualificação, em especial, procedimento para recepção e conferência de comprovantes de despesas realizadas por essas entidades;

- promover alteração na forma de atestar a execução de serviços constantes das faturas apresentadas pelas entidades contratadas para a execução dos cursos de qualificação, de forma que tal atestação só pudesse ocorrer após a efetiva execução dos serviços, conforme as normas de execução orçamentária (Decreto nº 16.098/1994, art. 13, inciso II e § 3º);

- caso necessite antecipar pagamentos, cumprir o estabelecido no § 2º do art. 59 do Decreto nº 16.098/1994, que regula as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal.”

Os prejuízos advieram porque não se adotou medida óbvia e básica, verificar se o serviço foi executado, antes de autorizar o pagamento. Essa observação já havia sido explicitada dois anos antes pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, sendo que o gestor nada fez a respeito.

A negligência do gestor ganha contornos mais graves, pois não agiu porque não quis e não porque não sabia que deveria agir. O gestor agiu, portanto, com culpa consciente, grau mais elevado de culpa, ou dolo eventual, pois havia a previsão de que a conduta era ilícita e mesmo assim ela foi adotada.

Ao gestor público não é dado o direito de se omitir, pois ele detém o poder-dever de agir. A propósito, vale citar Hely Lopes Meirelles (op. cit., pp. 80, 81, 97 e 98):

“A natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

No desempenho dos encargos administrativos, o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela de poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. ...

O poder do administrador público, revestindo ao mesmo tempo o caráter de dever para com a comunidade, é insuscetível de renúncia pelo seu titular. Tal atitude importaria fazer liberalidades com o direito alheio, e o Poder Público não é, nem pode ser, instrumento de cortesias administrativas.

(...) Daí porque a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor.”

Não se está a afirmar que o responsável devesse praticar todos os atos de acompanhamento, mas, sim, adotar providências para que isso ocorresse. Infelizmente, isso não ocorreu de forma minimamente aceitável.

Em relação à fiscalização contratual, foram nomeados servidores, na condição de executores técnicos, para acompanhar as execuções contratuais - responsáveis pelo fornecimento das informações que fundamentaram a liquidação da despesa e possibilitaram a realização do pagamento às entidades contratadas. Dos doze servidores designados, apenas quatro foram responsáveis por 68% do valor total de recursos (fl. 404, vol. 15). Verifica-se, assim, mais um ato questionável do responsável, caracterizado pela imprudência/negligência, pois era possível antever que esses servidores não teriam condições de acompanhar a execução de todos esses contratos, o maior dos quais visava treinar 48.000 alunos, que comporiam 1.920 turmas de 25 alunos cada.

A respeito, a equipe de auditoria desta Corte assim se manifestou (TC-003.473/2000-2):

“A SFC e o TCDF chegaram às mesmas conclusões desta equipe, quanto às graves falhas de controle no atesto das despesas pelos executores técnicos responsáveis pelo acompanhamento dos contratos, que resultavam em pagamentos de parcelas indevidas, por serviços não prestados, com infração às normas federais e distritais. (...)

Ressalte-se que todos os executores técnicos adotaram comportamento uniforme, limitando-se a assinar as faturas, sem acostar ao processo os relatórios previstos nas normas de execução financeira do DF.”

Já o Sr. Diretor, superior hierárquico imediato da equipe de auditoria, assim se manifestou:

“(...) é lícito deduzir que todos os executores técnicos adotaram o mesmo comportamento, o que leva à suspeita de que receberam orientação superior para assim proceder, reforçada pelos indícios testemunhais de intervenção superior para que ocorresse o pagamento às entidades. Por essas razões, descarta-se a hipótese de falhas individuais dos executores técnicos, cujo comportamento uniforme indica a responsabilidade dos gestores superiores, os quais liquidaram despesas sem que o processo de pagamento contivesse os relatórios indispensáveis para atender às normas do DF.”

Essas graves ponderações acabaram por ser corroboradas pelas declarações do executor técnico efetuadas no bojo do TC-003.099/2001-5:

“Na condição de executor-técnico o defendente foi chamado ao Gabinete do Secretário-Adjunto da Secretaria e ordenador de despesas, Sr Marco Aurélio Malcher, para que atestasse a fatura pertinente àquela parcela. Este mencionou que, segundo a Diretora do Departamento de Educação para o Trabalho, Sra. Marise Ferreira Tartuce, a ALA estaria atualizada com o Banco de Dados do Departamento e que se tratava de instituição idônea. O atesto do servidor foi feito no Gabinete do Secretário-Adjunto e, ato contínuo, teria sido encaminhado, pelo referido administrador, ao Setor de Orçamento e Finanças para pagamento.”

O titular de órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa *in eligendo*, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente. São pertinentes ainda as seguintes colocações constantes do voto condutor do Acórdão 476/2008-Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, em que foi apreciada, em sede de recurso de reconsideração, outra contratação similar à agora tratada, envolvendo recursos do Planfor/DF-99:

“16. Não há como desconsiderar que os atos praticados pelos aludidos responsáveis contribuíram sobremaneira, mesmo que seja por descuido na condução da coisa pública, para a prática das irregularidades apontadas nos autos, as quais, destaque-se, conduziram, infelizmente, à ocorrência de prejuízo ao erário, no montante acima mencionado, razão pela qual não vejo como se possa transigir diante das condutas dos recorrentes na execução do convênio em questão.

17. Neste ponto, convém esclarecer que a delegação de competência para execução de despesas custeadas com recursos públicos federais não exime de responsabilidade a pessoa delegante, posto ser inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma. Foi o que ocorreu no caso sob exame, em que os recorrentes, como gestores do Convênio MTE/Sefor/Codefat 05/1999 e de seu Termo Aditivo 01/1999, a despeito de eventualmente terem delegado competência para que outras pessoas praticassem determinados atos na execução de despesas custeadas com recursos provenientes do

aludido ajuste, deixaram de exercer de forma efetiva e diligente o controle da execução dessas despesas, sendo, por isso, pessoalmente responsáveis pelas irregularidades apuradas nos autos.”

A propósito, Hely Lopes Meirelles ensina que a fiscalização hierárquica (Direito Administrativo Brasileiro. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 619):

“É um poder-dever de chefia e, como tal, o chefe que não a exerce comete inexecução funcional. Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica, o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia.”

Os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados pelo responsável, deveriam ser de seu conhecimento. A uma, porque a relevância do PEQ/DF (treinamento de 148.000 alunos) induzia acompanhamento especial. A duas, porque as falhas não decorreram de atos isolados de um ou de outro servidor, mas de condutas praticadas por praticamente todos os servidores da Seter/DF envolvidos com o controle da execução do PEQ/DF. A três, porque, na condição de dirigente máximo do órgão, tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados.

Em consonância com as lições doutrinárias acima citadas, esta Corte tem entendido que compete ao administrador público controlar, de forma efetiva, as atividades de seus subordinados. Nesse sentido, os seguintes trechos do Relatório condutor da Decisão nº 158/2001 - Plenário (TC nº 275.079/1997-0):

“O administrador público deve sempre manter vivo o Princípio do Controle, previsto no artigo 13 do Decreto-lei nº 200/1967: O controle das atividades da administração federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos.

O controle deve pressupor, dentro da posição doutrinária de Hely Lopes Meirelles, supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e advocação das atividades controladas, dentro de uma faixa de policiamento dos subordinados.

Descontrole não se coaduna com um perfeito funcionamento da administração pública.”

A única tentativa efetuada de controlar a execução dos cursos ocorreu a destempo, com a contratação do UniCeub para fiscalizá-los. Essa contratação demonstrou, mais uma vez, a absoluta falta de cuidado com o Programa como um todo e teve como resultado o agravamento do desperdício de recursos públicos, em razão dos pífios resultados obtidos. O contrato foi assinado em 20/7/99, quando os cursos já estavam em grande parte em fase adiantada de execução, além de ter sido verificado que o objeto contratual foi definido de forma ampla e pouco precisa, deixando, por exemplo, de especificar cada contrato que o Uniceub iria fiscalizar.

As seguintes considerações, constantes do Relatório que fundamenta o Acórdão 913/2009-Plenário (mediante o qual foi analisada a contratação do UniCeub), fundamentam essas conclusões:

“Alegações do UniCeub:

Segundo a defesa, consta em todos os relatórios encaminhados à SETER o apontamento de que o fluxo de informações não garantiria a obtenção de dados imprescindíveis as atividades de supervisão, entrave criado pela própria entidade contratante (fl. 20/21, vol. 6).

Informa que a SETER não disponibilizava os contratos celebrados com as entidades envolvidas, embora os tivesse solicitado de maneira reiterada. Esclarece que os questionários definidos na metodologia da UFPE, após aplicado pelo CEUB, eram todos recolhidos por funcionários da FADE para serem devidamente tabulados, processados e apreciados, conforme proposta do CEUB (fl. 22/23, vol. 6).

(...)

Ressalta que manifestou, formalmente, sua preocupação por não estar recebendo informações necessárias para o cumprimento de suas obrigações contratuais, pois se sua atuação não alcançou a totalidade das instituições executoras do programa, deve-se ao fato da grave omissão por parte da SETER ou mesmo da FADE/UFPE, pois a missão da defendente cingia-se a executar a metodologia

adotada pela SETER. Além disso, argumenta que os relatórios gerados pelo CEUB foram acatados pela Seter sem qualquer objeção (fls. 24/28, vol.6).

Análise da unidade técnica:

Ressalte-se que, até 13/9/1999, 19 entidades haviam recebido a segunda parcela dos seus contratos, cujo pagamento estava condicionado à conclusão de 50% dos treinamentos. Logo, depreende-se que a Seter não deu conhecimento ao CEUB de que estavam em andamento os cursos de 12 (19 -7) das 21 entidades que precisavam ser fiscalizadas, caracterizando a negligência dos dirigentes da Seter.

(...)

No relatório de outubro/1999 foi informado que, frequentemente, a relação de cursos chegava ao CEUB após a conclusão dos treinamentos, invalidando o trabalho de supervisão e acompanhamento (fl. 294, vol. 5)."

Ademais, mesmo as verificações de irregularidades graves pelo Uniceub, indicativas de fraude nos comprovantes de despesas, como o registro de alunos frequentando o mesmo curso, em duas turmas, nos mesmos horários e local, não motivaram qualquer ação corretiva por parte do gestor.

A adoção de providências em relação a essas irregularidades, a depender de decisões administrativas dos gestores da Seter, teria permitido a significativa melhoria do sistema de controle da aplicação dos recursos federais transferidos ao DF, sob a égide do Planfor. Por via de consequência, evitaria a maior parte das falhas já apontadas nas várias TCEs instauradas, em relação à execução do PEQ/DF-1999. Daí, seriam extremamente mais difíceis os danos ao Erário que ora se apuram.

Por tais razões, nego provimento ao recurso interposto pelo Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, mantendo o julgamento das suas contas pela irregularidade, com a imputação de débito solidário. Considero demonstrado que o ex-titular da Seter/DF agiu com grave e deliberada negligência e imprudência, tendo, sua conduta, contribuído, de forma decisiva, para a ocorrência do dano sofrido pelos cofres públicos.

V

Análise da responsabilidade da Sra. Marise Ferreira Tartuce, então Chefe do Departamento de Educação do Trabalhador (DET)

As atribuições do cargo ocupado pela responsável abrangiam as etapas de planejamento, análise dos projetos e acompanhamento da execução dos processos de Educação Profissional (arts. 25 a 28 do Decreto GDF nº 19.875/98). Assim fica evidente que competia à Sra. Marise Tartuce analisar os projetos e acompanhar a execução dos processos relativos ao Planfor, inclusive no que concerne à observância das normas de execução orçamentária, financeira e contábil.

A conduta da responsável foi assim descrita pela Secex:

"28. O fato de a responsável ter seguido normas e procedimentos vigentes e herdados da administração anterior não a exime de responsabilidade, ainda mais quando o TCDF, dois anos antes da prática dos atos ora inquinados, havia determinado a correção desses procedimentos. Aduzo que a supervisão e o controle do MTE eram mais formais do que efetivos. Assim sendo, essas alegações não procedem.

29. A competência da Chefe do DET foi estabelecida pelo Decreto do Distrito Federal nº 19.875/1998, cujo artigo 25 estatui que lhe cabe 'planejar, coordenar e avaliar os processos e os resultados afetos à sua área de atuação'. Assim sendo, fica patente que competia à Sra. Marise Tartuce analisar os projetos e acompanhar a execução dos processos relativos à Educação Profissional, inclusive no que concerne à observância das normas de execução orçamentária, financeira e contábil. Entretanto, da leitura dos autos depreende-se que a análise dos projetos apresentados pelo Senater e o acompanhamento dos respectivos processos foram realizados de forma negligente e ineficaz.

30. Face ao exposto, concluo que as falhas atribuídas à Sra. Marise Tartuce não foram ilididas e que ela atuou com imprudência e negligência, o que enseja o julgamento pela irregularidade de suas contas. Considerando que a conduta da responsável contribuiu de forma relevante para a inexecução do contrato firmado com o Senater, avalio que deve ser-lhe imputada responsabilidade solidária pelo débito relativo a esse contrato."

Depreende-se, pois, que a análise do projeto apresentado pelo Senater e o acompanhamento do respectivo processo foram realizados de forma negligente e ineficaz, sendo exigível conduta diversa da gestora, não havendo justificativas para ela não ter executado as suas atribuições funcionais, principalmente as referentes ao planejamento e acompanhamento da execução dos contratos.

Tendo em conta as considerações efetuadas na análise da conduta do titular da Seter, está devidamente caracterizado o nexo de causalidade entre a conduta da gestora e o débito aqui configurado, devendo a gestora responder solidariamente com a contratada.

Nego, portanto, provimento ao recurso da responsável.

VI

Embora não tenham interposto recurso contra o Acórdão 1.026/2008-Plenário, farei breves considerações acerca da conduta dos demais responsáveis, pelo fato de o Ministério Público junto ao TCU haver proposto afastar as responsabilidades desses gestores, com fulcro no art. 281 do Regimento Interno.

Análise da responsabilidade do Sr. Marco Aurélio Malcher Lopes, então Secretário-Adjunto da Seter/DF, Ordenador de Despesas da Secretaria e substituto eventual do Secretário

Por pertinentes, transcrevo as seguintes considerações constantes do voto condutor do acórdão impugnado:

“(...) Aduzo ter ficado patente que o responsável atuou com imprudência e negligência, existindo um nexo de causalidade entre a conduta do responsável sob enfoque e o dano sofrido pelo erário. Afinal, ele participou da aprovação de projetos inadequados, cuja execução foi cometida a uma entidade contratada com dispensa de licitação indevida, tendo sido esse último ato ratificado pelo responsável. Posteriormente, ele designou como executor técnico um servidor que não dispunha de tempo suficiente para bem desempenhar suas funções e não disponibilizou os recursos materiais e humanos necessários ao exercício eficaz das atribuições cometidas a esse servidor. Ressalto que o executor técnico desempenhava um papel de vital importância para o sucesso do PEQ, pois ele era o responsável direto pela fiscalização das atividades de treinamento. Assim sendo, se esse executor tivesse executado adequadamente suas atribuições, os pagamentos indevidos poderiam ter sido evitados ou, na pior das hipóteses, teriam sido minimizados.

25. Não menos relevantes foram seus atos praticados de forma negligente, pois se o responsável tivesse dado cumprimento às decisões do TCDF, as falhas ocorridas na gestão anterior não teriam se repetido e o prejuízo ao erário teria sido evitado. Quanto à omissão diante dos indícios de irregularidades e às autorizações para que pagamentos fossem efetuados sem a devida comprovação da execução dos respectivos objetos, parece evidente que essas irregularidades contribuíram significativamente para a ocorrência do dano ao erário ora em exame.

26. Diante do acima exposto, forçoso é concluir que a ausência da cautela e do zelo profissional requeridos de agentes administrativos, quando estão atuando na defesa dos interesses do erário, contribuiu significativamente para a ocorrência do prejuízo apurado nestes autos, o qual deverá ser ressarcido ainda que seja reconhecida a boa-fé do responsável. Afinal, a preservação do erário jamais poderia ficar a mercê do conhecimento sobre a intenção (animus) do agente causador do dano, de modo que a culpa, por negligência ou imprudência, é suficiente para ensejar a reparação do dano. Assim sendo, entendo que lhe deve ser imputada responsabilidade solidária pelos prejuízos decorrentes da inexecução do Contrato CFP nº 77/1999, firmado pela Seter/DF e pelo Senater.”

A análise da responsabilidade do Sr. Marcus Vinícius Lisboa de Almeida, Presidente da Comissão de Habilitação, Chefe de Gabinete da Seter/DF e Executor Técnico do Contrato CFP 77/1999 leva em consideração a situação de executor técnico do contrato. Cabia a ele, como condição essencial para a liquidação das despesas, acompanhar a execução contratual por meio de supervisões e fiscalizações, para atestar a real execução de cada etapa prevista (art. 13 do Decreto/DF 16.098/94).

São pertinentes as seguintes considerações do voto condutor do acórdão impugnado:

“31. O Sr. Marcus Vinícius Lisboa de Almeida foi regularmente citado na condição de Chefe de Gabinete da Seter, Presidente da Comissão de Habilitação e de Executor Técnico do Contrato nº 77/1999.

32. As irregularidades imputadas ao responsável que se relacionam com suas atividades na Comissão de Habilitação podem ser consideradas ilididas, uma vez que as regras editalícias, que regiam essas atividades, foram flexibilizadas por decisão superior.

33. Deve ser afastada sua responsabilidade na condição de Chefe de Gabinete da Seter, tendo em vista que os atos praticados por ele nessa condição não ensejaram as irregularidades ora abordadas.

34. O mesmo não ocorre em relação à sua atuação como executor técnico do contrato sob comento, uma vez que suas alegações de defesa não lograram ilidir as irregularidades que lhe foram imputadas nesta última condição.

35. Aduzo que as precárias condições de trabalho apontadas pela executor dos contratos sob comento, a par de não ilidir sua responsabilidade, ratificam a imputação de responsabilidade aos gestores da Seter/DF. Quanto à alegada adoção dos procedimentos previstos no Manual ou adotados em outras unidades da Federação, ressalto que esses procedimentos haviam sido condenados pelo TCDF, consoante registro efetuado no Relatório que antecedeu este Voto.

36. Finalmente, acrescento que a conduta deste responsável foi de encontro ao disposto nas Normas de Execução Financeira e Orçamentária do DF, segundo as quais ele devia supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, o que não foi feito.

37. Sopesado o fato de que o responsável atuou com imprudência e negligência, entendo que suas contas devem ser julgadas irregulares. Ressalto que, se ele tivesse atuado com a diligência que se espera de um servidor público, o dano causado pela inexecução do Contrato nº 77/1999 teria sido consideravelmente minorado ou evitado. Assim sendo, entendo que deve ser imputada ao Sr. Marcus Vinícius Lisboa de Almeida responsabilidade solidária pelo débito apurado neste processo.”

A responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda – Senater deriva do fato de ter sido condenado em débito, solidariamente, com os demais responsáveis, porque não comprovada a execução do objeto do Contrato nº 77/1999.

O valor contratado foi pago à entidade, mas nem o contratante – Seter/DF – nem a contratada – Senater – obtiveram êxito em demonstrar que os serviços contratados foram efetivamente prestados.

Cabia ao Senater ministrar cursos de boas maneiras, para um número de alunos não identificado, ao custo de R\$ 380.000,00. Ao não comprovar a realização dos cursos, concorreu para o cometimento do dano apurado, sendo por isso a sua condenação fundamentada no art. 16, §2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992.

Transcrevo as seguintes considerações constantes do voto condutor do acórdão impugnado

“53. Consoante analisado anteriormente, diante das inconsistências existentes nos documentos apresentados pelos responsáveis e na não apresentação de documentos essenciais para demonstrar a execução do objeto avençado, foi apontada a existência de débito no valor histórico de R\$ 380.000,00 (trezentos e oitenta mil reais), correspondente ao montante contratado. Tendo em vista que esses responsáveis não apresentaram nenhuma prova capaz de alterar esse entendimento, julgo que permanece válida a imputação do débito anteriormente apontado neste Voto.”

VII

Considerações Finais:

Os pareceres precedentes e os recorrentes não destoam acerca da inexecução parcial do contrato e da existência de prejuízos ao Erário.

Não há maiores controvérsias acerca dos fatos e circunstâncias em que ocorreram a contratação e sua execução. A divergência consiste na valoração das condutas dos responsáveis, ou seja, se houve ilicitude nessas condutas e se há nexo de causalidade entre elas e os prejuízos verificados.

Os responsáveis não agiram com o zelo esperado dos gestores públicos. Atuaram ao arrepio da legislação em vigora, em moldes de extrema negligência, ao não adotarem medidas eficazes, no sentido de acompanhar a execução contratual.

Apesar das prévias manifestações do Tribunal de Contas do Distrito Federal, da magnitude dos recursos envolvidos, da importância do projeto e de sua posição central dentro do contexto das atribuições dos gestores, não foram adotadas medidas aceitáveis para acompanhar a execução dos objetos contratados. Em franca violação aos dispositivos legais referentes à execução das despesas, que se espera sejam de amplo conhecimento de qualquer gestor público, autorizou-se os pagamentos sem a prévia comprovação dos serviços.

Entendo, portanto, configurada a conduta ilícita dos gestores e o nexo de causalidade dessa conduta com débito verificado, pois, caso tivessem sido seguidos os procedimentos legais pertinentes e adotadas as ações administrativas cabíveis, o débito teria condições de ser evitado.

Fato ainda mais grave é a ausência de resultados decorrentes do correto emprego dos recursos públicos, quase integralmente desperdiçados, ao invés de proporcionar ganhos de qualidade de vida para a população mais carente do Distrito Federal.

Assim, nego provimento aos recursos.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 319/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.196/2001-9.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial).

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Wigberto Ferreira Tartuce (ex-Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do DF/Seter – CPF 033.296.071-49); Marise Ferreira Tartuce (ex-Chefe do Departamento de Educação do Trabalhador/DET – CPF 225.619.351-91); Joana D’Arc Oliveira da Silva (Presidente do Senater – CPF 836.389.546-68).

3.2. Responsáveis: Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes (ex-Secretário-Adjunto da Seter – CPF 279.494.351-00); Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (ex-Presidente da Comissão de Habilitação, ex-Chefe de Gabinete da Seter/DF e Executor Técnico do Contrato CFP 77/1999 – CPF 279.717.831-91); Marise Ferreira Tartuce (ex-Chefe do Departamento de Educação do Trabalhador/DET – CPF 225.619.351-91); Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda – Senater (CNPJ 02.052.354/0001-05); Wigberto Ferreira Tartuce (ex-Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do DF/Seter – CPF 033.296.071-49).

4. Órgão: Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

7. Unidade: Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogados constituído nos autos: Herman Ted Barbosa (OAB/DF 10.001); Henrique de Souza Vieira (OAB-DF 12.913); Luciana Ferreira Gonçalves (OAB-DF 15.038); Lise Reis Batista de Albuquerque (OAB-DF 25.998); Alex Bahia Ribeiro (OAB-DF 27.295); Lilian Claessen de Miranda (OAB-DF 8.731/E).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.026/2008 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 32, inciso I, 33, da Lei 8.443/1992; e arts. 278, 282 e 285 do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. não conhecer da peça encaminhada por Joana D'Arc Oliveira da Silva;
- 9.2. conhecer dos recursos interpostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce, para, no mérito, negar-lhes provimento;
- 9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal; e
- 9.4. dar ciência aos interessados.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0319-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Valmir Campelo.

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

UBIRATAN AGUIAR

Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

Grupo I Classe I - Plenário

TC- 929.440/1998-6 c/3 Volumes e 5 Anexos

Natureza: Recurso de reconsideração (TCE)

Entidade: Prefeitura Municipal de Caetité - BA

Recorrentes: Acquacem Serviços de Saneamento Ltda. – CPJ: 00.573.043/0001-66; e Dácio Alves de Oliveira (ex-Prefeito Municipal) – CPF: 009.766.285-20

Entidade: Prefeitura Municipal de Caetité/BA

Advogado constituído nos autos: Fábio Gil Moreira Santiago – OAB/BA nº 15.664 (fl. 09 do anexo 2)

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TCE CONTRA O ACÓRDÃO N. 1566/2008-PLENÁRIO. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO INTEMPESTIVO DO EX-PREFEITO. CONHECIMENTO DO OUTRO RECURSO. PROVIMENTO PARCIAL. INSUBSISTÊNCIA DO SUBITEM 9.7 DO ACÓRDÃO RECORRIDO. MANUTENÇÃO DOS DEMAIS TERMOS DA DELIBERAÇÃO. CIÊNCIA.

1) Não se conhece de recurso interposto fora do prazo e sem a existência de fatos novos (art. 32, parágrafo único da Lei nº 8.443/92).

2) A ausência de pressuposto legal para a declaração de inidoneidade da empresa aliada à falta de comprovação de que concorreu diretamente para o sobrepreço enseja a insubsistência do subitem específico do acórdão atacado, mantendo-se os demais termos da deliberação recorrida.

RELATÓRIO

O presente processo de tomada de contas especial decorreu da conversão de representação acerca de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio nº 211/97, firmado entre a Prefeitura Municipal de Caetité/BA e o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – Indesp, com a finalidade de construir uma quadra poliesportiva.

2. Em sessão ordinária do Plenário realizada em 6/8/2008, o processo foi apreciado pelo TCU. Assim, tendo sido constatada a ocorrência de sobrepreço na execução do convênio, o tribunal, por intermédio do Acórdão nº 1566/2008 – Plenário, decidiu, dentre outras medidas: - julgar irregulares as contas do Senhor Dácio Alves de Oliveira e da empresa Acquacem Serviços de Saneamento Ltda. condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias indicadas no subitem ‘9.4.’ da respectiva deliberação; - aplicou-lhes multa individual de R\$ 15.000,00 com base no art. 57 da Lei nº 8.443/92; e declarou a inidoneidade da respectiva empresa para participar, por 3 (três) anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/92.

3. Inconformados, os responsáveis solidários interpuseram, separadamente, recursos de reconsideração contra o citado *decisum*, nos termos das peças inseridas no Anexo 5 (ex-prefeito) e Anexo 3 (empresa), os quais, nesta oportunidade, estão sendo objeto de exame desta Corte de Contas.

4. No caso do Senhor Dácio Alves de Oliveira, a Serur ressalta que não poderá ser relevada a intempestividade na apresentação do recurso, haja vista que as razões recursais não contêm fatos novos sobre o mérito da matéria (fls. 39/41 do Anexo 5).

5. Todavia, quanto à Acquacem Serviços de Saneamento Ltda. foi verificado que beneficiam a empresa recorrente as circunstâncias de a citação se referir a superfaturamento na construção da quadra poliesportiva (fl. 433 do vol. 2), sem haver evidências de que a empresa teria concorrido para o vício de sobrepreço no orçamento do plano de trabalho do Convênio nº 211/97 e na licitação por meio da Tomada de Preços nº 1/98.

6. Após apresentar um resumo dos fatos relevantes que cercaram a tramitação deste processo, o auditor federal da Serur encarregado da instrução dos recursos em tela examinou os argumentos sustentados pela empresa Acquacem Serviços de Saneamento Ltda. Transcrevo abaixo, com os ajustes pertinentes, os trechos considerados importantes ao desate da presente matéria:

“Análise

14. Não assiste razão à recorrente quanto à ausência de motivo para a sua figuração em débito solidário com o Sr. Dácio Alves de Oliveira (...). O embasamento legal para a fixação do débito solidário à recorrente consta no disposto no inciso I do art. 12 e na alínea “b” do §2º do art. 16, ambos, da Lei 8.443/92, **verbis**:

‘Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;”

...

Art. 16. As contas serão julgadas :

...

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

... c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

...

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

...

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado’.

15. Ao participar da Tomada de Preços 01/98 da Prefeitura Municipal de Caetité/BA, a recorrente passou à condição de “parte interessada” no âmbito da prestação de contas do Convênio 211/97. Ao propor sua cotação de preços para a execução da quadra poliesportiva em questão concorreu, de forma determinante, para a execução dessa obra, onde se constatou, posteriormente, preços superfaturados.

16. Há que se salientar que a participação de qualquer empresa em licitações públicas impõe ao particular uma série de encargos legais, dentre os quais o dever de observância ao princípio da economicidade, que não está, exclusiva e unilateralmente, a cargo da administração. (...).

17. Assim, a recorrente optou por assumir os riscos de executar a quadra poliesportiva com valores sabidamente distoantes da média de mercado para esse tipo de construção. Aliás, a própria recorrente informa que executou a alteração do local do empreendimento e da construção e urbanização de uma praça pública *‘sem que se acrescesse mais qualquer valor aos recursos repassados’*, o que não é crível em se tratando de construção civil.

18. Dessa forma, é irrelevante a comprovação de que a recorrente tenha participado de atos anteriores à licitação, em conluio, ou não, com o gestor municipal. O que prevalece para o reconhecimento da solidariedade do débito em questão é a quantificação de que a execução da obra se deu em patamares não condizentes com valores médios de mercado, o que foi o caso dos presentes autos.

(...)

Análise

28. As alegações da recorrente, quanto à inexistência de superfaturamento/conluio e de vinculação ao contrato pactuado, também, não prosperam.

29. Inicialmente, há que se assinalar que o fundamento para a condenação da recorrente não foi a existência ou a ocorrência de conluio, mas o superfaturamento na execução de obra do tipo “quadra poliesportiva”. A Secex/BA quantificou o débito com base em informações de revista especializada do setor de construção civil e já calibrada com preços regionalizados (vide item 7 da presente instrução) para esse tipo de construção. A tabela de fls. 406 e 407 do volume 2 estimou, de forma abalizada, o superfaturamento da ordem de R\$ 95.559,04, ou seja, um sobrepreço da ordem de, aproximadamente, 70% (setenta por cento).

(...)

31. Tal metodologia tem amparo regimental, conforme se depreende do disposto no inciso II do art. 210 do Regimento Interno deste Tribunal, **verbis**:

“Art. 210. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 267.

§ 1º A apuração do débito far-se-á mediante:

...

II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido”.

32. A alteração do local de execução da quadra poliesportiva, de rural para urbano, com a diminuição de custos na infraestrutura elétrica deveria ensejar devolução dos recursos do convênio em tela e não a realocação dos recursos. A construção da praça adjacente, além de não constar do plano de trabalho inicial, deveria ter sido submetida ao Indesp, além do que extrapola aos limites e à finalidade da destinação dos recursos do convênio 211/97.

33. Ademais, a licitação, da forma como foi realizada (multiplicidade de obras sem adjudicação por itens), não permite assegurar que os recursos do convênio foram realizados exclusivamente no objeto do convênio, motivo pelo qual esses fatos não podem servir de motivo para o afastamento das imputações à recorrente.

34. Inexigível a comprovação de dolo específico da recorrente, conforme já assinalado nos itens 17 e 18 da presente instrução. Além disso, há que se ressaltar que as disposições da Lei 8.429/92 não se aplicam ao presente processo de Tomada de Contas Especial.

35. Com relação ao aceite posterior da obra por parte MET, não existe controvérsia quanto à construção, destinação e regular uso da quadra poliesportiva que foi entregue por parte da recorrente. Tal fato não tem reflexos sobre a constatação de superfaturamento da obra. Aliás, a recorrente não trouxe aos autos nenhum comparativo entre os critérios utilizados pela revista CONSTRUÇÃO e eventuais

necessidades extras (que não se confundem com a alteração do local da quadra e a realização da praça adjacente) ou situações excepcionais que teriam ocasionado a diferenciação de preços.

36. Quanto à alegação de que a recorrente não tem o dever jurídico de observar o princípio da economicidade, reafirma-se o mencionado no item 16 da presente instrução.

(...)

Análise

44. A recorrente comprova que efetuou todos os gastos necessários à execução da quadra poliesportiva discriminando-os em valores referentes a materiais, mão-de-obra e locação de equipamentos, conforme comprovantes anexados aos autos. Acolhem-se esses fatos, asseverando-se, no entanto, que os mesmos não guardam relação de pertinência com o mérito do acórdão recorrido. O superfaturamento que foi levantado nos presentes autos, com base em comparativos de custos médios de mercado, não implicou em desvio de recursos ou na realização de atos fraudulentos. Ou seja, tais hipóteses, como deseja a recorrente, não têm eficácia para qualquer alteração no acórdão recorrido.

45. Conforme dito no item 29 da presente instrução, o fundamento das imputações à recorrente foi o superfaturamento. A quadra poliesportiva poderia ter sido entregue com a realização de gastos a menor, aproximadamente, R\$ 137 mil ao invés dos R\$ 252 mil que foram gastos. Conforme assinalado pela própria recorrente, a licitante, segunda colocada no certame, ofertou, inclusive, o preço a menor. No entender da recorrente, esse valor seria considerado inexecutável. Entende-se que esse valor era factível e estava dentro dos padrões médios de mercado, motivo pelo qual deve ser mantido o acórdão recorrido, pelos seus próprios fundamentos.

46. Ademais, essas últimas alegações da recorrente poderiam até embasar eventual ação de regresso da recorrente contra o outro co-solidário, no âmbito civil, mas não tem o condão de alterar o mérito do julgado, ora recorrido, no âmbito administrativo.

OUTROS FATOS

47. O Sr. Dácio Alves de Oliveira apresentou recurso de reconsideração cuja análise de admissibilidade constatou a intempestividade recursal (fls. 37 e 38 do anexo 5), ratificada pelo relator à fl. 124.

48. Foi juntado aos autos (fls. 126/128), notícia de arquivamento do Procedimento Administrativo 1.14.009.000080/2009-19, instaurado pela Procuradoria da República no Município de Guanambi/BA, em face do encaminhamento do acórdão, ora recorrido, em face da identidade dos fatos apurados naquele processo e no âmbito da Ação Civil Pública 2006.33.09.000944-1”.

7. O auditor federal apresentou proposta de encaminhamento destes autos no sentido de que fosse conhecido o recurso de reconsideração interposto pela empresa Acquacem Serviços de Saneamento Ltda, para, no mérito, negar-lhe provimento, dando-se ciência ao recorrente do acórdão que venha a ser proferido.

8. O gerente de divisão em substituição da Unidade Técnica (fls. 137/138, Anexo 3) suscitou ausência do pressuposto legal para a declaração de inidoneidade da empresa, paralelamente ao aspecto processual de que a competência para a medida, mesmo que se confirmasse atuação ilícita da empresa na fase da licitação, estaria sob a competência da Administração jurisdicionada, nos termos dos arts. 87, inciso IV e § 3.º, e 88, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 (fls. 137/138 do Anexo 3).

9. Em razão dessas constatações, discordou em parte da proposta de encaminhamento do AUFC, sugerindo que fosse dado provimento parcial ao recurso de reconsideração em apreço com vistas a tornar insubsistente o subitem ‘9.7.’ do acórdão recorrido, mantendo-se inalteradas as demais disposições do *decisum*.

10. O secretário da Serur (fl. 139, Anexo 3) manifestou-se de acordo com as sugestões do gerente da 1ª DT e, no restante, concordou com as proposições do auditor federal.

11. A representante do MP/TCU, Procuradora Maria Cristina Machado da Costa e Silva posicionou-se de acordo com as propostas da Serur (fls. 143, anexo 3).

É o relatório.

VOTO

Nesta oportunidade são examinados recursos de reconsideração interpostos separadamente pela empresa Acquacem Serviços de Saneamento Ltda (fls. 2/25 do anexo 3) e pelo Sr. Dácio Alves de Oliveira, ex-prefeito municipal de Caetité/BA, em face do Acórdão 1.566/2008-TCU-Plenário. Pela deliberação os recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares com débito solidário e multa individual, tendo em vista a constatação de sobrepreço na execução do Convênio nº 211/97, firmado entre o referido município e o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – Indesp, destinado à construção de uma quadra poliesportiva.

2. Quanto à admissibilidade dos recursos em tela, concordo com os exames da Serur (fls. 37/38, Anexo 5) e (fls. 120/121, Anexo 3), no sentido de que só deverá ser conhecido o recurso de interesse da empresa supracitada, tendo em vista que se encontram devidamente preenchidos os requisitos legais e regimentais previstos para a espécie. A outra peça recursal, considerando que foi interposta fora do prazo, não deverá ser conhecida.

3. Relativamente ao mérito da matéria, restou demonstrado que os argumentos sustentados pela empresa não tiveram o condão de afastar as irregularidades que ensejaram o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito, solidariamente com o ex-prefeito de Caetité/BA, bem como a aplicação à recorrente da multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

4. Concorde, todavia, com as observações constantes do parecer emitido nestes autos pelo gerente da 1ª DT/Serur (fls. 137/138, Anexo 3), relativamente aos fundamentos legais que levaram à declaração de inidoneidade da recorrente. Realmente, a declaração de inidoneidade em destaque limita-se às hipóteses de fraude ao procedimento licitatório, desde que seja garantida a prévia defesa, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

5. Pela citação da empresa Acquacem Serviços de Saneamento Ltda. inserida às fls. 433/434 do Anexo 2, pode-se verificar que a recorrente não foi expressamente notificada para se defender de ocorrências relacionadas a fraudes no certame licitatório, conforme estabelece o art. 46 da Lei nº 8.443/92. Em consequência, houve ausência de pressuposto legal para a declaração de inidoneidade da empresa ora recorrente.

6. Ademais, não há neste processo documentos comprobatórios de que a empresa teria concorrido diretamente para o sobrepreço, haja vista que faltaram elementos capazes de esclarecer, sem sombra de dúvida, se o fato questionado ocorreu na fase licitatória ou na execução do contrato, diante das inúmeras alterações levadas a efeito no projeto licitado.

7. Diante dessas observações acompanho a proposta da Serur acolhida pelo Ministério Público junto ao TCU no que tange ao provimento parcial do recurso de reconsideração em apreço com vistas a tornar insubsistente o subitem '9.7.' do Acórdão nº 1566/2008 – TCU – Plenário. Acompanho as outras propostas da instrução de mérito do auditor federal da unidade técnica no sentido de que deverão ser mantidos os demais termos da deliberação recorrida.

Isso posto, voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 320/2010 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-929.440/1998-6
2. Grupo (I) – Classe de Assunto (I) – Recurso de reconsideração (TCE)

3. Recorrentes: Acquacem Serviços de Saneamento Ltda. – CPJ: 00.573.043/0001-66; e Dácio Alves de Oliveira (ex-Prefeito Municipal) – CPF: 009.766.285-20
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Caetité/BA
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
- 5.1. Relator da Decisão recorrida: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: SERUR
8. Advogado constituído nos autos: Fábio Gil Moreira Santiago – OAB/BA nº 15.664 (fl. 09, anexo 2)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de TCE, em fase de exame dos recursos de reconsideração interpostos pelos recorrentes relacionados no item 3 acima contra o Acórdão nº 1566/2008 – Plenário, que, dentre outras medidas, julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenou-os, solidariamente, a débito, aplicou-lhes multa individual de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e declarou a inidoneidade da respectiva empresa.

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

9.1. não conhecer, com fundamento no art. 32, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, e do art. 285, § 2º, do RI/TCU, do recurso de reconsideração interposto pelo Senhor Dácio Alves de Oliveira (ex-Prefeito Municipal de Caetité/BA) – CPF: 009.766.285-20;

9.2. conhecer, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/92, do recurso de reconsideração interposto pela empresa, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial com vistas a tornar insubsistente o subitem ‘9.7.’ do acórdão recorrido, mantendo-se inalteradas as demais disposições do *decisum* atacado;

9.3. levar ao conhecimento dos recorrentes o inteiro teor desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0320-06/10-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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE – Plenário
TC 010.751/2009-5

Natureza(s): Acompanhamento.

Entidade: Secretaria do Tesouro Nacional - MF

Responsável: Arno Hugo Augustin Filho (389.327.680-72)

Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.

Advogado(s):

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. PROJETO NOVO SIAFI. SEGUNDA INSPEÇÃO. VERIFICAÇÃO DE FALHAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se do segundo relatório de inspeção com o objetivo de atender ao item 9.1 do Acórdão nº 73/2009 – Plenário, que autorizou o acompanhamento, junto à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, do desenvolvimento do Projeto Novo Siafi.

Adoto como relatório a instrução da unidade técnica, que transcrevo a seguir:

“INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Inspeção com vistas a prosseguir no atendimento ao item 9.1 do Acórdão nº 73/2009 – TCU – Plenário (anexo 1, fl. 12), o qual autorizou o acompanhamento, junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do desenvolvimento do Projeto Novo Siafi.

Essa autorização originou-se do Relatório do Grupo de Trabalho (anexo 1, fls. 3/9-verso), instituído pelas Ordens de Serviço/Segecex nºs 1, de 22/4/2008, e 2, de 21/5/2008, o qual visou atender à Comunicação do Excelentíssimo Senhor Ministro Marcos Vileça, na Sessão Ordinária do Plenário de 2 de abril de 2008, conforme Ata nº 10 de mesma data, sobre o tratamento das dificuldades enfrentadas pelas repartições diplomáticas brasileiras no exterior na operacionalização do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), e à modernização do ambiente tecnológico que suporta o funcionamento do Sistema (anexo 1, fl. 1).

O relatório às fls. 21/39, que deu origem ao Acórdão nº 2.348/2009 – TCU – Plenário (fls. 72/73), foi resultado da primeira inspeção originada desse acompanhamento. Por continuidade, este relatório compõe o resultado do segundo trabalho de inspeção.

Visão geral

Uma visão geral do Siafi, do Projeto Novo Siafi e de sua situação atual já se encontra registrada às fls. 23-v/29 destes autos.

De plano, cumpre destacar que, atualmente, o projeto encontra-se na Fase 1 – desenvolvimento do Sistema Contas a Pagar e Receber (CPR) e das funcionalidades requeridas para o seu funcionamento, juntamente com as definições sobre a arquitetura do sistema. Para execução dessa fase, celebrou-se, por dispensa de licitação, em 9 de março de 2009, o Contrato nº 43033/2009 entre a STN e o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro (anexo 1, fls. 103/108), constante no âmbito do Processo nº 17944.000085/2009-15 do Tesouro. Esse contrato possui valor estimado de R\$ 7.094.605,99 (sete milhões, noventa e quatro mil, seiscentos e cinco reais e noventa e nove centavos) e previsão de vigência de 18 (dezoito) meses, conforme consta em suas cláusulas 10ª e 14ª, às fls. 106 e 107 do anexo 1.

Essa fase do projeto prevê que 27 (vinte e sete) produtos, vinculados ao desenvolvimento e entrega do novo Sistema CPR, serão entregues no decorrer da execução contratual (fls. 27-v/29).

Com efeito, durante a execução desta inspeção, constatou-se que esse projeto ainda se encontra em seu início, sendo que a STN recebeu apenas um produto (ProdProjetoExecutivo, constante às fls. 5/22 do anexo 2), o qual contempla o Projeto Executivo para atendimento ao contrato, e pagou pelo mesmo o valor de R\$ 40.940,10 (quarenta mil, novecentos e quarenta reais e dez centavos) (anexo 2, fl. 26).

Ressalte-se que um segundo produto (ProdDesenArq: descrição do desenho de arquitetura do Novo Siafi), já entregue pelo Serpro, encontrava-se, à época do trabalho de campo, em fase de avaliação final para pagamento (item ‘a’, fl. 88).

É de sinalar que, durante a execução do primeiro trabalho de inspeção, foram identificados pela equipe de auditoria 4 (quatro) fatos relevantes pendentes de adequação à época (fls. 34/36): 1) Ausência

de Processo de Desenvolvimento de Software (PDS); 2) Ausência de cronograma detalhado; 3) Indefinição do **Broker** de Integração¹; e 4) Inexistência de ambientes de homologação e produção.

Nesta inspeção, constatou-se que parte dessas pendências foi solucionada. A STN adotou para o projeto o PDS do próprio Serpro (Processo Serpro de Desenvolvimento de Soluções – PSDS, já mencionado no verso da fl. 34), criando, ainda, um documento complementar na forma de um portal de hipertextos (**Wiki**) acessado por meio da **intranet** da STN/Serpro (anexo 1, fl. 153).

Atualmente, a STN também mantém um cronograma detalhado do projeto, apesar de terem sido identificadas algumas falhas relacionadas à definição desse cronograma, conforme será descrito no 0. Quanto à indefinição do **Broker** de Integração, constatou-se que, conforme proposta apresentada no ProdDesenArq (parágrafo 0, também constante no DVD à fl. 150 do anexo 1), ainda em fase análise pela STN, o Serpro adotará ferramentas e soluções desenvolvidas no âmbito da própria empresa, denominadas **SQLAda**² e **SQLora**³.

Contudo, a inexistência de ambientes de homologação e produção ainda não foi resolvida, sendo que, conforme relato dos gestores, a STN e o Serpro ainda estão discutindo como se dará a aquisição e manutenção dessa estrutura.

Por fim, constatou-se que o gestor do projeto mantém uma relação de riscos relacionados ao Projeto Novo Siafi (fls. 102/103), sendo que os 4 (quatro) fatos relevantes descritos possuem relação direta, ou indireta, com os seguintes riscos já identificados: R02 (deficiência na integração das frentes de trabalho); R04 (arquitetura de integração das plataformas inadequada); R08 (não disponibilização do ambiente de homologação no tempo previsto); R11 (inobservância pelas equipes dos padrões definidos para o projeto); e R16 (falha na estimativa dos prazos para as atividades do projeto).

...

ACHADOS DE AUDITORIA

Achado 1 - Falhas na definição do cronograma

Constatarem-se modificações recorrentes no cronograma da Fase 1 do projeto (anexo 2, fls. 12; 13; 25; 32; 34; volume principal, fl. 89), com adiamentos acima de 2 (dois) meses nas datas de entrega inicialmente previstas. Essas falhas resultaram que o cronograma de execução físico-financeira (anexo 1, fls. 131/132) não está sendo cumprido conforme o que foi previsto inicialmente.

Segundo a própria STN, a estratégia inicial de execução do projeto proposta pelo Serpro era “ousada, com prazos curtos e uso intenso de paralelismo. Essa estratégia [...] amplia os riscos assumidos pela Empresa neste projeto” (anexo 2, fl. 3).

Convém ressaltar que, apesar do aviso da STN e da previsão de aplicação de multas no caso de atrasos – IndAtraso (anexo 1, fl. 134), o Serpro manteve o cronograma inicialmente proposto ao entregar o projeto executivo, assumindo os riscos e as responsabilidades, pois esse vinculava a sua participação na execução do contrato.

Com vistas a demonstrar a imprecisão verificada na definição inicial do cronograma, toma-se, por exemplo, a entrega do produto ProdDesenArq (citado no parágrafo 0), a qual estava inicialmente prevista no projeto executivo para 7/7/2009 (anexo 2, fl. 12, item 4), mas que, após modificações no cronograma de referência, somente foi realizada pelo Serpro em 23/10/2009 (fl. 88, item “a”).

Com efeito, a prática de alterações constantes do cronograma causou a inefetividade da aplicação do nível de serviço relativo ao percentual de atraso na entrega dos produtos, impossibilitando a aplicação de multas ao Serpro.

¹ Descrição de solução genérica, no âmbito do Projeto Novo Siafi, que permitirá a mediação entre outras aplicações/programas, interna e externamente, para troca de informações, com vistas a ocultar do programador possíveis diferenças de protocolos de comunicação, plataformas e sistemas operacionais.

² SQLAda é uma ferramenta desenvolvida internamente pelo Serpro com o objetivo de utilizar o Adabas (**Adaptable DATA Base System**, sistema gerenciador de banco de dados hierárquico) em uma arquitetura Cliente/Servidor por meio de linguagem semelhante a SQL.

³ SQLora é uma ferramenta que realiza a conexão e comunicação da plataforma alta (**Mainframe**) com a baixa, em banco de dados Oracle (Solução comercial de um banco de dados relacional).

Em entrevista, os gestores afirmaram que as sucessivas mudanças identificadas foram decorrentes da adaptação do Serpro ao processo de gestão operacional empreendido pela STN no âmbito do projeto. Esse processo foi implantado porque a STN considerou que as especificações que estavam sendo elaboradas para os primeiros produtos a serem entregues não atendiam à qualidade esperada (vide boa prática descrita no 0).

Ademais, até a conclusão do trabalho de campo, ainda não estava definida a nova linha de base do cronograma, ou seja, o cronograma aprovado para o projeto em relação ao qual é comparada a execução do projeto e são medidos os desvios para o controle do gerenciamento. O órgão declarou que ainda estava analisando as informações apresentadas pelo Serpro para aprovação da referida linha de base (fl. 94).

É provável, ainda, que esse cronograma sofra alterações em virtude da greve de funcionários do Serpro iniciada em 21/10/2009 (anexo 1, fls. 154/155), a qual, até a conclusão deste relatório, ainda perdurava.

Por fim, cumpre trazer a lume que existe determinação à STN (Acórdão nº 2.348/2009 – TCU – Plenário, item 9.1.2.2) para que ela adote o uso de “ordens de serviço” ou “solicitações de serviço” que vinculem os produtos a serem entregues no âmbito do contrato, inclusive as datas de entrega desses, a fim de reforçar o cumprimento dos prazos e níveis de serviço acordados.

...

Conclusão

Em que pese a revisão de cronograma constituir um evento inerente aos projetos de desenvolvimento de sistemas, a recorrência de modificações e a demora na definição da linha de base do cronograma põem em risco a conclusão no prazo estabelecido da fase 1 do projeto Novo Siafi e afastam a efetividade da aplicação do acordo de nível de serviço do contrato.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, em observância aos Princípios da Eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal/88) e do Planejamento (art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967), envide esforços no sentido de manter, junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados, um cronograma realista e alcançável para desenvolvimento da fase 1 do Projeto Novo Siafi, atentando para a efetividade da aplicação do nível de serviço relativo ao atraso na entrega dos produtos esperados do Contrato nº 43033/2009, em cumprimento ao art. 54, §1º, da Lei nº 8.666/1993.

Achado II - Falhas no processo de ateste do produto ProdProjetoExecutivo

O documento que apresenta a avaliação da STN para fins de aceitação e pagamento do produto ProdProjetoExecutivo (anexo 2, fls. 2/3; 26/30) faz ressalvas à alteração na ordem de entrega de alguns produtos em relação ao inicialmente previsto no projeto básico, bem como ao fato de alguns marcos de entrega já terem se expirado à época da entrega do produto ProdProjetoExecutivo, mas não demonstra que os critérios de aceitação previstos no Contrato nº 43033/2009 (anexo 1, fls. 128/130) tenham sido observados na entrega do referido produto.

Ademais, no mesmo documento está registrado que o Serpro, ao entregar o produto por Ofício, não utilizou o instrumento adequado para a entrega previsto no projeto básico, qual seja, termo de aceite (anexo 2, fl. 3). Dessa forma, não foi respeitado integralmente o processo de avaliação e pagamento.

No que tange aos níveis de serviço estabelecidos no contrato, não há evidências de aferição da qualidade do produto, pela Comissão Técnica de Avaliação (CTA), uma vez que a referida comissão ainda não teria sido constituída.

...

Conclusão

Não foi cumprido integralmente o processo de avaliação e pagamento, bem como não restou demonstrado que os critérios de aceitação e os indicadores de níveis de serviço para os produtos previstos no Contrato nº 43033/2009 foram observados no processo de ateste do produto ProdProjetoExecutivo.

Proposta de encaminhamento

Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, com vistas a evidenciar o cumprimento das cláusulas 3ª, item 5, e 10ª, parágrafo 3º, do Contrato nº 43033/2009, registre, por meio de documentos, a aplicação do processo e dos critérios previstos nos anexos “C” (Critério de Aceitação e Pagamento dos Produtos) e “E” (Acordo de Níveis de Serviço) do respectivo contrato na aceitação e pagamento dos produtos, observando, ainda, a necessidade de instituir a Comissão Técnica de Avaliação (CTA), conforme já determinado no item 9.1.1.3 do Acórdão nº 2.348/2009 – TCU – Plenário.

Achado III - Deficiências nos registros de controle

De plano, cumpre destacar que, durante a análise do processo de pagamento relativo ao Contrato nº 43033/2009 (Nº de Identificação 17944.000625/2009-61-STN-MF-DF), foram verificados os procedimentos da STN para recolhimento dos tributos devidos, inclusive as alíquotas utilizadas, com base nos ordenamentos vigentes (Lei nº 9.430/1996 e Instrução Normativa SRF nº 480/2004).

Durante essa análise, verificou-se que a STN mantém na capa desse processo as informações sobre os respectivos documentos do Siafi que comprovam o recolhimento de tributos (anexo 1, fl. 156). Contudo, essas informações não constam no próprio processo, à exceção da ordem bancária que se encontrava devidamente incluída, sendo que não há informação sobre os valores efetivamente recolhidos dos referidos documentos.

Ressalte-se que foi comprovado o devido recolhimento dos tributos, por meio do Siafi (anexo 1, fls. 157/158), e que esses encontravam-se em sintonia com as informações constantes na capa do processo. Contudo, concluiu-se que o controle efetuado pela STN pode ser melhorado por meio da simples impressão e adição física dos respectivos documentos do Siafi ao processo, com vistas a manter a completude desses e a permitir a sua fácil localização para comprovação dos recolhimentos.

...

Conclusão

O controle efetuado pela STN pode ser melhorado por meio da simples impressão e adição física dos respectivos documentos/notas do Siafi ao processo, com vistas a manter a completude desses e permitindo a sua fácil localização para comprovação dos recolhimentos. Esse entendimento baliza a proposta de recomendação apresentada a seguir.

Proposta de encaminhamento

Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que archive, junto aos respectivos registros de seus processos de pagamento no âmbito do Contrato nº 43033/2009, cópia ou impressão dos documentos emitidos pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) referentes à retenção dos tributos devidos (IRPJ, CSLL, COFINS, PIS e ISS), a fim de facilitar a comprovação do recolhimento desses.

OUTROS FATOS RELEVANTES

No que concerne ao achado apresentado a seguir – realização de avaliações intermediárias –, impende sinalar que se refere a uma boa prática adotada pela STN no controle do projeto Novo Siafi.

Ressalte-se, outrossim, que esta equipe de inspeção optou por manter registrado este achado, tendo em conta sua relevância para o controle do projeto em epígrafe.

Achado IV - Realização de avaliações intermediárias

Verificou-se que a STN vem realizando avaliações de entregas intermediárias dos produtos da fase 1 do projeto Novo Siafi, visando auxiliar o controle preventivo da evolução dos serviços (fls. 95/100).

Para esse fim, a STN instituiu a utilização de Termo de Avaliação de Entrega Intermediária (TAEI), “instrumento que busca a avaliação e o acompanhamento da evolução técnica dos produtos em elaboração” (fl. 93).

Por meio dos TAEIs, verifica-se que foram aplicados os indicadores de qualidade previstos no acordo de níveis de serviço do contrato nas avaliações das entregas intermediárias dos produtos ProdEspSENHA e ProdEspCOMUNICA (fls. 95/96).

No entanto, impende destacar que os TAEIs não substituem os documentos formais de aceite dos produtos.

...

Conclusão

A STN está realizando avaliações intermediárias dos produtos, e registrando o resultado dessas avaliações em documentos criados para esse fim, o que contribui para o controle preventivo da evolução dos serviços.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho de inspeção foi prosseguir o processo de acompanhamento do Projeto Novo Siafi, identificando a sua situação atual, a aderência de sua gestão contratual (técnica e administrativa) aos normativos vigentes e ao contrato, além de possíveis problemas e riscos existentes no projeto.

As questões de inspeção enfocaram aspectos relacionados à identificação de atrasos no cronograma que poderiam impactar o Projeto Novo Siafi; ao monitoramento dos riscos relacionados ao projeto; e aos procedimentos de pagamento e de monitoração técnica e administrativa da prestação de serviços de TI relacionada ao contrato.

Quanto ao acompanhamento do Novo Siafi, verificou-se a ocorrência de modificações recorrentes no cronograma da Fase 1 do projeto, com adiamentos acima de 2 (dois) meses nas datas de entrega inicialmente previstas. O resultado dessas falhas é que o cronograma de execução físico-financeira não está sendo cumprido conforme o previsto inicialmente (0). Nessa esteira, cabe citar que, apesar dessas alterações significativas, o prazo de vigência do Contrato nº 43033/2009 (iniciado em 9 de março de 2009 e com duração de 18 meses) ainda não foi afetado.

Constatou-se, ainda, que os gestores do projeto buscam efetuar o monitoramento dos seus riscos, sendo que alguns dos fatos relevantes, pendentes de adequação, descritos no relatório de inspeção anterior, possuem relação direta, ou indireta, com os riscos levantados (parágrafos 0/0).

No que tange ao processo de aceitação e pagamento dos produtos vinculados ao contrato, verificou-se que a STN não demonstrou que os critérios de aceitação previstos, relacionados aos níveis de serviço estabelecidos, tenham sido observados na entrega do produto ProdProjetoExecutivo (0). Ademais, constatou-se que não foi respeitado integralmente o processo de avaliação e pagamento estabelecido.

Ainda quanto ao processo de pagamento, concluiu-se que o controle efetuado pela STN pode ser aperfeiçoado, com vistas a manter a completude desses e permitir a mais fácil comprovação dos recolhimentos tributários (0).

Por sua vez, constatou-se, como outros fatos relevantes, a inclusão de uma boa prática: a realização de avaliações intermediárias dos produtos relacionados ao contrato (0). Conforme o relato dos gestores, esse fato tem contribuído como controle preventivo da evolução dos serviços.

Como o foco do trabalho restringiu-se ao acompanhamento do Projeto Novo Siafi, mensurou-se o volume de recursos fiscalizados por meio da identificação dos gastos previstos para os anos de 2009 e 2010 no âmbito do Contrato nº 43033/2009 (parágrafo 0), firmado entre a STN e o Serpro em 9/3/2009, com previsão de vigência de 18 (dezoito) meses e valor estimado de R\$ 7.094.605,99 (sete milhões, noventa e quatro mil, seiscentos e cinco reais e noventa e nove centavos).

As conclusões deste trabalho abarcam riscos ao projeto, irregularidades formais e oportunidades de melhoria. As propostas de encaminhamento englobam determinações e recomendações para formalização e aperfeiçoamento dos processos de monitoração e gestão contratual, além de aperfeiçoamento dos procedimentos de controle. Não foram identificados benefícios financeiros oriundos deste trabalho.

Por fim, convém ressaltar que, conforme previsto no Ofício de Requisição nº 03-375/2009 (fls. 16/19), manteve-se como parâmetros futuros de acompanhamento, a serem encaminhados para este Tribunal conforme o decorrer do projeto: os produtos relativos à gestão dos serviços contratados, resumo bimestral sobre a situação dos produtos referenciados no contrato em tela e quaisquer novos

projetos básicos que vierem a ser aprovados, referentes às contratações das demais fases do projeto (fl. 18).

Esses parâmetros, definidos em comum acordo entre a equipe de auditoria e os gestores, contêm as próximas informações a serem encaminhadas ao TCU pela Cosis/STN, as quais passarão a compor novos anexos do processo em tela, assim como os respectivos eventos que darão origem a esses encaminhamentos, para que seja dado prosseguimento ao processo de acompanhamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, com as seguintes propostas:

I - Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) em observância aos Princípios da Eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal/88) e do Planejamento (art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967), mantenha junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados, cronograma realista e alcançável para desenvolvimento da fase 1 do Projeto Novo Siafi, atentando para a efetividade da aplicação do nível de serviço relativo ao atraso na entrega dos produtos esperados do Contrato nº 43033/2009, em cumprimento ao art. 54, §1º, da Lei nº 8.666/1993 (0);

b) com vistas a evidenciar o cumprimento das cláusulas 3ª, item 5, e 10ª, parágrafo 3º, do Contrato nº 43033/2009, registre, por meio de documentos, a aplicação do processo e dos critérios previstos nos anexos “C” (Critério de Aceitação e Pagamento dos Produtos) e “E” (Acordo de Níveis de Serviço) do respectivo contrato na aceitação e pagamento dos produtos, observando, ainda, a necessidade de instituir a Comissão Técnica de Avaliação (CTA), conforme já determinado no item 9.1.1.3 do Acórdão nº 2.348/2009 – TCU – Plenário (0).

II - Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional *que archive, junto aos respectivos registros de seus processos de pagamento no âmbito do Contrato nº 43033/2009, cópia ou impressão dos documentos emitidos pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) referentes à retenção dos tributos devidos (IRPJ, CSLL, COFINS, PIS e ISS), a fim de facilitar a comprovação do recolhimento desses (0);*

III - Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional *que, no prazo de 30 dias a partir da data da decisão que vier a ser proferida, elabore e encaminhe à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), deste Tribunal, plano de ação contendo cronograma das medidas que adotarão para cumprir as determinações e recomendações;*

IV - Encaminhar *cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda;*

V - Encaminhar *cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, à 2ª Secretaria de Controle Externo e à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) deste Tribunal para subsidiar a realização de trabalhos conexos;*

VI - Determinar *o retorno dos presentes autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), para que seja dado prosseguimento ao acompanhamento do Projeto Novo Siafi.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo de acompanhamento sobre o desenvolvimento do “Novo Siafi”, projeto de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que deverá, em 2014, substituir o atual Siafi, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, que funciona desde 1987 e é o sistema responsável pelo controle e acompanhamento dos gastos públicos federais.

A relevância do novo sistema é indiscutível. Por meio dele, opera-se toda a administração financeira federal, razão por que o TCU acompanha *pari passu* a sua elaboração do “Novo Siafi”.

No momento, a Sefti – Secretaria de Fiscalização de Tecnologia de Informação - realizou a segunda inspeção para verificar o andamento do projeto, do que trata o presente feito. Todas as cautelas e cuidados são devidos, em razão da importância do sistema e da fracassada tentativa de substituição do sistema atual pelo “Siafi XXI”, que consumiu, após 5 anos, mais de 30 milhões de reais.

Os cronogramas da Fase 1 foram recorrentemente modificados, levando a atrasos nas metas previamente acordadas, sem a aplicação das multas contratuais. O Serpro não estava se mostrando capaz de entregar os produtos com a qualidade esperada pela STN.

O cronograma deve definir, com clareza, o produto, os padrões de qualidade aferíveis por critérios objetivos e o prazo limite que, se descumprido, deve resultar na aplicação de sanções.

Não há dúvida de que um sistema de informática da complexidade do “Novo Siafi” traz inúmeras dificuldades técnicas e certo grau de imprevisibilidade em suas ocorrências, mas isso não pode servir de justificativa para atrasos recorrentes e não execução do acordado, sob pena de repetição do ocorrido no “Siafi XXI”.

Foram identificadas falhas no cumprimento do processo de avaliação de pagamento e não ficou demonstrado que os critérios de aceitação e os indicadores de níveis de serviço para os produtos previstos no Contrato nº 43033/2009 tenham sido devidamente observados no processo de ateste do produto ProdProjetoExecutivo. Foi observado, também, que a Comissão Técnica de Avaliação (CTA) ainda não foi instituída.

Reputo, pois, pertinente determinar à STN que registre, em documentos, a aplicação do processo e dos critérios previstos para comprovação de que o produto entregue encontra-se dentro das especificações acordadas. Essencial também que constitua a CTA em curto prazo.

Portanto, compartilho com os argumentos da Unidade Técnica, adotando como razões de decidir a instrução incorporada no relatório, e acolho na essência sua proposta de encaminhamento, realizando, todavia, as modificações pertinentes.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 321/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.751/2009-5.
2. Grupo I – Classe – Assunto: Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União - TCU.
 - 3.2. Responsável: Arno Hugo Augustin Filho (389.327.680-72).
4. Órgão: Secretaria do Tesouro Nacional - MF.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Sec. de Fisc. de Tec. da Informação (SEFTI).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do desenvolvimento do Projeto Novo Siafi;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 37, caput, e 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

9.1.1 estabeleça, junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados, cronograma factível e adequado para o desenvolvimento da fase 1 do Projeto Novo Siafi, atentando para a efetividade da aplicação do nível de serviço relativo ao atraso na entrega dos produtos esperados do Contrato nº 43033/2009, em cumprimento ao art. 54, §1º, da Lei nº 8.666/1993, e para a aplicação das devidas sanções;

9.1.2 com vistas a evidenciar o cumprimento das cláusulas 3ª, item 5, e 10ª, parágrafo 3º, do Contrato nº 43033/2009, registre, por meio de documentos, a aplicação do processo e dos critérios previstos nos anexos “C” (Critério de Aceitação e Pagamento dos Produtos) e “E” (Acordo de Níveis de Serviço) do respectivo contrato na aceitação e pagamento dos produtos;

9.1.3 institua a Comissão Técnica de Avaliação (CTA), conforme já determinado no item 9.1.1.3 do Acórdão nº 2.348/2009 – TCU – Plenário, no prazo máximo de 15 dias;

9.2 Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que archive, junto aos respectivos registros de seus processos de pagamento no âmbito do Contrato nº 43033/2009, cópia ou impressão dos documentos emitidos pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) referentes à retenção dos tributos devidos (IRPJ, CSLL, COFINS, PIS e ISS);

9.3 Encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como Relatório e Voto, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e ao Serviço Federal de Processamento de Dados;

9.4 Retornar os presentes autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), para que seja dado prosseguimento ao acompanhamento do Projeto Novo Siafi e para a verificação do cumprimento das deliberações deste Acórdão.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0321-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-004.252/2001-4 (com 5 volumes)

Natureza: Recursos de Reconsideração.

Unidade: Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual – Ministério da Cultura.

Recorrentes: Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda. (CNPJ 58.492.448/0001-50); Renato Bulcão de Moraes (CPF 403.245.677-15) e José Álvaro Moisés (CPF 049.249.678-15).

Advogados constituídos nos autos: Roberta Maria Batochio Segall (OAB/SP 154.000); José Roberto Batochio (OAB/SP 20.685); Guilherme Octávio Batochio (OAB/SP 123.000); Ricardo Toledo Santos Filho (OAB/SP 130.856); Fábio Coelho Ayruth (OAB/SP 107.539-E); Jardel Alarcon de Andrade (OAB/SP 110.472-E); Júnia de Abreu Guimarães Souto (OAB/DF 10.778); Ana Cláudia Borges Torres Perez (OAB/DF 18.978); Renato dias Rolim Visentin (OAB/DF 13.838); Sebastião Botto de Barros Tojal (OAB/SP 66.905); Sérgio Rabello Tamm Renault (OAB/SP 66.823); Frederico Prado Lopes (OAB/SP 143.263); Flávio Croce Caetano (OAB/SP 130.202); Gabriella Fregni (OAB/SP 146.721); Maria Teresa Bresciani Prado Santos (OAB/SP 94.908); Aline Zucchetto (OAB/SP 166.271); Flávia Cecília de Souza Oliveira Vitória (OAB/SP 183.677); Carolina Gabas Stuchi (OAB/SP 194.969); Cristina Corrêa da Silveira Gomes (OAB/SP 202297-B); Johnatan Christian Molitor (OAB/SP 180.862); Juliana Lasmar de Lima (OAB/SP 156.829); Cláudia Roberta Santesso (OAB/SP 200.842); Thaís de Ávila Marques (OAB/SP 199.254); Celita Rosenthal (OAB/SP 201.351); Leila Cecília Vidal (OAB/SP 103.466-E); Cristina Luiza Vinhal Reis (OAB/SP 110.123-E); Yumi Teruya (OAB/SP 108.242-E); Guilherme Monti Martins (OAB/SP 116.831-E); Edson Francisco Martim (OAB/SP 111.446-E); Paulo Afonso Bortolotti Calenda (OAB/SP 114.363-E); Karen Müller da Silva (OAB/SP 115.515-E); Wilton Luis da Silva Gomes (OAB/SP 109.922-E); e Juliana Silva Torres (estagiária de direito, CPF 013.687.381-25).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO-CONCLUSÃO DO DOCUMENTÁRIO “TESOUROS AMERICANOS - O OURO”. FINANCIAMENTO COM BASE NA LEI 8.685/93 (LEI DO AUDIOVISUAL). APROVAÇÃO DO PROJETO E LIBERAÇÃO DOS RECURSOS EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA. INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO POR ALGUNS DOS RESPONSÁVEIS. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO DE UM DOS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO DOS RECURSOS DOS OUTROS DOIS RESPONSÁVEIS. NÃO PROVIMENTO DESSES RECURSOS.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda. e pelo sócio gerente dessa empresa, Renato Bulcão de Moraes, em peça única, e ainda por José Álvaro Moisés, ex-Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura, contra o Acórdão 1.462/2008 - Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as contas desses agentes e os condenou ao pagamento de débito e multa.

2. Em seguida, com intuito de permitir a compreensão dos motivos que embasaram a deliberação acima referida, transcrevo trechos do Voto do Relator **a quo**, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, que embasou a deliberação recorrida:

3. Ressaltou o referido Relator que se encontravam “*nesta Corte um total de 15 processos de tomadas de contas especiais em nome da Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., de Renato Bulcão de Moraes, sócio-gerente da empresa, e de sua então sócia Marina Massi, em virtude da não-conclusão de projetos financiados com recursos captados por meio das Leis 8.313/1991 (Lei Rouanet) e/ou 8.685/1993 (Lei do Audiovisual). Desses, 14 estão sob minha relatoria, conforme relação a seguir, e um encontra-se sob a relatoria do eminente Ministro Augusto Nardes (TC-001.118/2003-0, projeto “A Fina Sintonia Carioca”)*”:

Processo	Projeto
TC-004.246/2001-7	Conferência de Medellin (alterado para Religião dos Bispos)
TC-004.252/2001-4	Tesouros Americanos - O Ouro
TC-004.682/2001-5	Pepe Bola
TC-012.457/2001-6	Doutrina e Estado de Segurança Nacional

TC-012.458/2001-3	Glorinha Leme - Telescópio Bubble
TC-012.460/2001-1	Crepúsculo dos Artilheiros
TC-012.467/2001-2	Tesouros Americanos - A Prata
TC-012.576/2001-7	Os Judeus
TC-012.739/2001-4	Glorinha Leme
TC-012.770/2001-4	Descobrimos a América
TC-016.020/2001-2	Quem são os Descobridores
TC-016.060/2001-8	A França Antártica
TC-016.097/2001-8	Matéria Plástica
TC-016.098/2001-5	Mama Rádio

(...)"

4. Prosseguiu o eminente Relator:

"2. A referida Lei 8.685/1993, denominada Lei do Audiovisual, criou mecanismos de incentivos fiscais de fomento à atividade audiovisual. À época dos fatos em questão, na modalidade prevista no artigo 1º da referida lei, adotada nos projetos listados no item anterior, pessoas físicas ou jurídicas poderiam abater do imposto de renda devido até 100% dos recursos investidos na compra de certificados de investimento (CI) representativos dos direitos de comercialização de obras audiovisuais cinematográficas de produção independente. Para ser implementado, o projeto precisava de aprovação do Ministério da Cultura, via Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual, e os certificados necessitavam ser autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

3. Com relação à Lei 8.313/1991, denominada Lei Rouanet, criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), destinado a captar e canalizar recursos não apenas para obras audiovisuais mas para todas as espécies de produção cultural. Os projetos passavam pela Secretaria de Apoio à Cultura (SAC) do Ministério da Cultura e eram aprovados pelo Conselho Nacional de Incentivo à Cultura (Cnic), deliberações publicadas no Diário Oficial da União.

(...)

II

5. O objeto desta tomada de contas especial diz respeito ao projeto "Tesouros Americanos - O Ouro". Conforme relatado, trata-se de um documentário em Cine-VT, com 52 minutos de duração, captação em 16 mm, edição eletrônica não-linear e finalização em duas cópias com som ótico dolby stereo, uma Beta NTSC digital e outra 16 mm. A então Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual do Ministério da Cultura (SDAv/MinC) aprovou o orçamento do empreendimento em R\$ 389.037,20, sendo que 80%, ou R\$ 311.229,76, foram autorizados a ser captados no mercado na forma de renúncia fiscal, nos termos do art. 1º da Lei 8.685/1993.

6. Contudo, ante a **omissão da prestação de contas e a não-conclusão do documentário**, em que pese ter havido a captação integral dos recursos autorizados, e uma vez que os valores captados pelas leis de incentivo à cultura, tanto pela 8.685/1993 como pela 8.313/1991, são objeto de renúncia fiscal, sujeitos, portanto, à fiscalização desta Corte de Contas, como prescreve o art. 70, caput, da Constituição Federal, além do art. 1º, § 1º, da Lei 8.443/1992, **houve a instauração da presente tomada de contas especial**.

7. No âmbito desta Corte, além da responsabilidade da Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda. e de seus sócios por eventual débito referente aos projetos inconclusos, foi questionada a conduta dos servidores da então Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual, do Ministério da Cultura, o que motivou a realização de diversas audiências.

8. As citações e audiências referentes às irregularidades objeto destes autos foram determinadas pelo Tribunal por intermédio da Decisão 1.564/2002 – Plenário (...).

III

10. Feitas essas considerações iniciais, passo a tratar, em um primeiro plano, da responsabilidade sobre o débito decorrente das irregularidades verificadas no projeto “Tesouros Americanos – Ouro”, objeto da citação constante do item 8.1 da Decisão 1.564/2002 – Plenário, deixando, para um momento posterior, a análise das audiências realizadas no âmbito deste processo (...).

11. Observo que, conforme esclarecido na Proposta de Deliberação que fundamentou a mencionada Decisão 1.564/2002 - Plenário, a extensão da responsabilidade sobre o débito, de forma solidária, aos sócios da empresa captadora dos recursos, foi adotada em todas as 14 tomadas de contas especiais mencionadas e decorreu da configuração da má-fé dos sócios na condução da empresa, com o objetivo de cometer as irregularidades impugnadas.

12. Destaca-se a omissão dos gerentes da empresa em informar ao Ministério da Cultura, em três dos projetos, a existência de dois pedidos de utilização de recursos incentivados para um único empreendimento, um com base na Lei Rouanet e o outro na Lei do Audiovisual, irregularidade discutida nos processos específicos dos projetos, TC-004.682/2001-5 (“Pepe Bola”), TC-012.739/2001-4 (“Glorinha Leme”) e TC-012.460/2001-1 (“O Crepúsculo dos Artilheiros”), aquele primeiro também nesta sessão de julgamento. Com a aprovação dos dois pedidos de captação para um mesmo projeto, os responsáveis puderam constituir a contrapartida de uma captação com os recursos advindos da outra, e vice-versa, contrariando o exigido pela Lei 8.685/1993, que estabelece que a contrapartida deve ser constituída com recursos próprios ou de terceiros, não alcançados, portanto, por incentivos fiscais.

13. Contribuiu, ainda, para a configuração da má-fé dos sócios, o fato de **a empresa Casa de Produção, em período de 13 meses, ter obtido a aprovação de 14 projetos de audiovisual, com captação autorizada de mais de R\$ 7 milhões e contrapartida de R\$ 2,7 milhões**, sem haver concluído, com a qualidade mínima necessária, sequer um único projeto, conforme apurado, tendo a empresa já encerrado suas atividades.

IV

14. Em defesa própria e de sua empresa, o Sr. Renato Bulcão de Moraes, sócio e representante legal da Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., afirmou que o projeto “Tesouros Americanos - O Ouro” foi devidamente finalizado (volume 4, fl. 40). Assim sendo, trouxe aos autos duas fitas, uma no formato Betacam Digital e outra no formato VHS (volume 5).

15. A defesa do Sr. Renato Bulcão de Moraes e da empresa Casa de Produção, em síntese, além de haver encaminhado as fitas referentes ao projeto, relatou, após traçar um histórico de sua carreira e de sua empresa, as dificuldades que o responsável teve no relacionamento com a Secretaria do Audiovisual, que se traduziu, segundo alegado, em não obter respostas às suas correspondências e na constatação do desaparecimento de grande parte delas dos autos relativos aos projetos. Além disso, a Secretaria teria insistido em enviar-lhe toda correspondência para um antigo endereço (vol. 4, fls. 2/4). Continuou interpretando a situação como “clara e incompreensível perseguição por parte da secretaria em relação aos seus projetos” (vol. 4, fl. 5). Assim, “não havia nada a ser feito, cabia ao defendente tão somente dar seguimento aos seus projetos” (vol. 4, fl. 8). Argumentou, ainda, que com a desvalorização do real em 1998, os orçamentos originais de todos os projetos ficaram defasados em mais de 25% cada um, e que optou em “dar seguimento a seus projetos sem requerer mais verba, simplesmente agilizando o processo de filmagens para minimizar o impacto nos orçamentos originais” (vol. 4, fl. 8). Mais ainda, “ao invés de pedir redimensionamento dos projetos e autorização para captar mais recursos para finalizá-los, procurou adaptar sua verba previamente aprovada e captada, barateando o custo dos projetos através de avanço tecnológico” (vol. 4, fl. 11).

16. Outro ponto levantado pela defesa tratou de questionamento sobre o fato de o responsável não ter sido previamente notificado pela então Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual, o que implicaria na nulidade do procedimento administrativo que culminou com a instauração da tomada de contas especial.

17. Efetivou, ainda, alegações específicas referentes aos projetos “Pepe Bola”, “Glorinha Leme”, “Crepúsculo dos Artilheiros”, “Conferência de Medellín”, “Matéria Plástica” e “Mama Rádio”, que

serão analisadas, respectivamente, nos TCs 004.682/2001-5, 012.739/2001-4, 012.460/2001-1, 004.246/2001-7, 016.097/2001-8 e 016.098/2001-5.

18. Ao final, solicitou o desentranhamento das diversas fitas apresentadas aos autos como alegação de defesa, e sua remessa à Secretaria de Audiovisual, para elaboração de parecer técnico e contábil (vol. 4, fl. 42). Em peça datada de 16/11/2006 (fls. 280/281 do volume principal), o Sr. Renato Bulcão de Moraes reiterou o pedido, desta vez solicitando a remessa das fitas para análise da Agência Nacional do Cinema (Ancine).

19. No que tange às fitas encaminhadas pela defesa, ante a especificidade do assunto e em atendimento ao pleito dos responsáveis, a Secex/SP, preliminarmente, conforme instrução inserida à fl. 242 do volume principal, remeteu-as à Secretaria do Audiovisual - MinC para realização de parecer técnico a fim de comprovar se a obra audiovisual foi de fato realizada e se estaria de acordo com o projeto proposto, ou o percentual realizado, além de analisar as prestações de contas entregues para alguns dos projetos em confronto com os respectivos filmes.

20. Essa medida adotada pela Secex/SP atende plenamente o mérito do pedido formulado pela defesa, qual seja, a elaboração de peça técnica sobre a obra apresentada pela Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., emitida pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura, órgão com competência para fiscalizar a execução das obras audiovisuais financiadas pela Lei 8.685/1993, conforme art. 16 do Decreto 974, de 8/11/1993 e art. 10, inciso V, da Estrutura Regimental do Ministério da Cultura, aprovada pelo Decreto 5.036/2004, normas então vigentes, in verbis:

Decreto 974/1993

“Art. 16. O Ministério da Cultura fiscalizará a efetiva execução deste decreto no que se refere à realização das obras audiovisuais e aplicação dos recursos nelas comprometidos, aplicando, quando for o caso, as multas previstas no art. 11 da Lei 8.685, de 1993”.

Decreto 5.036/2004

Estrutura Regimental do Ministério da Cultura

“Art. 10. À Secretaria do Audiovisual compete:

(...)

V - aprovar e controlar a execução de projetos de co-produção, produção, distribuição, comercialização, exibição e infra-estrutura relativas às atividades cinematográficas e audiovisuais realizados com recursos públicos e incentivos fiscais”.

21. Reforço, ainda, que a despeito das competências atribuídas à Agência Nacional do Cinema (Ancine) pela Medida Provisória 2.228-1, de 6/9/2001, à época concorrentes em parte com as atribuições da Secretaria do Audiovisual, esse órgão do Ministério da Cultura continuou responsável pela análise, aprovação, acompanhamento da execução e prestação de contas dos projetos cujos processos de aprovação se iniciaram até 11/11/2002, como o objeto destes autos, conforme se depreende do art. 7º, inciso VIII, do Decreto 4.456/2002, a seguir transcrito:

“Art. 7º Ficam transferidos da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura para a Ancine as seguintes competências:

(...)

VIII - a análise, aprovação, acompanhamento da execução e prestação de contas dos projetos, cujos processos de aprovação tenham início a partir de 11 de novembro de 2002, e que se enquadrem nos incisos I e II do art. 1º deste Decreto a serem realizados com os incentivos fiscais previstos nas Leis nos 8.313, de 1991, e 8.685, de 1993” (grifei).

22. Observe-se que a reiteração do pedido feita em 2006 pelo Sr. Renato Bulcão de Moraes, conforme item 18 acima, partiu da presunção de que sua solicitação anterior ainda não havia sido

atendida, o que se tratou de um equívoco. As fitas foram encaminhadas ao Ministério da Cultura em momento anterior à reiteração do pedido do responsável, o que pode ser comprovado pela data dos pareceres emitidos no âmbito da Secretaria do Audiovisual, 11/04/2005 e 02/05/2005 (vol. 4, fls. 141/144 e 146/147), pormenorizados a seguir.

23. Assim, como visto, em atendimento à solicitação da Secex/SP, consultora técnica de audiovisual elaborou parecer onde registrou as seguintes considerações sobre o projeto objeto destes autos (volume 4, fls. 141/144):

- **“exibe um apresentador durante todo o vídeo, narrando uma história que mais parece uma aula filmada, e não um programa fundamentado nas questões propostas”;**
- **“exibe poucas locações e cenários, ou seja, não apresenta diversidade cultural e nem tampouco linguagem compatível com os recursos artísticos e técnicas audiovisuais”;**
- **“as imagens exibidas são de baixa resolução”;**
- **“as imagens não condizem com o texto narrado e (...) são de baixa qualidade técnica, apresentando, em sua maioria, defeitos gravíssimos como ‘drop out’ (piques na imagem devido a problemas de captação e reprodução), tanto na matriz Betacam quanto na VHS”;**
- **“as imagens não condizem com captação em película 16 mm”;**
- **o áudio captado é em sua maioria inaudível, “contendo ruídos de um som não-editado, sem finalização em ‘dolby stereo’, conforme proposto inicialmente”;**
- **“a trilha de abertura (...) parece ser composta”, porém, “verifica-se que, durante todo o programa, as outras músicas são pesquisadas, configurando-se músicas clássicas de domínio público”, contrariando a previsão orçamentária de contratação de compositor de trilha sonora; e**
- **não foram entregues as cópias legendadas em inglês e em espanhol.**

24. Concluiu o parecer que: **“o produto apresentado não está de acordo com o projeto proposto e não pode ser considerado como aceito e finalizado”** (grifei). Registrou ainda:

“Conforme relatado acima, a obra não atende à proposta objeto do projeto, visto que se trata de produção em vídeo em detrimento de produção em película de 16 mm, o que, por isso mesmo, torna incompatível qualquer similaridade entre produtos patentemente distintos em termos de complexidade de produção, custos, qualidade e alcance de segmento de exibição. Sendo, portanto, impossível aproveitar qualquer parte do que fora produzido. Ou seja, o aproveitamento para o cumprimento do objeto proposto é ZERO” (grifei).

25. Com base nesse entendimento, a Secretaria do Audiovisual – MinC emitiu o parecer SAv/CEP 28/2005 onde atestou que não houve a realização da obra audiovisual (volume 4, fls. 146/147).

26. Assim, tendo em vista a peça técnica elaborada pelo órgão competente, **não resta dúvida de que houve um dano ao Erário decorrente da não conclusão de projeto financiado, em parte, por recursos originários de renúncia de receita do Estado**, cabendo a imputação de débito aos responsáveis, caso não consigam justificar suas condutas.

27. Constata-se que as supostas dificuldades financeiras enfrentadas foram utilizadas pelos defendentes como argumento para a entrega de projeto em discordância com o acordado, ou seja, para a alteração unilateral do projeto. Além de não ter havido a concordância prévia do Ministério da Cultura, imprescindível para a execução de projeto com novo formato, deve-se registrar que a defesa não comprovou o impacto da alegada alteração cambial no custo total, nem ao menos elaborou novo orçamento que pudesse ter sido apresentado para eventual avaliação ministerial. Igualmente não foi entregue nenhuma documentação que sustentasse o argumento de que o responsável “barateou os custos através de avanço tecnológico”. Também não acostou elementos que comprovassem a alegada “perseguição” da Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual. Os fatos demonstram que, em geral, o defendente encontrou grande facilidade na aprovação de seus projetos e na liberação dos recursos captados, fases que dependiam do poder decisório daquele órgão, e, assim, cabia aos

responsáveis a obrigação de bem executar as obras, concluindo-as conforme acordado, e prestar contas dos recursos captados, independentemente de notificações da SDAV.

28. Em relação à possível falha do Ministério da Cultura, conforme alegado, na notificação processual ocorrida na fase administrativa, encontra-se superada ante a citação devidamente formalizada no âmbito do Tribunal, oportunidade que abriu aos responsáveis o contraditório e a ampla defesa, conforme pacífica jurisprudência desta Corte.

29. O fato é que a obra produzida pela Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., intitulada “Tesouros Americanos – Ouro”, foi executada em desacordo com os parâmetros acordados e não possui a qualidade mínima para ser aceita como concluída, representando o não cumprimento do projeto aprovado pelo Ministério da Cultura e financiado, em parte, por recursos captados por força da Lei 8.685/1993.

30. Portanto, ante parecer técnico, elaborado por consultora técnica de audiovisual, ter concluído pela inexecução do projeto, não há como acolher as alegações de defesa apresentadas em conjunto pelo Sr. Renato Bulcão de Moraes e pela empresa Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., devendo as contas desses responsáveis ser julgadas irregulares, com a imputação de débito, conforme valores especificados no tópico VI abaixo.

(...)

VI

33. Quanto ao valor do débito, observo que a citação ocorreu pelo total de recursos integralizados, R\$ 311.229,00, a contar de 29/12/1998 (fl. 230A/230B), com a observação de que, a essa quantia corrigida, deveria ser acrescida multa de 50%, conforme art. 6º, § 1º, da Lei 8.685/1993. No entanto, essa data representa a oportunidade em que foi realizada a primeira captação de recursos para o projeto. Não obstante, foram realizadas integralizações em diversos momentos, conforme quadro abaixo, adaptado da tabela presente à fl. 132:

Data	Valor Integralizado (R\$)	Data	Valor Integralizado (R\$)
29/12/1998	1.000,00	31/12/1998	8.475,00
31/12/1998	20.000,00	31/12/1998	7.250,00
31/12/1998	100.000,00	31/12/1998	13.000,00
31/12/1998	70.906,00	1/1/1999	40.598,00
31/12/1998	50.000,00	Total Geral	311.229,00

34. Além do mais, a citação apontou o Tesouro Nacional como cofre destinatário ao recolhimento do débito. Contudo, o art. 5º da Lei 8.685/1993, em sua nova redação dada pela Lei 11.437/2006, dispõe que os valores deverão ser recolhidos ao Fundo Nacional de Cultura.

(...)

37. Quanto ao valor do débito incluir o montante captado acrescido de 50% sobre o total do débito corrigido monetariamente, observo a posição contrária defendida no parecer do Ministério Público contido no âmbito do TC-004.682/2001-5, in verbis:

“5. Entretanto, no tocante ao montante do débito a ser ressarcido (item 22.4.1 à fl. 299), parecem-nos indevido o acréscimo da multa de 50% prevista no art. 6º, § 1º, da Lei 8.685/93, a despeito da autorização de citação nesse sentido contida na Decisão 1.564/2002-TCU-Plenário.

6. De fato, infere-se das disposições dos arts. 9º e 10 dessa Lei que o procedimento para devolução de débito nela previsto, disciplinado no art. 11 do Decreto 974/93, ocorre no âmbito das ações ao encargo do Poder Executivo, constituindo-se esta penalidade em sanção administrativa ou fiscal daquela instância específica, de forma distinta dos meios de exercício da atividade de controle externo sob a competência do TCU, regida por normas próprias. A corroborar essa linha de raciocínio, note-se que, segundo o art. 6º, caput, da Lei 8.685/93, também as parcelas de acréscimos referentes à correção monetária e aos juros seguem a legislação do imposto de renda, diferentemente da metodologia aplicada

no sistema Débito quando a matéria passa ao exame do TCU. Ademais, a eventual cumulação daquele procedimento com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 (item 22.5 à fl. 299) implicaria infringência ao princípio da vedação de bis in idem”.

38. *Com as vênias por divergir do Ministério Público, defendo que esse acréscimo de 50% ao débito não pode ser afastado por este Tribunal, por decorrer, conforme já esclarecido, de expressa disposição estabelecida no art. 6º, § 1º, da Lei 8.685/1993, abaixo transcrito:*

“Art. 6º O não cumprimento do projeto a que se referem os arts. 1º, 3º e 5º desta Lei e a não-efetivação do investimento ou a sua realização em desacordo com o estatuído implicam a devolução dos benefícios concedidos, acrescidos de correção monetária, juros e demais encargos previstos na legislação do imposto de renda.

§ 1º Sobre o débito corrigido incidirá multa de cinquenta por cento” (grifei).

39. *A propósito, considero oportuno transcrever parcialmente o Voto Revisor que proferi nos autos do TC-009.857/1999-0, quando da prolação do Acórdão 1.988/2003 – 1ª Câmara:*

“12. Apesar da necessidade de se esclarecer, preliminarmente, o montante real do débito desta TCE, existem outras questões que gostaria de discutir. Uma delas diz respeito à previsão contida no art. 6º, § 1º, da Lei 8.685/1993 no sentido de que, na hipótese de não-cumprimento do projeto, os recursos captados por meio de incentivos da referida lei devem ser restituídos integralmente, acrescidos de correção monetária, juros e demais encargos previstos na legislação do imposto de renda, incidindo, sobre o total do débito corrigido, multa de 50%.

13. Não obstante a Lei se refira à palavra multa, entendo que não se trata de espécie de sanção tais como as encontradas no art. 57 e 58 da Lei Orgânica do TCU. A multa da Lei 8.685/93, a meu ver, não cuida de sanção aplicável por autoridade competente após avaliação da conduta e da responsabilidade subjetiva do agente faltoso. Mais se assemelha ela à natureza da cláusula penal conhecida no Direito das Obrigações. Seu objetivo é o reforço da obrigação, pois visa a assegurar o cumprimento da obrigação pelo devedor, que, diante da possibilidade de agravamento da sua prestação, se vê estimulado a cumpri-la.

14. Daí que não há discricionariedade na aplicação dessa espécie de multa. Havendo o descumprimento da obrigação, ela se concretiza.

15. No caso em análise, a sanção decorre diretamente da lei, de maneira que, descumprido o projeto, o valor dos recursos captados devem ser restituídos com acréscimo de 50%. Observe-se que a multa é um acréscimo à dívida. Ela não se aplica a posteriori, mas antes deve ser acrescentada ao débito do agente faltoso para com o erário e, por isso, a meu ver, precisa ser inserida na citação do responsável.

16. Pelo que se observa dos autos, contudo, nem a tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura nem a citação dos responsáveis feita pela Secex/SP (fls. 338/343) contemplou a multa prevista no citado dispositivo. Assim, considerando que se trata de penalidade determinada em lei, que independe da discricionariedade do Tribunal, entendo que o TCU deverá, após cientificar-se do montante total do débito, por meio da diligência sugerida no item anterior, ordenar nova citação dos responsáveis, incluindo no valor do débito corrigido a multa prevista no § 1º do art. 6º da Lei 8.685/93”

40. *Verifico que o recente Acórdão 2.659/2007 – 1ª Câmara já promoveu medida idêntica à que está sendo proposta nestes autos, valendo transcrever trecho do Voto proferido pelo Relator daquele julgado, Ministro Marcos Vilaça:*

“11. Segundo a legislação, os valores captados mas não aplicados devem destinar-se a outros projetos do âmbito do Ministério da Cultura. O art. 5º da Lei 8.685/93, por exemplo, à época dos

acontecimentos, previa a sua utilização em projetos de produção de filmes e programas de apoio à produção cinematográfica desenvolvidos pelo Instituto Brasileiro de Arte e Cultura.

12. Dessa forma, ao movimentarem tais recursos os produtores assumiram a responsabilidade pela sua utilização, enquadrando-se na hipótese descrita no art. 6º da mencionada lei de fomento, que estabelece a obrigação de devolução dos valores recebidos, inclusive com multa sobre o valor do débito corrigido, em caso de não-cumprimento do projeto ou sua realização em desacordo com o estatuído” (grifei).

41. Assim sendo, o montante a ser restituído deve ser calculado partindo-se dos valores originais, sobre os quais incidem a correção monetária e os juros de mora, conforme previsto no art. 19 da Lei 8.443/92. Sobre os valores originais corrigidos incide, ainda, a multa de 50%, de acordo com o art. 6º, § 1º, da Lei 8.685/1993. Dessa maneira, o valor total a ser devolvido é composto do valor original corrigido, acrescido dos juros de mora e da multa de 50% sobre o valor corrigido.

42. Com relação à forma de cálculo da correção monetária do débito, bem como dos juros e demais acréscimos sobre a dívida, o Tribunal em suas deliberações vem determinando que seja seguida a legislação em vigor. Assim, no momento da execução do Acórdão que vier a ser proferido, deverá ser considerado o que diz a Lei 8.685/1993, norma específica referente aos recursos em questão.

43. Por fim, não vislumbro óbice na cumulatividade do acréscimo de 50% ao valor do débito, conforme determinado na Lei 8.685/1993, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, que ao final será proposta, tendo em vista a distinção da natureza desses institutos, nos termos defendidos no Voto Revisor transcrito no item 39 supra. Posição nesse mesmo sentido foi aprovada pelo Tribunal no já mencionado Acórdão 2.659/2007 - 1ª Câmara.

(...)

IX

62. O Sr. José Álvaro Moisés foi chamado em audiência nestes autos por força do item 8.2.4 da Decisão 1.564/2002-TCU-Plenário, em razão de ter autorizado a liberação dos recursos em 10/2/1999, quando o projeto “Tesouros Americanos - O Ouro” ainda se encontrava na fase inicial, em desacordo, portanto, com o cronograma de desembolso aprovado e sem que a proponente tivesse comprovado o aporte da contrapartida, ao contrário do disposto no art. 4º, § 4º, da Lei 8.685/93, nos arts. 7º e 9º do Decreto 974/1993 e no art. 23, inciso I, da Instrução CVM 208/1994.

63. Quanto ao descumprimento do cronograma de desembolso, o responsável informou que impossibilidade técnica impede a visualização ou comprovação das diversas etapas de uma produção cinematográfica, o que levaria ao entendimento de que, com a apresentação da documentação então exigida, e a aprovação do projeto, o executor poderia movimentar os recursos captados. A respeito da contrapartida, anotou que a legislação não determina que a sua comprovação seja efetivada no início do projeto e/ou na liberação dos recursos, e que poderia ocorrer de diversas formas (serviços técnicos, artísticos, administrativos e de criação intelectual e aportes de recursos financeiros próprios ou de terceiros). Consoante esse entendimento, concluiu que o melhor momento para atestar a contrapartida seria durante a análise da prestação de contas.

64. Como já anotado pela unidade técnica, o art. 4º, § 4º, da Lei 8.685/1993 estabelecia expressamente que a liberação de recursos estava condicionada à realização da etapa anterior. Note-se que o § 2º, alínea “e”, desse mesmo artigo, exigiu, para aprovação dos projetos, a apresentação de cronograma físico das etapas de realização e de desembolso. Assim, esses dois dispositivos estavam interligados. Obrigava-se a apresentação de um cronograma (§ 2º, “e”) que deveria ser peremptoriamente seguido, com a liberação dos recursos somente após a realização da etapa anterior (§ 4º), como se vê:

“Art. 4º O contribuinte que optar pelo uso dos incentivos previstos nos arts. 1º e 3º depositará, dentro do prazo legal fixado para o recolhimento do imposto, o valor correspondente ao abatimento em

conta de aplicação financeira especial, no Banco do Brasil S.A., cuja movimentação sujeitar-se-á à prévia comprovação junto ao Ministério da Cultura de que se destina a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente.

(...)

§ 2º Os projetos a que se refere este artigo deverão atender cumulativamente os seguintes requisitos:

(...)

e) apresentação de orçamento circunstanciado e de cronograma físico das etapas de realização e de desembolso;

§ 4º A liberação de recursos fica condicionada à realização da etapa anterior” (grifei).

65. De igual modo, os artigos 7º e 9º do Decreto 974/1993 condicionavam a liberação dos recursos ao cumprimento de diversas exigências, dentre elas a comprovação da contrapartida:

“Art. 7º Os projetos apresentados ao Ministério da Cultura para aprovação deverão atender cumulativamente os seguintes requisitos:

I - contrapartida correspondente a no mínimo quarenta por cento do orçamento global, comprovada mediante serviços técnicos, artísticos, administrativos e de criação intelectual e aportes de recursos próprios ou de terceiros;

(...)

Art. 9º A liberação dos recursos previstos no art. 6º fica condicionada, conforme previsto no § 4º do artigo 4º da Lei 8.685, de 1993, ao cumprimento do artigo 7º deste Decreto” (grifei).

66. Conforme defendido pela unidade técnica, “relegar a mencionada comprovação ao momento de análise da prestação de contas constitui infração à norma legal e regulamentar, bem como pode colocar em risco o atingimento dos objetivos propostos”.

67. A inteligência desses normativos foi observada por este Tribunal ao apreciar relatório de auditoria realizada na então Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual. Na ocasião foi proferida a Decisão 266/1997 - Plenário, parcialmente reproduzida a seguir, e anterior à liberação dos recursos efetuada pelo Sr. José Álvaro Moisés, ocorrida em 10/2/1999:

“1 - determinar à Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual do Ministério da Cultura que:

(...)

1.2 - não aceite simples declarações de promessa de aporte de recursos como contrapartida de recursos próprios ou de terceiros;

(...)

1.4 - exija, das empresas beneficiárias de recursos provenientes de incentivos fiscais à atividade audiovisual, a apresentação de documentos comerciais e fiscais comprobatórios das despesas e serviços vinculados a cada etapa do cronograma físico-financeiro, objetivando assegurar a efetividade da contrapartida de recursos próprios para efeito de liberação de recursos;

(...)

1.6 - exija, das empresas beneficiárias de recursos provenientes de incentivos fiscais, a discriminação completa das despesas e serviços prestados como contrapartida e, também, a definição clara da etapa do cronograma físico-financeiro em que a despesa será executada, com vistas a facilitar a comprovação dos gastos;

(...)

1.10 - autorize a liberação dos recursos das contas de aplicação financeira somente quando as etapas anteriores dos projetos estiverem realizadas, conforme dispõe o art. 4º, § 4º, da Lei 8.685/93;

(...)”

68. *Observa-se que já naquela oportunidade houve posicionamento desta Corte pela: a) liberação dos recursos unicamente conforme o cumprimento das etapas do projeto (subitem 1.10); e b) exigência de discriminação e definição prévia da etapa onde a contrapartida será executada, e sua comprovação por intermédio de documentos comerciais e fiscais, objetivando facilitar a comprovação desses gastos para efeito da liberação dos recursos (subitem 1.6 c/c 1.4).*

69. *Mais ainda, considero novamente oportuno transcrever parcialmente o Voto Revisor que proferi nos autos do TC-009.857/1999-0, quando da prolação do Acórdão 1.988/2003 – 1ª Câmara:*

“26. (...) Resta claro que a realização do projeto deveria ser subdivida em etapas. Do mesmo modo, a liberação dos recursos far-se-ia por etapas, de maneira que a liberação dos recursos para uma etapa estaria condicionada à efetiva execução da etapa anterior.

27. Por mais que a lei não seja totalmente clara, é evidente que a ‘liberação’ a que se refere o § 4º do art. 4º é um comando para a própria administração, isto é, para o Ministério da Cultura, e assim tem sido entendido pelo Ministério.”

70. *Assim sendo, em razão da desobediência dos ditames legais e do descumprimento de determinação expressa do Tribunal, entendo correta a proposta de rejeição das razões de justificativa, com o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.*

X

71. *Considerando a reprovabilidade da conduta dos responsáveis pelo débito apurado nestes autos, proponho, em conformidade com a unidade técnica, a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Renato Bulcão de Moraes e à empresa Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., reiterando minha posição exposta no item 43 supra.*

72. *No que tange às multas a serem aplicadas nestes autos aos Srs. Moacir Ferreira de Oliveira e José Álvaro Moisés, a dosagem das penas que proponho leva em consideração o fato de a irregularidade imputada ao primeiro referir-se à aprovação de 8 projetos em um único dia e de a irregularidade imputada ao segundo dizer respeito à liberação de recursos a apenas 1 projeto.*

73. *Acompanho, ainda, a proposta de remessa de cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para o ajuizamento das ações que entender cabíveis, em face do disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 6º, do Regimento Interno.*

74. *Por fim, manifesto-me por que o Tribunal, com fundamento nos arts. 61 da Lei 8.443/1992 e 275 do Regimento Interno, solicite à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto a esta Corte, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis pelo débito apurado nestes autos.”*

5. Com suporte nos elementos contidos nos autos, o eminente Relator **a quo** apresentou proposta de deliberação, que conduziu o Plenário a prolatar o Acórdão nº 1462/2008, que foi lavrado nos seguintes termos:

“9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Renato Bulcão de Moraes e da empresa Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 6º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e condenar esses responsáveis, solidariamente, ao pagamento das quantias estipuladas na tabela abaixo, ... devendo, ainda, ser acrescido multa de 50% sobre o valor original corrigido, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei 8.685/1993:

Data	Valor (R\$)
29/12/1998	1.000,00
31/12/1998	269.631,00

1/1/1999	40.598,00

9.4. *aplicar ao Sr. Renato Bulcão de Moraes e à empresa Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) [...];*

9.5. *rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Álvaro Moisés;*

9.6. *considerar revel o Sr. Moacir Ferreira de Oliveira, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

9.7. *julgar irregulares as contas dos Srs. Moacir Ferreira de Oliveira e José Álvaro Moisés, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno;*

9.8. *aplicar aos Srs. Moacir Ferreira de Oliveira e José Álvaro Moisés, individualmente, a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, incisos I e II, do Regimento Interno, nos valores de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e R\$ 2.000,00 (dois mil reais), respectivamente [...];”.*

5. O Sr. Auditor que examinou os recursos de reconsideração sob exame manifestou-se nos seguintes termos:

“ADMISSIBILIDADE

2. *Em despacho à fl. 11, o Ministro-Relator determinou a remessa dos autos à Secex-SP, para fins do disposto no art. 50, § 2º, da Resolução/TCU n. 191/2006, conforme proposto no exame prévio de admissibilidade (fl. 9), bem como o seu retorno à Serur para instrução de mérito, o que será feito por meio desta peça.*

3. *Quanto ao recurso do Sr. José Álvaro Moisés, a proposta do Serviço de Admissibilidade é pelo não-conhecimento, por estar intempestivo e não trazer fatos novos, com o que concordou o Sr. Secretário de Recursos (fls. 4/5, anexo 3). Não houve manifestação do Ministro-Relator sobre a admissibilidade deste recurso. Assim, ratificamos a proposta de não conhecê-lo, ante o disposto no art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/92.*

MÉRITO

4. **Argumento.** *Aduzem que “a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) deixou de informar a esta Corte que, no curso do presente procedimento, emitiu Certificado de Produto Brasileiro – Mercosul para o Título ‘TESOUROS AMERICANOS – O OURO’ – precisamente o objeto desta causa -, dando-o como válido como documento de origem para exportação, o que quer significar que referida obra foi concluída, de forma perfeita e acabada”.*

5. *Afirmam que este Certificado de Produto Brasileiro – Mercosul n. 07007026, emitido em 10/7/2007 (cópia à fl. 5), comprovaria que o filme “Tesouros Americanos - O Ouro” foi entregue devidamente finalizado e portanto aceito pelo órgão que assumiu as atribuições anteriormente afetas à Secretaria do Audiovisual.*

6. *Ressaltam que seus nomes encontram-se no Cadastro Informativo dos Débitos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais (CADIN), a pedido da Secretaria do Audiovisual, desde meados de 2000, impedindo-os de praticar atos comerciais.*

7. *Requerem a reforma do acórdão combatido, para que as contas sejam aprovadas, e que esta Corte oficie os órgãos competentes para excluírem seus nomes do CADIN, até o trânsito em julgado de sentença condenatória.*

8. **Análise.** *De início cabe ressaltar o fato que deu ensejo à presente condenação, conforme explicitado no voto condutor do acórdão atacado, no trecho abaixo transcrito:*

“O fato é que a obra produzida pela Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., intitulada ‘Tesouros Americanos – O Ouro’, foi executada em desacordo com os parâmetros acordados e não possui a qualidade mínima para ser aceita como concluída, representando o não cumprimento do projeto

aprovado pelo Ministério da Cultura e financiado, em parte, por recursos captados por força da Lei 8.685/1993” (fl. 300, v.p).

9. A questão é que o Certificado agora apresentado em sede recursal foi emitido pela Agência Nacional do Cinema. Como a Secretaria do Audiovisual/MinC havia concluído, anteriormente à emissão desse Certificado, que o produto apresentado não estava de acordo com o projeto proposto, a SERUR, preliminarmente, solicitou a manifestação daquela Secretaria em face de tal documento (fl. 16).

10. Em resposta, a Sra. Ana Paula Santana, Secretária do Audiovisual Substituta, informou que “esta Secretaria após consulta à Agência Nacional de Cinema – Ancine, e subsidiada pelo entendimento da Coordenadora de Registro de Obras, com o aval da Superintendente de Registro daquela agência, conforme documentos, em anexo, entende que a obra está concluída” (fl. 17).

11. Ocorre que esse entendimento não permite concluir que a obra descrita no Certificado da ANCINE esteja de acordo com o projeto aprovado pelo Ministério da Cultura e financiado com recursos captados por meio da Lei 8.685/1993.

12. O projeto aprovado tinha por objeto “a produção de um filme documentário com duração de 52 minutos, imagens captadas em película 16 mm e finalizadas em 16 mm e Betacam Digital, som dolby stereo” (fls. 146/147, v.4). Enquanto que o documentário apresentado aos autos em 27/02/2003 foi produzido em fita no formato Betacam Digital e VHS. Além disso, o conteúdo foi analisado pela Consultora Técnica de Audiovisual Andréa Glória, cuja conclusão foi que o produto apresentado não estava de acordo com o projeto proposto (fls. 141/144, v. 4).

13. Diversas falhas haviam sido verificadas no conteúdo do filme produzido e apontadas pela referida Consultora Técnica, as quais serão aqui reproduzidas:

“Da Logomarca do Minc: É inserida apenas no final, contrariando o que determina o artigo 17 (Do Crédito Obrigatório), da Portaria 63, de 11/04/1997.

Da Duração: Tem duração de 56’30”, divergindo do previsto inicialmente (52’).

Da Apresentação: Exibe um apresentador durante todo o vídeo, narrando uma história que mais parece uma aula filmada, e não um programa fundamentado nas questões propostas.

Das Locações: O vídeo se passa em Portugal, Ouro Preto (MG) e Recife (Pernambuco). Exibe poucas locações e cenários, ou seja, não apresenta diversidade cultural, e nem tampouco linguagem compatível com os recursos artísticos e técnicas audiovisuais.

Do Narrador: apresenta um único narrador, sendo inclusive o mesmo para todos os vídeos da série pretendida.

Das Imagens: As imagens exibidas são de baixa resolução. Exibe problemas na edição e poucas imagens de cobertura, sendo estas, de cobertura de desenhos, gravuras e pinturas antigas, retiradas de livros. As imagens não condizem com o texto narrado e, verifica-se também que as imagens são de baixa qualidade técnica, apresentando em sua maioria, defeitos gravíssimos como ‘drop out’ (**piques na imagem devido a problemas de captação/ou de reprodução**), tanto na matriz Betacam, como na VHS. Além disso, **as imagens não condizem com captação em película 16mm.**

Do áudio captado: Em sua maioria são inaudíveis, contendo ruídos de um som não editado, sem finalização em som ‘dolby stereo’, conforme proposto inicialmente.

Da trilha sonora: a trilha de abertura que se insere neste programa e em alguns outros, parece ser composta. Porém, verifica-se que durante todo o programa, as outras músicas são pesquisadas, configurando-se músicas clássicas de domínio público, contrariando o previsto, conforme orçamento às fls. 23, do volume principal, subitem 4.7.8 – compositor trilha sonora.

Das cópias: conforme orçamento às fls. 22, do volume principal, “subitens 3.8/3.9/3.10, respectivamente, 01 cópia final em português, 01 cópia legendada – espanhol, 01 cópia legendada – inglês’, também não foram entregues, cópias estas orçadas e integralizadas com os recursos que foram disponibilizados.

OBSERVAÇÕES FINAIS – Em nenhuma parte do processo consta documento com pedido de readequação do projeto para outro formato, ou mesmo justificativa da não entrega das cópias finais orçadas” (fls. 142/143, v. 4).

14. Tais falhas, vale lembrar, foram verificadas no filme entregue em 27/02/2003 (DO PRODUTO ENTREGUE, fl. 141, volume 4), não havendo indícios de que o filme descrito no Certificado em questão tenha sido escoimado das mesmas. Até porque o Certificado foi emitido pela ANCINE em julho de 2007 e nele consta o ano 2000 como ano de produção do filme. Portanto, o Certificado em que se apóia a pretensão recursal indica a conclusão de uma obra cinematográfica, com o mesmo título da anterior, mas não permite concluir que a obra ali indicada esteja de acordo com o projeto aprovado. Aliás, pelo teor desse documento, infere-se que não foi feita em película 16mm como consta do projeto.

15. Além disso, o projeto aprovado tinha previsão de prazos e os Recorrentes assumiram o compromisso de cumpri-los. O prazo para captação dos recursos era até 31/12/1999 e a apresentação da prestação de contas até 30/01/2000 (fl. 124, v.p). Daí porque não tem cabimento aceitar um Certificado emitido sete anos após o prazo estabelecido como prova de cumprimento do objeto.

16. Frise-se o ônus probatório que recai sobre o gestor: “Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes” (Decreto-lei 200, de 25/2/1967).

17. Em arremate, entendo que as razões aduzidas pelos Recorrentes não justificam a almejada reforma do acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

18. Ante o exposto, submeto o assunto à consideração superior, propondo:

a) **não conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. José Álvaro Moisés, ex-Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura, por estar intempestivo e não trazer fatos novos, com fulcro nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/92;**

b) **conhecer do Recurso de Reconsideração interposto em peça única por Renato Bulcão de Moraes e Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., com fulcro nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/92, e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o Acórdão 1.462/2008 - Plenário;**

c) **comunicar os recorrentes da decisão a ser proferida.”**

6. O Sr. Diretor, no exercício de competência delegada pelo Sr. Secretário, endossou a proposta de encaminhamento fornecida pelo Sr. Auditor.

7. O Ministério Público/TCU, por meio de seu Procurador Geral, Lucas Rocha Furtado, assim se manifestou:

“(…)

Estou de acordo com as propostas da Serur. Com efeito, o recurso intempestivo não revela fatos novos, mas tão-somente o inconformismo do recorrente com o juízo formulado pelo Tribunal, razão pela qual não permite relevar o defeito apontado na instrução preliminar, fls. 4/5, anexo 3.

No que tange ao segundo recurso, anexo 3, a Serur demonstrou adequadamente que a tese da defesa – dando conta de que a obra que estava pendente de conclusão (o recurso menciona equivocadamente o título “Redescobrimos a América”) fora entregue devidamente finalizada e aceita pela Ancine – não é suficiente para a reforma do acórdão recorrido porque o documento que a sustenta, o “Certificado de Produto Brasileiro-Mercosul”, não infirma os fundamentos que levaram à decisão dessa Corte de Contas, relacionados, principalmente, aos problemas de qualidade técnica e artística apontados no parecer da Consultora Técnica de Audiovisual que examinou a fita apresentada: inserção inadequada da logomarca do MinC; duração divergente do que fora previsto; apresentação meramente narrativa; poucas locações e cenários, que não representam diversidade cultural e linguagem compatível com os recursos artísticos e técnicas audiovisuais; apresentação de um único narrador; imagens de baixa resolução, em descompasso com o texto narrado, de baixa qualidade técnica e que não condizem com captação em 16mm; som inaudível e com ruídos não editados; trilha sonora apenas parcialmente composta, contrariando o previsto no orçamento; e não-apresentação das cópias previstas, com legendas em inglês e espanhol, que constavam do orçamento aprovado.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica às fls. 30, anexo 2.”

É o Relatório.

VOTO

Consoante mencionado no Relatório supra, trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda, por seu sócio gerente Renato Bulcão de Moraes e por José Álvaro Moisés, ex-Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura, contra o Acórdão 1.462/2008 - Plenário, que teve como Relator o Min. Augusto Sherman Cavalcanti, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas e condenou os dois primeiros ao pagamento de débito e multa e esse último ao pagamento de multa. O citado Acórdão foi proferido nos autos de tomada de contas especial em que se apurou dano ao erário em razão de não execução do **projeto “Tesouros Americanos - O Ouro”**, nos moldes acordados. O referido projeto tinha por objeto a elaboração de documentário em Cine-VT, com 52 min. de duração, captação em 16 mm, edição eletrônica não-linear e finalização em duas cópias com som ótico dolby stereo, uma Beta NTSC digital e outra 16 mm.

2. Relembro que **a presente tomada de contas especial é um dos 15 processos instaurados contra a Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., Renato Bulcão de Moraes**, sócio-gerente da empresa, e sua então sócia Marina Massi, em virtude da não-conclusão de projetos financiados com recursos captados por meio das Leis 8.313/1991 (Lei Rouanet) e 8.685/1993 (Lei do Audiovisual). Esses agentes foram condenados em débito, no montante especificado no subitem 9.3 do Acórdão recorrido (vide Relatório supra) e apenados com multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992, em razão de inexecução do citado projeto. O Sr. José Álvaro Moisés foi apenado com multa do art. 58 (R\$ 2.000,00) dessa lei por ter autorizado a liberação dos recursos quando o projeto ainda se encontrava na fase inicial, em desacordo com o cronograma de desembolso aprovado e com o disposto na legislação pertinente.

3. A SERUR e o Ministério Público/TCU forneceram proposta no sentido de não conhecer o Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. José Álvaro Moisés, ex-Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura, por ser intempestivo e não trazer fatos novos. E conhecer os Recursos de Reconsideração interpostos por Renato Bulcão de Moraes e Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., mas negar a eles provimento, mantendo inalterado o Acórdão 1.462/2008 – Plenário. Desde já antecipo minha anuência a essa proposta de encaminhamento. Considero, ainda, que o Sr. Auditor explicitou motivos bastantes para justificar a solução acima enunciada, razão pela qual incorporo a este Voto as ponderações contidas nos itens 8 a 17 de sua instrução. A despeito disso, passo a explicitar os motivos fundamentais que me conduzem a essa conclusão.

I – Recursos da Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda. e do Sr. Renato Bulcão de Moraes

4. Não merece prosperar o argumento fundamental contido nos recursos desses agentes, no sentido de que o objeto acordado foi satisfatoriamente executado. Consoante explicitado no Voto condutor da deliberação recorrida e na instrução do Sr. Auditor, foram apontados por consultora técnica os seguintes vícios no filme produzido:

“Da Logomarca do Minc: *É inserida apenas no final, contrariando o que determina o artigo 17 (Do Crédito Obrigatório), da Portaria 63, de 11/04/1997.*

Da Duração: *Tem duração de 56’30”, divergindo do previsto inicialmente (52’).*

Da Apresentação: *Exibe um apresentador durante todo o vídeo, narrando uma história que mais parece uma aula filmada, e não um programa fundamentado nas questões propostas.*

Das Locações: O vídeo se passa em Portugal, Ouro Preto (MG) e Recife (Pernambuco). Exibe poucas locações e cenários, ou seja, não apresenta diversidade cultural, e nem tampouco linguagem compatível com os recursos artísticos e técnicas audiovisuais.

Do Narrador: apresenta um único narrador, sendo inclusive o mesmo para todos os vídeos da série pretendida.

Das Imagens: As imagens exibidas são de baixa resolução. Exibe problemas na edição e poucas imagens de cobertura, sendo estas, de cobertura de desenhos, gravuras e pinturas antigas, retiradas de livros. As imagens não condizem com o texto narrado e, verifica-se também que as imagens são de baixa qualidade técnica, apresentando em sua maioria, defeitos gravíssimos como ‘drop out’ (**piques na imagem devido a problemas de captação/ou de reprodução**), tanto na matriz Betacam, como na VHS. Além disso, **as imagens não condizem com captação em película 16mm.**

Do áudio captado: Em sua maioria são inaudíveis, contendo ruídos de um som não editado, sem finalização em som ‘dolby stereo’, conforme proposto inicialmente.

Da trilha sonora: a trilha de abertura que se insere neste programa e em alguns outros, parece ser composta. Porém, verifica-se que durante todo o programa, as outras músicas são pesquisadas, configurando-se músicas clássicas de domínio público, contrariando o previsto, conforme orçamento às fls. 23, do volume principal, subitem 4.7.8 – compositor trilha sonora.

Das cópias: conforme orçamento às fls. 22, do volume principal, “subitens 3.8/3.9/3.10, respectivamente, 01 cópia final em português, 01 cópia legendada – espanhol, 01 cópia legendada – inglês’, também não foram entregues, cópias estas orçadas e integralizadas com os recursos que foram disponibilizados.”

5. O citado parecer técnico concluiu que: **“o produto apresentado não está de acordo com o projeto proposto e não pode ser considerado como aceito e finalizado”**. E mais: **“Conforme relatado acima, a obra não atende à proposta objeto do projeto, visto que se trata de produção em vídeo em detrimento de produção em película de 16 mm, o que, por isso mesmo, torna incompatível qualquer similaridade entre produtos patentemente distintos em termos de complexidade de produção, custos, qualidade e alcance de segmento de exibição. Sendo, portanto, impossível aproveitar qualquer parte do que fora produzido. Ou seja, o aproveitamento para o cumprimento do objeto proposto é ZERO”**. Anotou, ainda, que não houve pedido de readequação do projeto, nem **“justificativa da não entrega das cópias finais orçadas”**.

6. Pelos motivos relacionados na manifestação técnica acima reproduzida, impõe-se a conclusão de não ter sido executado o objeto acordado. Assim sendo, restam inalteradas as premissas que embasaram a deliberação recorrida, o que justifica a manutenção da deliberação recorrida quanto a esses agentes.

II – José Álvaro Moisés, ex-Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura

Em relação a esse responsável, a Unidade Técnica demonstrou haver ele interposto seu recurso fora do prazo ordinário para apresentação de recursos dessa espécie recursal (art. 33 da Lei nº 8.443/1992). Além disso, sua peça não contém elementos que denotem a ocorrência de “fatos novos”, consoante exige o comando contido no § 2º do art. 285 do RI/TCU. Considero, por esses motivos que não se possa conhecer o recurso interposto pelo responsável.

Anoto, entretanto, apenas a título de informação, que os elementos trazidos pelo agente, a juízo deste Relator, não seriam suficientes para alterar as ponderações contidas no Voto condutor da deliberação recorrida, a seguir reproduzidas, no sentido de ter havido liberação dos recursos quando o projeto ainda se encontrava na fase inicial, em desacordo com o cronograma de desembolso aprovado e com o disposto na legislação pertinente:

“... o art. 4º, § 4º, da Lei 8.685/1993 estabelecia expressamente que a liberação de recursos estava condicionada à realização da etapa anterior. Note-se que o § 2º, alínea “e”, desse mesmo artigo, exigiu, para aprovação dos projetos, a apresentação de cronograma físico das etapas de realização e de desembolso. Assim, esses dois dispositivos estavam interligados. Obrigava-se a apresentação de um cronograma (§ 2º, “e”) que deveria ser peremptoriamente seguido, com a liberação dos recursos somente após a realização da etapa anterior (§ 4º), como se vê:

“Art. 4º O contribuinte que optar pelo uso dos incentivos previstos nos arts. 1º e 3º depositará, dentro do prazo legal fixado para o recolhimento do imposto, o valor correspondente ao abatimento em conta de aplicação financeira especial, no Banco do Brasil S.A., cuja movimentação sujeitar-se-á à prévia comprovação junto ao Ministério da Cultura de que se destina a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente.

(...)

§ 2º Os projetos a que se refere este artigo deverão atender cumulativamente os seguintes requisitos:

(...)

e) apresentação de orçamento circunstanciado e de cronograma físico das etapas de realização e de desembolso;

§ 4º A liberação de recursos fica condicionada à realização da etapa anterior” (grifei).

65. De igual modo, os artigos 7º e 9º do Decreto 974/1993 condicionavam a liberação dos recursos ao cumprimento de diversas exigências, dentre elas a comprovação da contrapartida:

“Art. 7º Os projetos apresentados ao Ministério da Cultura para aprovação deverão atender cumulativamente os seguintes requisitos:

I - contrapartida correspondente a no mínimo quarenta por cento do orçamento global, comprovada mediante serviços técnicos, artísticos, administrativos e de criação intelectual e aportes de recursos próprios ou de terceiros;

(...)

Art. 9º A liberação dos recursos previstos no art. 6º fica condicionada, conforme previsto no § 4º do artigo 4º da Lei 8.685, de 1993, ao cumprimento do artigo 7º deste Decreto” (grifei).

66. Conforme defendido pela unidade técnica, “relegar a mencionada comprovação ao momento de análise da prestação de contas constitui infração à norma legal e regulamentar, bem como pode colocar em risco o atingimento dos objetivos propostos”.

De qualquer modo, em face da intempestividade da peça apresentada por esse agente e da inexistência de fatos novos, considero que seu recurso não possa ser conhecido.

Ante o exposto, Voto no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 322/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.252/2001-4.

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recursos de Reconsideração.
3. Recorrentes: Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda. (CNPJ 58.492.448/0001-50); Renato Bulcão de Moraes (CPF 403.245.677-15) e José Álvaro Moisés (CPF 049.249.678-15).
4. Órgão: Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual – Ministério da Cultura.
5. Relator/Relator da deliberação recorrida:
 - 5.1. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 5.2. Relator da deliberação recorrida: Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade: SERUR.
8. Advogado constituído nos autos: Roberta Maria Batochio Segall (OAB/SP 154.000); José Roberto Batochio (OAB/SP 20.685); Guilherme Octávio Batochio (OAB/SP 123.000); Ricardo Toledo Santos Filho (OAB/SP 130.856); Fábio Coelho Ayruth (OAB/SP 107.539-E); Jardel Alarcon de Andrade (OAB/SP 110.472-E); Júnia de Abreu Guimarães Souto (OAB/DF 10.778); Ana Cláudia Borges Torres Perez (OAB/DF 18.978); Renato dias Rolim Visentin (OAB/DF 13.838); Sebastião Botto de Barros Tojal (OAB/SP 66.905); Sérgio Rabello Tamm Renault (OAB/SP 66.823); Frederico Prado Lopes (OAB/SP 143.263); Flávio Croce Caetano (OAB/SP 130.202); Gabriella Fregni (OAB/SP 146.721); Maria Teresa Bresciani Prado Santos (OAB/SP 94.908); Aline Zucchetto (OAB/SP 166.271); Flávia Cecília de Souza Oliveira Vitória (OAB/SP 183.677); Carolina Gabas Stuchi (OAB/SP 194.969); Cristina Corrêa da Silveira Gomes (OAB/SP 202297-B); Johnatan Christian Molitor (OAB/SP 180.862); Juliana Lasmar de Lima (OAB/SP 156.829); Cláudia Roberta Santesso (OAB/SP 200.842); Thaís de Ávila Marques (OAB/SP 199.254); Celita Rosenthal (OAB/SP 201.351); Leila Cecília Vidal (OAB/SP 103.466-E); Cristina Luiza Vinhal Reis (OAB/SP 110.123-E); Yumi Teruya (OAB/SP 108.242-E); Guilherme Monti Martins (OAB/SP 116.831-E); Edson Francisco Martim (OAB/SP 111.446-E); Paulo Afonso Bortolotti Calenda (OAB/SP 114.363-E); Karen Müller da Silva (OAB/SP 115.515-E); Wilton Luis da Silva Gomes (OAB/SP 109.922-E); e Juliana Silva Torres (estagiária de direito, CPF 013.687.381-25).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recursos de Reconsideração interpostos por Renato Bulcão de Moraes e Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., em peça única e ainda por José Álvaro Moisés, ex-Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura, contra o Acórdão 1.462/2008 - Plenário, pelo qual o Tribunal julgou irregulares suas contas e os condenou ao pagamento de débito e multa; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com suporte nos comandos contidos nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/92, em:

9.1. não conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. José Álvaro Moisés, ex-Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura, por ser intempestivo e não trazer fatos novos;

9.2. conhecer os recursos de reconsideração interpostos por Renato Bulcão de Moraes e Casa de Produção Filme e Vídeo Ltda., e, no mérito, negar provimento a esses recursos, mantendo inalterado o Acórdão 1.462/2008 - Plenário;

9.3. comunicar os recorrentes sobre o teor desta deliberação.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0322-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente
Fui presente:

BENJAMIN ZYMLER
Relator

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC – 016.150/2009-2

NATUREZA: Solicitação de fiscalização

ENTIDADE: Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso

INTERESSADO: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO FORMULADA PELA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA VENDA DE IMÓVEL ADQUIRIDO NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA. CONHECIMENTO. REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS E DA AUDIÊNCIA DO RESPONSÁVEL. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA ACOLHIDAS. CIÊNCIA.

Permito-me transcrever a instrução da AUFC Amanda Soares Dias Lago, lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso (SECEX/MT), inserta às fls. 251/259, v. 1:

“Trata-se de SOLICITAÇÃO DE INSPEÇÃO formulada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, encaminhada pelo seu Presidente, Excelentíssimo Senhor Renato Casagrande, nos termos do art. 71, IV, da Constituição Federal e do art. 1º, II, da Lei nº 8.443/92, em virtude de possível ilegalidade na venda de imóvel adquirido no âmbito do Programa de Reforma Agrária.

2. De acordo com o Requerimento nº 51/2009 – CMA (fls. 2/3), o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso, através do Ofício INCRA/SR-13/G/nº 044/2002, de 20 de fevereiro de 2002, liberou da cláusula de proibição de venda em dez anos o imóvel de matrícula 28.186 do Registro de Imóveis de Diamantino-MT, vendido pela União ao Sr. Ruben Dario Almonacid, no âmbito do Programa de Reforma Agrária.

3. Ressalta que a referida liberação violaria o disposto no art. 18 da Lei nº 8.629/93 e no art. 189 da Constituição Federal, razão pela qual foi solicitada a esta Corte a realização de ‘inspeção para verificar a legalidade e inconstitucionalidade daquele ato, promovendo, se for o caso, as devidas responsabilizações, inclusive do beneficiário daquele ato, GUSTAVO ALBERTO ALMONACID, proprietário e diretor da empresa destinatária da alienação, FAZENDAS PAULISTAS REUNIDAS LTDA’

4. A solicitação feita pelo Sr. Ruben Almonacid, em 1990, requerendo a regularização fundiária de sua posse, exercida mansa e pacificamente há mais de 10 (dez) anos, encontra-se à fl. 42. Tem como fundamento o disposto no art. 11 da Lei 4.504/64 que estabelece:

‘Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas’.

5. O documento do Incra conferindo título de propriedade, em 2/6/1993, sob condição resolutiva, ao Sr. Almonacid, encontra-se à fl. 82. No verso desse documento estão arroladas as cláusulas reguladoras da alienação. A cláusula V estipula que, enquanto vigente a condição resolutiva, é vedado aos outorgados alienar o imóvel, sem prévia anuência do outorgante. A cláusula XII estabelece, claramente, que se extingue a condição resolutiva, quando, cumulativamente: a) o outorgado houver liquidado integralmente o valor de seu débito para com o outorgante; b) forem decorridos dez anos, da data do registro deste Título no competente Registro de Imóveis, em face do estabelecido no art. 189 da Constituição; c) o outorgante tiver emancipado o Projeto de Colonização nos casos em que a alienação foi originada daquele.

6. A princípio, poderia se perceber, portanto, que nem a legislação, nem o regulamento do ato de alienação, estabeleceriam exceções quanto ao cumprimento das condições resolutivas, o que nos levou, inicialmente, ao entendimento de que o Ofício INCRA/SR-13/G/Nº 44/2002 seria realmente ilegal e inconstitucional.

7. Tendo em vista que as diligências iniciais não foram suficientes para esclarecer inteiramente a questão, propôs-se, na instrução anterior (fls. 107/111):

‘a) diligenciar ao INCRA para que encaminhe, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, cópia da Resolução nº 116, de 8/12/1999, e da IN nº 38, da mesma data, se porventura existirem, informando a este Tribunal em caso negativo;

b) efetuar a audiência do Sr. João Bosco de Moraes, então Superintendente Regional Substituto do INCRA/MT, para que apresente suas razões de justificativa para a expedição do Ofício INCRA/SR-13/G/SCNº 044/2002, em discordância com o art. 189 da Constituição Federal e com o art. 18 da Lei nº 8.629/93, por meio do qual efetuou liberação do imóvel de matrícula 28.186 do Cartório de Registro de Imóveis de Diamantino de condição resolutiva, antes do permitido legal e constitucionalmente para alienação do mesmo;

c) efetuar a oitiva do atual proprietário, Sr. Gustavo Alberto Almonacid, para que se manifeste, se assim o desejar, sobre este processo, tendo em vista que poderão ser proferidas decisões contrárias a seus interesses patrimoniais, de modo a assegurar o exercício da ampla defesa e do contraditório’.

7.1. Esta Unidade Técnica efetuou as diligências (fls. 112 e 113), com fundamento em delegação de competência. A audiência e a oitiva, por seu turno, foram autorizadas pelo Relator, Excelentíssimo Ministro Benjamin Zymler, como se observa no Despacho de fl. 114.

8. Em resposta à solicitação deste Tribunal de Contas, o INCRA/SR-13 encaminhou, equivocadamente, cópia da Instrução Normativa nº 38, de 13 de março de 2007, que dispõe sobre normas daquela autarquia para efetivar o direito das trabalhadoras rurais ao Programa Nacional de Reforma Agrária (fls. 115 a 125). No que tange à Resolução nº 116, de 08/12/99, informou que estavam tentando localizar referido normativo nos seus arquivos, visto que no INCRANET não se encontrava disponível no ícone legislação. Assim sendo, restou inócua a diligência feita àquela autarquia, o que poderia nos levar à conclusão de que as normas supostamente expedidas em 08/12/1999, mencionadas no ofício liberatório expedido pelo Sr. João Bosco de Moraes (Ofício INCRA/SR-13/G/SCNº 044/2002, fl. 103), simplesmente não existem.

8.1. O problema é que o INCRA, por outro lado, também não declarou que as normas não existem, mas apenas não conseguiu localizá-las. Assim, temos a surrealista situação de um órgão público que não consegue confirmar a existência das próprias normas expedidas no curto prazo de aproximadamente dez anos.

9. Com relação à audiência do Sr. João Bosco de Moraes, este se justificou nos seguintes termos (fls. 128/131):

‘1. Cremos estar havendo má interpretação e aplicação do art. 189 da Constituição Federal ao caso concreto sob análise. É que tal norma constitucional prevê o prazo de inalienabilidade pelo prazo

de 10 (dez) anos aos imóveis rurais provenientes de Reforma Agrária, o que não é o caso.

2. É cediço que a justeza de tal restrição aplica-se restritivamente aos imóveis que fazem parte de projeto de assentamento efetivados pelo INCRA em áreas desapropriadas para a reforma agrária, o que não acontece no presente caso, eis que aqui se trata de área de regularização fundiária, que tem outros aspectos, totalmente distintos da reforma agrária.

3. Veja-se que a área objeto desta audiência tem superfície de 493,9723 hectares, o que não a enquadra entre as características das parcelas de projeto de assentamento da reforma agrária que geralmente não ultrapassa o módulo rural.

4. Essa é a interpretação que tem norteado as liberações de cláusula resolutiva no INCRA em todo o Brasil, que já foi fruto de análise e parecer por parte da Procuradoria Geral da autarquia na INFORMAÇÃO/PJR/Nº 191/92, devidamente homologada pela Chefe da PJR/INCRA, Dra. Otília M. de Sampaio em 07 de janeiro de 1993 (cópia anexa), na qual considera que apenas os títulos de terra provenientes da reforma agrária estão sob o manto do decêndio constitucional e que as áreas de regularização fundiárias estão fora dessa norma'.

10. O título de propriedade (fl. 82) estabelece, em suas cláusulas reguladoras, arroladas no verso do referido título, que:

'V – Enquanto vigente a condição resolutiva, é vedado ao (s) OUTORGADO (s) alienar o imóvel, sem prévia anuência do OUTORGANTE.

(...)

XII – Extingue-se a condição resolutiva, quando cumulativamente: a) o(s) OUTORGADOS (s) houver (em) liquidado integralmente o valor de seu débito para com o OUTORGANTE; b) foram decorridos dez anos, da data do registro deste Título no competente Registro de Imóveis, em face do estabelecido no Art. 189 da Constituição; c) o OUTORGANTE tiver emancipado o Projeto de Colonização nos casos em que a alienação foi originada daquele'.

11. Embora a questão não se refira a imóvel rural proveniente da reforma agrária, conforme ressaltado pelo justificante, o próprio título de propriedade estabelece a inalienabilidade decenal do imóvel, o que poderia indicar, preliminarmente, que Ofício INCRA/SR-13/G/SCNº 044/2002 seria ilegal.

12. O Sr. João Bosco apresentou, juntamente com suas justificativas, a documentação acostada às fls. 132/154 destes autos, na qual consta a solicitação ao INCRA de liberação da cláusula resolutiva, feita pelos senhores José Antônio Sanches Dias, Roque Júlio Sanches Dias e Ruben Dario Almonacid.

13. Consta, ainda, dentre a documentação encaminhada pelo justificante, cópia da INFORMAÇÃO/PJR/Nº 191/92 (fls. 152 a 154), na qual a Diretoria de Recursos Fundiários do INCRA solicita pronunciamento da Procuradoria Geral sobre pedido de liberação de cláusula resolutiva constante de outro título de propriedade expedido por aquela autarquia.

14. Segundo o entendimento da Procuradoria Jurídica do INCRA, estando a área demarcada e o débito quitado, poderia ser declarada a extinção da cláusula resolutiva, posto que o texto constitucional, de acordo com aquele parecer, estipulou que a exigência de inalienabilidade decenária seria aplicável exclusivamente aos imóveis rurais destinados "reforma agrária", não sendo pertinente aos casos de mera regularização fundiária de terras públicas federais mediante alienação, o que corrobora as razões de justificativa.

14.1. Embora o Decreto nº 95.956/1988, citado na Informação/PJR/Nº 191/92 como respaldo à alienação, não guarde relação direta ao caso exame, dado que apenas regulamenta a autorização dada à União para transferir, a título gratuito, a Estados ou Territórios, terras públicas a ela pertencentes, temos que é inequívoca a apreciação no sentido de que o artigo 189 da Constituição se limita a processos no âmbito dos programas de reforma agrária, o que não engloba os procedimentos de mera regularização de posse.

15. Conclui-se, portanto, que o Ofício INCRA/SR-13/G/SCNº 044/2002 tem amparo em

entendimento legalmente razoável da Procuradoria Jurídica do INCRA, razão pela qual as justificativas apresentadas pelo Sr. João Bosco de Moraes merecem ser aceitas por este Tribunal de Contas.

15.1. Assim sendo, consideramos dispensável tecer maiores considerações acerca da tese defendida pelo responsável nos itens 6 a 9 de seu pronunciamento (fls. 130 e 131), relativa à inaceitável argumentação de que não responderia por um ato administrativo de sua própria lavra.

16. Ressalta-se, ainda, que com o advento do Decreto nº 6.992, de 28 de outubro de 2009, o qual regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, as dúvidas sobre a possibilidade ou não da alienação dos imóveis por parte dos beneficiários da regularização fundiária antes de decorridos dez anos restam esclarecidas, visto que o mesmo estabelece, em seu art. 17, que ‘os títulos concedidos nos termos deste Decreto serão inalienáveis pelo prazo de dez anos, decorridos da titulação, ressalvado o caso das áreas superiores a quatro módulos fiscais, que poderão ser transferidos a terceiros, decorridos três anos da titulação, desde que o beneficiário originário esteja cumprindo as cláusulas resolutivas, a transferência seja aprovada pelo órgão expedidor do título e o terceiro interessado cumpra os seguintes requisitos (...)’.

17. No Mato Grosso, o módulo fiscal equivale a 83 hectares. Assim sendo, as terras em questão, de 493,9723 hectares, podem, atualmente, ser transferidas a terceiros decorridos três anos da titulação.

18. O Sr Gustavo Alberto Almonacid, por sua vez, encaminhou a documentação às fls. 155/249. Em sua manifestação, com relação ao Ofício INCRA/SR-13/G/SCNº 044/2002, argumentou que:

‘Ocorre que o ato administrativo em questão foi expedido aos 20 de fevereiro de 2002, sendo levado a registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis aos 19 de março de 2002: naquela mesma data, o bem em questão foi adquirido pela Requerente Fazendas Paulistas Reunidas de seu antigo proprietário. Todos estes fatos podem ser verificados pela mera leitura da certidão de matrícula 28.186 do CRI de Diamantino/MT (doc. 1), já acostada às fls. 29 e 29 (verso) deste processo e juntada novamente para facilitar a consulta’.

Ou seja, o ato administrativo que se pretende anular produziu efeitos jurídicos perante o patrimônio de terceiros de boa-fé.

Mais que isso: aquele ato, datado de 19 de março de 2002, não pode mais ser anulado de ofício pela própria administração pública federal, em razão da decadência administrativa prevista no artigo 54 da Lei 9.784/99. Veja-se o texto legal em questão.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

(...)

A fundamentação para a denúncia, em suma, é baseada em suposta ofensa ao disposto no art. 18 da Lei 8.629/93 e no art. 189 da Constituição Federal, uma vez que o imóvel foi vendido por pessoa que o adquiriu da União Federal no âmbito da reforma agrária, e o alienou antes de decorridos dez anos: segundo o texto da denúncia, o INCRA não teria autorização para levantar aquela condição resolutive da venda efetuada ao Sr. Ruben, o que tornaria o Ofício INCRA/SR-13/G/nº 044/2002 ilegal.

Ocorre que há, efetivamente, autorização específica para que o INCRA cancele a condição resolutive supra mencionada.

Esta autorização encontra-se no próprio contrato por meio do qual o Sr. Ruben Dario Almonacid adquiriu o imóvel da União Federal. Veja-se o texto da Cláusula V das Cláusulas Reguladoras daquele instrumento, cuja cópia encontra-se às fls. 82 (verso) deste processo administrativo.

*V – Enquanto vigente a condição resolutive, é vedado ao(s) OUTORGADOS(s) alienar o imóvel, **sem prévia anuência do OUTORGANTE**’.*

19. No que tange à motivação do Dr. Hipólito Gadelha Remígio, Consultor do Senado autor do requerimento que originou a presente Solicitação da CMA (fls. 02 a 05), o Sr. Gustavo argumentou que:

‘Em termos simples, o Dr. Hipólito Gadelha Remígio é advogado de dois menores, que teriam benefício direto com a anulação da alienação da fazenda vendida por Ruben Dario Almonacid à empresa Fazendas Paulistas Reunidas Ltda.

Aquele senhor patrocina uma ação judicial que visa justamente incluir determinados imóveis no espólio de Ruben Dario Almonacid (pai dos menores), para posterior partilha, e moveu a denúncia que resultou neste processo administrativo com o mesmo fim – anular vendas realizadas por Ruben, de forma a incluir no espólio bens que já haviam sido alienados quando de sua morte. O objetivo que se descortina com esta manobra, claro, parece ser trazer ao espólio a fazenda em questão, para beneficiar diretamente os dois menores com a partilha daquele bem.

Os Requerentes neste ato juntam cópia da petição inicial da ação de sonogados movida pelo Dr. Hipólito Gadelha Remígio em benefício de seus dois constituintes, David Venturium Faria Almonacid e Rebeca Faria Almonacid, visando incluir determinados imóveis no espólio de Ruben Dario Almonacid (doc. 4).

Juntam ainda impressão extraída do site do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo relativa ao andamento da referida ação de sonogados, incluindo-se a sentença de improcedência daquela ação (doc. 5)’.

19.1. Por se tratar de questão de caráter inteiramente subjetivo, além de irrelevante no tocante ao julgamento da eventual procedência das denúncias, não efetuaremos apreciações sobre as possíveis motivações do Consultor, até mesmo porque uma simples solicitação de fiscalização, por si só, não pode ser considerada indício de qualquer espécie de má-fé.

20. Tendo em vista que, quando da análise das justificativas do Sr. João Bosco de Moraes, consideramos que não houve nenhuma ilegalidade no ato do INCRA liberando o supramencionado imóvel da cláusula de inalienabilidade decenal, não é necessária aprofundar de forma mais detalhada a análise dos argumentos do Sr. Gustavo Almonacid. Formularam-se as seguintes considerações adicionais em seu pronunciamento:

a) a Cláusula V do próprio Termo de Propriedade admitia a alienação do imóvel enquanto vigente condição resolutiva, desde que houvesse a anuência do INCRA, o que realmente podemos depreender a partir do que consta no verso da fl. 82;

b) terceiros não podem ser prejudicados pelo desaparecimento de documentos públicos supostamente existentes, pois o INCRA não teria negado a edição da Resolução nº 116, de 8/12/1999, ou da IN nº 38, da mesma data, que serviram de manifesta base no Ofício INCRA/SR-13/G/SCNº 044/2002. O jurisdicionado tão somente informou que não conseguiu ainda encontrar tais normativos, o que devemos reconhecer que também é fato.

21. Face ao anteriormente exposto, remetam-se estes autos à consideração superior, propondo:

21.1. conhecer da presente Solicitação, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, no art. 38, inciso I, da Lei Orgânica e no art. 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

21.2. acatar as razões de justificativa do Sr. João Bosco de Moraes;

21.3. dar ciência à Comissão de Meio Ambiente Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, mediante aviso do Presidente deste Tribunal, que, após realizarmos as necessárias e suficientes diligências para o esclarecimento da matéria, bem como a audiência do agente público responsável e a oitiva de terceiro beneficiado pelo ato administrativo em exame, de modo a buscar atender do modo mais diligente possível o objetivo do Requerimento nº 51/2009 – CMA, de autoria dos Excelentíssimos Senadores Leomar Quintanilha e Gilberto Goellner, pudemos constatar que não houve irregularidades decorrentes do Ofício INCRA/SR-13/G/SCNº 044/2002;

21.4. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, ao Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso, ao Sr. João Bosco de Moraes e ao Sr. Gustavo Alberto

Almonacid;

21.5. *arquivar estes autos*”.

2. O Sr. Gerente de Divisão e o Sr. Secretário Substituto de Controle Externo ratificaram a proposta de encaminhamento acima transcrita (fl. 259, v. 1).

3. É o Relatório.

VOTO

Nos termos dos artigos 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do RITCU, este Tribunal apreciará, em caráter de urgência, as solicitações de auditoria que lhe forem endereçadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas ou pelas respectivas comissões, sendo competente para solicitar a realização de auditorias e inspeções os presidentes de comissões do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando por aquelas aprovadas.

2. Verifico que a solicitação encaminhada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal – CMA ora sob exame atende a todos os requisitos regimentais desta Corte, devendo, portanto, ser conhecida.

3. O expediente oriundo da CMA faz menção à possível ilegalidade na venda de imóvel adquirido no âmbito do Programa de Reforma Agrária.

4. De acordo com o Requerimento nº 51/2009, o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso – Incra/MT, por meio do Ofício INCRA/SR-13/G/nº 44/2002, liberou da cláusula de proibição de venda em dez anos o imóvel registrado sob a matrícula nº 28.186 junto ao Registro de Imóveis de Diamantino/MT, vendido pela União ao Sr. Ruben Dario Almonacid.

5. Segundo sustenta a CMA, a referida liberação teria violado o disposto no artigo 18 da Lei nº 8.629/93 e no artigo 189 da Constituição Federal, motivo pelo qual solicita a esta Corte de Contas a realização de “*inspeção para verificar a legalidade e a inconstitucionalidade daquele ato, promovendo, se for o caso, as devidas responsabilizações, inclusive do beneficiário daquele ato, GUSTAVO ALBERTO ALMONACID, proprietário e diretor da empresa destinatária da alienação, FAZENDAS PAULISTAS REUNIDAS LTDA*”.

6. Para melhor esclarecer o ponto objeto de ressalva por parte da CMA, foram realizadas diligência junto ao INCRA e a audiência do Sr. João Bosco de Moraes, então Superintendente Regional Substituto do Incra/MT, responsável pela liberação do imóvel. Em acréscimo, foi também ouvido o atual proprietário, Sr. Gustavo Alberto Almonacid.

7. Quanto ao mérito, a proposta alvitada pela Unidade Técnica não merece reparos, razão pela qual a incorporo às minhas razões de decidir.

8. Consoante apurado pela SECEX/MT, o Ofício INCRA/SR-13/G/nº 44/2002, por meio do qual efetuou-se a liberação do imóvel de condição resolutiva, não contrariou o decêndio constitucional. O imóvel em questão não seria proveniente de reforma agrária, mas sim de regularização fundiária.

9. A restrição do artigo 189 da Constituição Federal (prazo de inalienabilidade de 10 anos), por sua vez, só seria aplicável a imóveis integrantes de projeto de assentamento efetivado pelo Incra em áreas desapropriadas para a reforma agrária, o que não é o caso.

10. Outrossim, o ato ora questionado também encontra amparo no entendimento da Procuradoria Jurídica do Incra, segundo o qual, estando a área demarcada e o débito quitado, poderia ser declarada a extinção da cláusula resolutiva, posto que o texto constitucional estipula que a exigência de inalienabilidade decenária seria aplicável exclusivamente aos imóveis rurais destinados à reforma agrária, não sendo pertinente aos casos de mera regularização fundiária de terras públicas federais mediante alienação.

11. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 323/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.150/2009-2.

2. Grupo I – Classe II – Solicitação de fiscalização

3. Interessado: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal

4. Entidade: Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: SECEX/MT

8. Advogado constituído: não há

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Solicitação de Fiscalização formulada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, encaminhada pelo seu Presidente, Excelentíssimo Senhor Renato Casagrande, nos termos do art. 71, IV, da Constituição Federal e do art. 1º, II, da Lei nº 8.443/92, em virtude de possível ilegalidade na venda de imóvel adquirido no âmbito do Programa de Reforma Agrária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer da presente solicitação, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, no art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e nos arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do RITCU;

9.2 acolher as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. João Bosco de Moraes;

9.3 dar ciência à Comissão de Meio Ambiente Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, mediante aviso do Presidente deste Tribunal, que, após a realização das necessárias e suficientes diligências para o esclarecimento da matéria, bem como da audiência do agente público responsável e da oitiva de terceiro beneficiado pelo ato administrativo em exame, de modo a buscar atender do modo mais diligente possível o objetivo do Requerimento nº 51/2009 – CMA, restou constatado que não houve irregularidades decorrentes do Ofício INCRA/SR-13/G/SCNº 044/2002;

9.4 encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, ao Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso, ao Sr. João Bosco de Moraes e ao Sr. Gustavo Alberto Almonacid; e

9.5 determinar o arquivamento dos presentes autos.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0323-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 031.852/2008-1

Natureza(s): Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT; Agência Nacional de Energia Elétrica - MME

Interessado: Ampla Engenharia Ltda S/c (04.255.224/0001-03)

Advogado(s): não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA SEGUNDO CICLO DE REVISÃO. AMPLA ENGENHARIA LTDA. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a bem-lançada instrução do AUFC Daniel Maia Vieira, com a qual anuíram as instâncias superiores da Secretaria de Fiscalização de Desestatização - Sefid.

“1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos do acompanhamento do processo de revisão tarifária periódica da Ampla Energia e Serviços S/A – Ampla, conduzido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel no âmbito do Segundo Ciclo de Revisão Tarifária Periódica. Essa concessionária é responsável pela distribuição de energia elétrica em 66 municípios do Estado do Rio de Janeiro, atendendo a cerca de 2,3 milhões de unidades consumidoras.

1.1 A REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA

2. O serviço público de distribuição de energia elétrica é realizado por concessionárias. Os direitos e obrigações dessas companhias, inclusive os valores das tarifas a serem cobradas dos consumidores, são estabelecidos nos contratos de concessão celebrados com a União, para a exploração desse serviço público em sua área de concessão. A regulação e a fiscalização desses contratos são de competência da Aneel.

3. No Brasil, as atuais regras jurídicas e econômicas relativas ao regime tarifário desses contratos de concessão constituem uma vertente do regime de regulação por incentivos. Sua principal finalidade é o aumento da eficiência e da qualidade na prestação do serviço, atendendo ao princípio da modicidade tarifária.

4. Nesse sentido, o modelo de remuneração das concessionárias de energia elétrica é baseado na premissa de que a tarifa aplicada à quantidade de energia vendida gera a receita necessária para cobrir os custos da empresa. Compete ao ente regulador criar mecanismos de incentivos para que as empresas administrem seus custos de maneira eficiente.

5. O regime econômico-financeiro das concessões em tela é o de preços máximos (price cap). Esse regime pressupõe que as tarifas serão fixadas em um patamar máximo, podendo as distribuidoras, se assim desejarem, praticarem valores inferiores ao teto estabelecido pelo regulador.

6. Os mecanismos de alteração dessas tarifas são estabelecidos nos contratos de concessão. Esses mecanismos são: reajuste tarifário anual, revisão tarifária extraordinária e revisão tarifária periódica.

7. O reajuste tarifário é um processo de atualização simplificado da tarifa de energia elétrica, realizado anualmente, buscando restabelecer o poder de compra da receita obtida pelo concessionário.

8. A revisão tarifária extraordinária é um mecanismo por meio do qual a Aneel poderá, a qualquer tempo, por solicitação da empresa de distribuição, proceder à revisão das tarifas, visando manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, caso haja alterações significativas nos custos da empresa de distribuição.

9. Já a revisão tarifária periódica é um processo mais detalhado de atualização da tarifa de energia elétrica que, geralmente, ocorre a cada quatro anos. Esse processo busca manter o equilíbrio econômico-financeiro ao longo do contrato de concessão, realizando análises mais profundas e detalhadas na determinação dos custos associados à prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica.

Revisão Tarifária Periódica

10. A revisão tarifária periódica constitui, basicamente, do cálculo do reposicionamento tarifário e da determinação do Fator X, que será utilizado nos reajustes tarifários anuais até a próxima revisão periódica.

11. Todos os aspectos metodológicos que embasam a definição do reposicionamento tarifário e o cálculo do Fator X nos processos do Segundo Ciclo de Revisão Tarifária Periódica estão presentes na Resolução Normativa nº 234, de 2006 da Aneel, com redação alterada pela Resolução Normativa nº 338, de 2008.

Cálculo do reposicionamento tarifário

12. O cálculo do reposicionamento tarifário se baseia na definição da parcela da receita necessária para cobertura dos custos operacionais eficientes – para um dado nível de qualidade do serviço – e uma remuneração adequada sobre investimentos realizados com prudência.

13. O percentual que será aplicado como reposicionamento tarifário consiste na relação entre a Receita Requerida para um ano-teste futuro (primeiro ano do período a que se aplicará a revisão tarifária em processamento), reduzida por receitas que não decorrem exclusivamente das tarifas (Outras Receitas), e a Receita Verificada pela concessionária nesse período, conforme expressão (1). No caso da Ampla, o ano-teste para sua revisão compreende o período de março de 2009 a fevereiro de 2010.

(1)

14. A Receita Requerida é a receita necessária para cobrir os custos da concessionária, sendo composta pelas Parcelas A e B. A primeira representa os custos não gerenciáveis da empresa, ou seja, aqueles que não dependem de sua operação. Esses custos são repassados integralmente para a tarifa. A segunda parcela representa os custos gerenciáveis da empresa e devem abranger os custos operacionais e a remuneração do capital do investidor. A Tabela 01 detalha os principais componentes de cada parcela:

Tabela 01: Detalhamento da composição das parcelas A e B

PARCELA A (custos não-gerenciáveis)	PARCELA B (custos gerenciáveis)
Encargos Setoriais	Despesas de Operação e Manutenção
Cota de Reserva Global de Reversão (RGR)	Pessoal
Cotas de Conta de Consumo de Combustível (CCC)	Material
Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE)	Serviços de terceiros
Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa)	Despesas gerais e outras
Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	
Operador Nacional do Sistema (ONS)	
P&D e Eficiência Energética	
Encargos de Transmissão	Despesas de Capital
Uso das instalações da Rede básica de Transmissão de Energia Elétrica	Cotas de reintegração regulatória

<i>Uso das instalações de Conexão</i>	<i>Remuneração do capital</i>
<i>Uso das instalações de Distribuição</i>	
<i>Transporte da energia elétrica proveniente de Itaipu</i>	
Compra de Energia Elétrica	Outros
<i>Energia de Itaipu</i>	<i>Perdas de receitas irrecuperáveis</i>
<i>Contratos de Leilões e Contratos Bilaterais</i>	<i>PIS/COFINS</i>

15. O montante a ser abatido da Receita Requerida por não decorrer exclusivamente das tarifas, mas que mantém relação, ainda que indireta, com o serviço público prestado ou com os bens afetos a sua prestação, corresponde à soma de Outras Receitas.

16. A Receita Verificada é a receita obtida pela aplicação das tarifas de fornecimento em vigor sobre o mercado de venda considerado para o ano-teste.

Determinação do Fator X

17. O Fator X expressa os ganhos de produtividade projetados da concessionária que devem ser repassados para o consumidor até a próxima revisão tarifária. Tais ganhos não decorrem de uma maior eficiência na gestão da concessionária, mas dos ganhos de escala do negócio - maior consumo dos clientes existentes e/ou incorporação de novos clientes na área servida.

18. O Fator X é constituído pelos componentes Xe e Xa. O componente Xe procura capturar os ganhos de produtividade que a concessionária venha a obter durante o próximo período tarifário e o Xa tem por finalidade refletir a aplicação do Índice de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA, definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sobre a parcela da mão-de-obra considerada nos custos operacionais da concessionária.

1.2 DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA IN Nº 043, DE 2002

19. O acompanhamento, por parte do Tribunal de Contas da União, de revisões tarifárias periódicas dos contratos de concessão dos serviços de distribuição de energia elétrica está disciplinado na Instrução Normativa - IN nº 043, de 03/07/2002.

20. De acordo com essa IN, o acompanhamento dos processos de revisão tarifária se inicia com o exame preliminar, em que são avaliados os estudos e procedimentos aplicáveis uniformemente a todos os processos previstos para o período (art. 2º).

21. No que tange ao exame específico dos processos de revisão tarifária, o TCU seleciona quatro, dentre os que serão iniciados no ano, a serem acompanhados integralmente em dois estágios, em conformidade com os critérios constantes do art. 3º, § 1º da IN mencionada.

22. Para o ano de 2009, estavam previstas dezoito revisões tarifárias e o processo da Ampla foi selecionado para ser acompanhado em caráter ordinário. Essa escolha tem fundamento no critério estabelecido no art. 3º, §1º, inciso I da IN nº 43/2002, qual seja: empresas com maior número de unidades consumidoras atendidas.

23. Ainda de acordo com a aludida IN, esse acompanhamento ocorrerá em dois estágios. No primeiro, é analisada a proposta provisória de revisão tarifária, encaminhada pela Aneel à concessionária, e no segundo estágio, a revisão definitiva. Os documentos que devem ser apresentados e analisados durante o acompanhamento nesses estágios estão definidos no art. 4º, I e II, da IN nº 43/2002.

1.3 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL NOS PROCESSOS DE REVISÕES TARIFÁRIAS

Primeiro Ciclo de Revisão Tarifária Periódica

24. O controle externo das revisões tarifárias das empresas de distribuição de energia elétrica no primeiro ciclo, ocorrido entre os anos de 2003 e 2006, resultou num conjunto expressivo de achados traduzidos em recomendações e determinações à Aneel.

25. A primeira revisão tarifária periódica examinada pelo Tribunal, em atendimento às disposições da IN n.º 043/2002, foi a da Espírito Santo Centrais Elétricas S.A - Escelsa (TC nº 015.402/2001-1) e gerou as Decisões nºs 1.066/2001-Plenário e 1.483/2002-Plenário, sendo que esta foi suspensa por recurso impetrado e ainda não julgado em definitivo.

26. As deliberações geradas pelas referidas decisões se referiram a uma fase incipiente do processo de revisão tarifária. Os problemas apontados à época foram resolvidos, gradualmente, pelo advento de novas metodologias.

27. Com o início da consolidação da metodologia pelo regulador, o Tribunal procedeu ao exame preliminar do primeiro ciclo (TC nº 014.291/2003-2) e analisou as revisões tarifárias relativas ao ano de 2003, quais sejam: Cemig Distribuidora – Cemig-D, Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo – Eletropaulo e Light Serviços de Eletricidade - Light.

28. Em consequência da análise preliminar mencionada, esta Corte proferiu determinações e recomendações à Aneel, por meio do Acórdão n.º 1.757/2003-Plenário. A Agência, no entanto, interpôs recurso, sendo que, até a presente data, não houve deliberação do TCU.

29. Ainda no âmbito do Primeiro Ciclo de Revisão Tarifária Periódica, foram analisados mais oito processos, dentre eles o da Ampla. Como resultado, o TCU recomendou à Aneel que revisse, no que coubesse, os procedimentos adotados nas revisões tarifárias daquele ciclo, quando da apreciação do recurso interposto contra o Acórdão n.º 1.757/2003-Plenário, no âmbito do TC 014.291/2003-2.

Segundo Ciclo de Revisão Tarifária Periódica

30. Quanto ao Segundo Ciclo de Revisão Tarifária, realizado no período de 2007 a 2010, foram e/ou serão analisados os seguintes processos:

Tabela 02: Processos analisados e/ou em análise no TCU referentes ao Segundo Ciclo de Revisões Tarifárias Periódicas.

Ano	Nº de Revisões efetuadas pela Aneel	Revisões acompanhadas pelo TCU		
		Concessionária	Processo	Acórdão/Situação
2007	7	Companhia Energética do Ceará - Coelce	002.694/2007-6	2.542/2008 - Plenário.
		Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A	007.953/2007-2	2.379/2008 - Plenário.
		Elektro Eletricidade e Serviços S/A	014.501/2007-0	Em análise na Sefid. Processo de Revisão já concluído pela Aneel.
2008	36	Cemig Distribuição S/A - Cemig-D	030.181/2007-2	Proposta de mérito encaminhada ao Ministro Relator.
		Light Serviços de Eletricidade S/A	023.172/2008-1	Proposta de mérito encaminhada ao Ministro Relator.
		Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia - Coelba	002.123/2008-5	Proposta de mérito encaminhada ao Ministro Relator.
2009	18	Ampla Energia e Serviços S/A	031.852/2008-1	-
		Companhia Energética de Pernambuco - Celpe	003.094/2009-7	Em análise na Sefid. Processo de Revisão já concluído pela Aneel.
		Companhia Energética de Goiás - Celg	009.421/2009-7	Em análise na Sefid. Processo de Revisão ainda não concluído

				pela Aneel.

31. Os processos constantes da Tabela 2 foram selecionados com base no disposto no art. 3º, §1º, I, da IN nº 43/2002: dos processos de revisão tarifária periódica iniciados em determinado ano, serão selecionados três, relativos às empresas com maior número de unidades consumidoras atendidas.

32. Além desses, está disposto no art. 3º, §1º, II, da aludida IN que o TCU analisará, ainda, um processo escolhido aleatoriamente pela unidade técnica, sujeito à aprovação do relator. Nesse sentido, esta unidade técnica, no âmbito do TC 023.172/2008-1, relacionado à revisão periódica da Light, propôs à análise, por parte desta Corte, do processo relativo à CEB iniciado no ano de 2008.

33. Quanto à escolha aleatória do processo de revisão referente ao ano de 2007, esta unidade técnica, também no âmbito do TC supramencionado, propôs:

“relevar a obrigatoriedade, insculpida no art. 3º, da IN-TCU nº 043/2002, deste Tribunal proceder ao acompanhamento de uma quarta revisão tarifária relativa ao ano de 2007, haja vista a representatividade das três revisões integralmente acompanhadas por esta Corte naquele ano”.

34. Apresentamos as principais determinações/recomendações do TCU proferidas à Aneel quando da apreciação dos processos de revisão tarifária da Eletropaulo (TC 007.953/2007-2) e da Companhia Energética do Ceará - Coelce (TC 002.694/2007-6) - Acórdãos nºs 2.379/2008 - Plenário e 2.542/2008 - Plenário, respectivamente:

1. Reavalie o critério utilizado na valoração das sobras de energia elétrica expurgadas do balanço, visando com isso aumentar a eficiência, estimular a modicidade tarifária e criar incentivos à melhor gestão dos contratos de compra de energia por parte das concessionárias distribuidoras de energia elétrica;

2. Defina a metodologia que regerá um ciclo de revisões anteriormente ao início desse ciclo;

3. Estabeleça mecanismos de fiscalização periódica dos valores informados pelas concessionárias, os quais serão utilizados no cálculo da receita verificada;

4. Estabeleça mecanismos de fiscalização periódica dos valores de outras receitas informados pelas concessionárias.

2. REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA DA AMPLA

35. Conforme mencionado, a base metodológica para os processos de revisão tarifária periódica realizados no segundo ciclo está definida na Resolução Normativa Aneel nº 234/2006. Parte dessa metodologia foi considerada provisória até a realização de aprimoramentos pelo regulador. Esses aprimoramentos foram efetivados pela Aneel e discutidos no âmbito da Audiência Pública nº 52/2007. Como resultado, foi editada a Resolução Normativa Aneel nº 338/2008, com versão definitiva da metodologia a ser aplicada durante o Segundo Ciclo de Revisão Tarifária Periódica.

2.1 PRIMEIRO ESTÁGIO

36. A proposta inicial de revisão tarifária (IN nº 043/2002, art. 4º, I, “a”) foi apresentada, pela Aneel, à Ampla (Anexo I, fl.1) com o objetivo de aprimorar a proposta de revisão tarifária periódica que seria colocada em audiência pública. Nesse momento, o reposicionamento tarifário foi estipulado em - 3,42%. Não foi calculado, na ocasião, o componente Xe do Fator X.

37. Conforme previsto na IN nº 043/2002 (art. 4º, I, “b”), a concessionária, em dezembro de 2008, encaminhou manifestação formal ao regulador sobre os aprimoramentos na proposta inicial (Anexo I, fl. 2).

38. A Ampla apresentou contestações referentes aos custos operacionais calculados pela Aneel e à metodologia utilizada por essa agência para o cálculo de perdas técnica. Um dos principais pontos abordados pela concessionária diz respeito à necessidade de revisão das projeções de crescimento do mercado, tendo em vista a crise mundial iniciada em meados de 2008.

39. A partir da manifestação da concessionária, a Aneel elaborou uma nova versão da proposta de revisão tarifária (Anexo 1, fl. 3), nos termos da IN nº 043/2002, art. 4º, I, “d”, para ser discutida na Audiência Pública nº 007/2008, realizada em 19/02/2009, na cidade de Niterói-RJ.

40. A nova proposta apresentada pela agência trouxe um índice de reposicionamento tarifário de 4,33% e o componente Xe do Fator X calculado em 0,00%. Esses valores foram apresentados e discutidos na referida audiência pública, da qual participaram representantes do TCU. O relatório dos auditores sobre a manifestação dos participantes da audiência pública (IN nº 043/2002, art. 4º, I, “e”) foi juntado às fls.7/11.

2.2 SEGUNDO ESTÁGIO

41. Os documentos referentes ao segundo estágio da revisão tarifária da Ampla foram encaminhados pela Aneel por meio do Ofício n.º 124/2009 – SRE/Aneel (fl. 12). A Nota Técnica nº 072/2009-SRE/Aneel (Anexo 1, fl. 4), subsidiada pelas contribuições da audiência pública realizada, definiu valores para o reposicionamento tarifário, 1,83%, e para o componente Xe do Fator X, 0,00%.

42. A Resolução Homologatória nº 782, de 10/03/2009 (Anexo 1, fl. 4), homologou o reajuste a ser aplicado em 15/03/2009.

2.3 ANÁLISE DOS ESTÁGIOS

Índice de Reposicionamento Tarifário (IRT)

43. Esta unidade técnica, a partir das notas técnicas e planilhas de cálculo enviadas pela Aneel, analisou os resultados do valor proposto para o reposicionamento tarifário por meio de uma abordagem top-down: os componentes das parcelas A e B foram abordados, primeiramente, de forma agregada e, posteriormente, decompostos nos seus principais itens de formação.

Tabela 03: Evolução dos componentes para o cálculo do índice de reposicionamento tarifário – IRT ao longo do processo de revisão tarifária da AMPLA (Valores em R\$ mil)

Itens de Custo	Proposta preliminar da ANEEL	Proposta para Audiência Pública	Resultados Finais da Revisão	Composição da Receita (%)	Variação (%)
Parcela A	1.561.697	1.646.769	1.689.464	61,30%	8,18%
Encargos Setoriais	270.027	313.550	342.638	12,43%	26,89%
Custos de Transmissão	279.697	299.697	300.269	10,89%	7,36%
Compra de Energia	1.011.973	1.033.521	1.046.556	37,97%	3,42%
Parcela B	1.076.698	1.157.949	1.066.807	38,70%	-0,92%
Custos Operacionais	370.977	401.229	392.123	14,23%	5,70%
Remuneração investimentos	497.602	506.923	445.654	16,17%	-10,44%
Quota de Reintegração	208.117	212.915	192.794	6,99%	-7,36%
Receita Requerida (A+B)	2.638.396	2.804.718	2.756.271	-	4,47%
Outras receitas	14.170	14.170	14.170	0,51%	0,00%
Receita Verificada	2.717.126	2.674.758	2.692.728	-	-0,90%
IRT	-3,42%	4,33%	1,83%	-	-
Componentes Financeiros	16.119	7.246	57.870	2,10%	259,02%
IRT (c/ componentes financ.)	-2,80%	4,59%	3,94%	-	-

Fonte: Planilha eletrônica “Simulador Ampla – proposta preliminar” (Anexo 1, fl. 1), Nota Técnica nº 012/2009-SRE/Aneel (Anexo 1, fl. 3) e Nota Técnica nº 072/2009-SRE/Aneel (Anexo 1, fl. 4).

Encargos Setoriais

44. Os encargos setoriais resultam de políticas governamentais e têm destinação específica. Seus valores são estabelecidos diretamente pela Aneel e, no caso da Ampla, somaram R\$ 342 milhões (12,43%

da receita requerida) no ano de 2009 (Anexo 1, fl. 4 – Documento “NT 072-2009 - RTP Ampla”, fls. 19/22).

45. O cálculo provisório discutido em audiência pública foi de R\$ 313 milhões (Anexo 1, fl. 3 – Documento “NT 012-2009 - RTP Ampla”, fls. 19/22). Verifica-se, portanto, uma variação de 9,28% no total de encargos. Essa variação é decorrente, principalmente, de alteração do valor do Encargo de Serviços do Sistema - ESS, em decorrência de ajuste da previsão para o ano de 2009. Essa alteração representou, aproximadamente, 89% da variação total nos encargos.

Custos de Transmissão

46. Os custos de transmissão são aqueles relacionados ao transporte da energia, desde as fontes geradoras até a distribuidora, incluindo a utilização da rede básica e de suas instalações de conexão, o transporte da energia proveniente de Itaipu e a eventual utilização da rede de outras distribuidoras.

47. Entre o resultado da audiência pública e o definitivo, houve um aumento de R\$ 572 mil nesses custos. Esse aumento é devido à atualização do custo da utilização da rede de outras distribuidoras: Light Serviços de Eletricidade S/A - Light, Energisa Nova Friburgo e Elektro Eletricidade e Serviços S/A (Anexo 2, fl. 4 – Documento “NT 072-2009 - RTP Ampla”, fl. 23).

Compra de Energia

48. As compras de energia estão relacionadas com os custos de contratação do fornecimento de energia elétrica necessária para que a distribuidora atenda a demanda do mercado referenciada no ano teste. Para que seja efetuado o cálculo desses custos, a Aneel toma como base os contratos bilaterais, leilões públicos e os montantes adquiridos de Itaipu.

49. Assim, com base na carteira de contratos da concessionária e na demanda esperada do mercado, o regulador determina os custos com compra de energia. Contudo, devem-se observar dois detalhes importantes que impactam esse cálculo: as perdas elétricas e os déficits de energia.

Perdas Elétricas

50. Perdas elétricas correspondem à diferença entre a energia injetada na rede pela geradora e a energia efetivamente recebida pelo consumidor, sendo divididas em perdas da rede básica, perdas técnicas e perdas não técnicas. Essa diferença é rateada entre todos os consumidores ligados à rede de distribuição da concessionária.

51. As perdas da rede básica são aquelas originadas nas redes de transmissão e são rateadas entre concessionárias de transmissão e todos os consumidores do sistema.

52. Já as perdas na distribuição (técnicas e não técnicas) são específicas para cada empresa distribuidora de energia elétrica, sendo calculadas, caso a caso, de acordo com metodologias definidas pelo regulador.

53. No caso das perdas não técnicas, a metodologia toma como referencial a comparação entre empresas. É definido um nível regulatório de perdas não técnicas observando-se os níveis praticados por empresas comparáveis, assim como os níveis históricos praticados pela própria empresa.

54. Por empresas comparáveis, o regulador entende como sendo aquelas empresas que possuem níveis equivalentes de complexidade de combate a perdas não técnicas. Foi, assim, construído um “índice de complexidade” que leva em conta diversos fatores que influenciam no combate a essas perdas. Nessa perspectiva, a Ampla é comparável com empresas como: Light, Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A e Companhia Energética de Pernambuco – Celpe.

55. Preliminarmente, as perdas técnicas e não técnicas da Ampla representaram, respectivamente, 7,09% e 12,97% sobre o total da energia injetada (Anexo 1, fl. 1). Posteriormente à incorporação da manifestação da concessionária, esses valores passaram a ser 7,06% e 11,94%, respectivamente (Anexo 1, fl. 3). Quando do cálculo final, a Aneel considerou o valor de 11,90% para perdas não técnicas, em relação à energia injetada, o que significa 1.430.701 MWh de perdas não técnicas.

56. Cabe destacar que a alteração verificada entre os cálculos da audiência pública e o final é devida a redução do mercado consumidor de baixa tensão, o qual é a base para o cálculo das perdas não técnicas. Em relação a esse mercado, o valor regulatório atribuído à Ampla se manteve em 27,13% para o ano teste entre a proposta da audiência e o resultado final.

57. Vale ressaltar, ainda, que foram definidos, para a Ampla, níveis decrescentes para esse tipo de perda ao longo do respectivo ciclo tarifário, conforme tabela seguinte:

Tabela 4: Níveis Regulatórios de Perdas Técnicas e Não Técnicas da Ampla.

		Ano Teste	1	2	3	4
Perdas Técnicas (sobre energia injetada)		7,06%	7,06%	7,06%	7,06%	7,06%
Perdas Técnicas mercado de baixa tensão)	Não (sobre energia de baixa tensão)	27,13%	25,52%	23,92%	22,31%	20,70%

Fonte: Nota Técnica nº 072/2009-SRE/Aneel, fl. 14 (Anexo 1, fl. 4).

Déficits de Energia

58. A Agência montou o balanço energético da concessionária para apurar sobras ou déficits de energia elétrica para o período de referência em questão. A partir dos montantes necessários para o atendimento do mercado e a cobertura de perdas, foi possível quantificar déficit de energia em 984.148 MWh (Anexo 1, fl. 4 – Documento “NT 072-2009 - RTP Ampla”, fl. 18).

59. Nos termos do Decreto nº 5.163/2004, art. 42, na hipótese de o agente de distribuição não atender a obrigação de contratar a totalidade de sua carga, isto é, no caso de ser verificado déficit de energia elétrica, o montante desse déficit a ser adquirido será repassado às tarifas dos consumidores finais ao menor valor entre o Preço de Liquidação de Diferenças – PLD e o Valor de Referência – VR.

60. No caso da Ampla, o déficit calculado foi valorado pelo PLD projetado médio para fevereiro de 2009 (R\$109,45/MWh). Assim, os custos considerados na Receita Requerida dessa concessionária, a título de compra de energia elétrica, totalizaram R\$ 1.046.556.339,52 (Anexo 1, fl. 4 - Documento “NT 072-2009 - RTP Ampla”, fl. 18).

61. Na proposta encaminhada à Audiência Pública, a valoração do déficit observou o PLD projetado para dezembro de 2008 (R\$141,98/MWh). Essa diferença no valor de compra da energia deficitária não proporcionou a redução no valor total atribuído à compra de energia. Na verdade, houve um aumento da ordem de 1,26% em relação à proposta da audiência pública. Esse aumento foi decorrente, sobretudo, dos ajustes dos preços dos contratos de compra de energia firmados pela Ampla.

Custos Operacionais

62. Os custos operacionais propostos são calculados com base em uma empresa de referência fictícia, idealizada pelo ente regulador e baseada em premissas que maximizem a eficiência de um modelo ideal de empresa, levando em conta as características e peculiaridades da área de concessão da distribuidora.

63. No caso da Ampla, o resultado final da revisão estimou em R\$ 392 milhões os custos operacionais da empresa (Anexo 1, fl. 4 - Documento “NT 072-2009 - RTP Ampla”, fl. 27), - 2,27% em relação a proposta submetida à audiência pública.

Remuneração do Investimento

64. A remuneração sobre o capital investido é o resultado da aplicação de uma taxa de retorno adequada sobre o investimento realizado pela empresa. O regulador precisa, então, definir duas variáveis:

1. A taxa de retorno adequada, levando em conta a atividade de distribuição no Brasil e a estrutura de capital adotada; e

2. O valor do capital investido que deve ser remunerado (base de remuneração).

65. Na definição da taxa de retorno adequada, a Aneel utiliza a metodologia do Custo Médio Ponderado de Capital (WACC), incluindo o efeito dos impostos sobre a renda. Os estudos mais recentes da Agência definiram um valor de 9,95% para o WACC real depois dos impostos.

66. Quanto à base de remuneração, a Aneel utiliza a metodologia presente na Resolução nº 234/2006 para definir o valor dos ativos necessários para prestar o serviço de distribuição.

67. Conforme consta da Tabela 3, o valor definitivo calculado para a remuneração dos investimentos da Ampla sofreu uma redução de 12,08% em relação ao valor proposto na audiência pública. Essa redução é decorrente da utilização, pela Aneel, de valores definitivos da base de remuneração regulatória. Quando da audiência pública, o regulador ainda não dispunha desse dado, utilizando, então, estimativas para essa base.

Reintegração Regulatória

68. A quota de reintegração regulatória trata da recomposição dos investimentos realizados para a prestação do serviço e é composta por quotas de depreciação e amortização. Esse valor é calculado a partir da multiplicação de uma taxa pela base de remuneração bruta dos investimentos da empresa.

69. A Aneel considerou a taxa média de depreciação e amortização dos ativos da Ampla em 4,43%, conforme detalhado no Anexo II da Nota Técnica nº 72/2009-SRE/Aneel (Anexo 1, fl. 4).

70. De forma semelhante ao relatado para a Remuneração do Investimento, o valor da base de remuneração bruta foi atualizado, após o recebimento dos dados definitivos da concessionária. Essa alteração foi responsável pela variação negativa de 9,45% em relação à proposta apresentada na audiência pública.

Outras Receitas

71. As Outras Receitas correspondem às receitas que não decorrem das tarifas cobradas pela concessionária, mas que mantêm relação com o serviço público prestado ou com os bens afetos à sua prestação. De acordo com a metodologia em vigor, parte desses ganhos é compartilhada com o consumidor final.

72. A especificação dessas receitas é feita pelo ente regulador, que recebe as informações da concessionária e atribui o percentual de 90% das receitas informadas para ser revertida em prol da modicidade tarifária.

73. No caso da Ampla, a concessionária informou o montante dessas receitas de R\$ 15,74 milhões. O total revertido para o consumidor resultou em R\$ 14,17 milhões (Anexo 1, fl. 4 – Nota Técnica nº 72/2009-SRE/Aneel, fl. 39).

Receita Verificada

74. A Receita Verificada é o resultado da aplicação das tarifas vigentes no mercado referenciado no ano-teste, ou seja, representa a receita que a concessionária teria no futuro caso as tarifas continuassem inalteradas.

75. A Agência, utilizando a previsão da concessionária, calculou o valor dessa receita em R\$ 2,69 bilhões, 0,67% acima do proposto na audiência pública. Essa variação foi devida a ajustes efetuados nas estimativas do mercado da Ampla – aumento de 0,17% (Anexo 1, fl. 4 – Nota Técnica nº 72/2009 SRE/Aneel, fl. 38).

76. Cabe destacar que a Receita Verificada foi calculada considerando as tarifas de energia elétrica “cheia”, desconsiderando eventuais descontos para consumidores de baixa renda, para atividade de irrigação no horário especial, entre outros. De acordo com a Aneel, a perda de receita da concessionária relativa à concessão desses descontos será compensada por meio de um componente financeiro, previsto nessa revisão, e apurado em definitivo no próximo reajuste tarifário (Anexo 1, fl. 4 – Nota Técnica nº 72/2009 SRE/Aneel, fl. 38).

Componentes Financeiros

77. Os componentes financeiros não fazem parte da base tarifária, pois se referem a ajustes, realizados no intuito de corrigir o descompasso entre a data de elaboração da revisão ou reajuste tarifário e eventuais variações financeiras nos diferentes componentes de custo da tarifa de energia elétrica.

78. Esse ajuste é necessário, pois a definição da tarifa em um processo de revisão ou reajuste tarifário é baseada em um conceito de custo econômico, que precisa ser ajustado periodicamente de acordo com as variações financeiras que ocorrem ao longo do tempo.

79. São diversas as parcelas que compõe esse ajuste. No caso da Ampla, a Aneel calculou 17 componentes financeiros que somaram R\$ 57,87 milhões (Anexo 1, fl. 4 – Nota Técnica nº 72/2009-SRE/Aneel, fl. 47).

Cálculo do Fator X

80. Após efetuar a análise do valor proposto para o reposicionamento tarifário, a Sefid focou na análise da definição do Fator X, a partir das planilhas e notas técnicas enviadas pela Aneel.

81. Como já foi explanado, o Fator X é constituído pelos componentes Xe e Xa e estima os ganhos de escala projetados da concessionária que devem ser repassados para o consumidor. O componente Xe procura capturar os ganhos de produtividade operacionais e o componente Xa tem por finalidade refletir a aplicação do IPCA sobre a parcela da mão-de-obra considerada nos custos operacionais da concessionária.

82. A Tabela 05 demonstra os resultados do cálculo do componente Xe efetuados pela Agência nos diversos momentos do processo de revisão tarifária da Ampla.

Tabela 05: Evolução do Fator X ao longo do processo de revisão tarifária da Ampla.

Fator X (Componente Xe)	Proposta preliminar da ANEEL	Proposta para Audiência Pública	Resultado Final
	-1	0,00%	0,00%

Fonte: Nota Técnica nº 012/2009-SRE/Aneel (Anexo 1, fl. 3) e Nota Técnica nº 72/2009-SRE/Aneel (Anexo 1, fl. 4).

1. Não consta dos documentos encaminhados pela Aneel (Anexo 1, fl. 1) dado relacionado ao cálculo do Fato X.

83. De acordo com a Resolução Normativa nº 234/2006, o componente Xe é calculado por meio da metodologia do Fluxo de Caixa Descontado. Para tanto, são calculados: receita da concessionária, os custos operacionais, os investimentos e a base de remuneração. Todas essas variáveis são calculadas para todo o ciclo tarifário da concessionária.

84. No que tange aos investimentos, a própria concessionária deve propor o montante a ser aplicado na sua área de concessão durante o ciclo tarifário. Segunda a metodologia definida na resolução mencionada, a avaliação desses investimentos é feita, pelo regulador, a posteriori. No momento da revisão tarifária, a Aneel avalia apenas se o montante global proposto pela concessionária não faz resultar em um valor negativo do Fator X. No caso de isso ocorrer, os investimentos propostos são ajustados para que o Fator X fique igual a zero.

85. Ainda segundo a Resolução Normativa nº 234/2006, na próxima revisão tarifária da concessionária, a Aneel deverá fiscalizar se todos os investimentos considerados foram de fato efetuados. Caso não tenham sido, será recalculado o Fator X, levando-se em conta apenas os investimentos efetivamente realizados. A diferença entre o Fator X anterior e o recalculado será atribuída como redutor da Parcela B da revisão seguinte.

86. No caso da Ampla, os investimentos globais propostos pela concessionária totalizaram R\$ 1,74 bilhão, o que resultou em um Fator X negativo. Esses valores foram, então, ajustados, de forma que o valor dos investimentos considerados no cálculo do Fator X foi de R\$ 1,65 bilhão (Anexo 1, fl. 4). Esse ajuste gerou, portanto, um Fator X igual a zero.

3. CONCLUSÃO

87. A análise do processo de revisão tarifária periódica da Ampla permite concluir que todos os requisitos formais da Instrução Normativa nº 43, de 2002 do TCU foram cumpridos pelo ente regulador.

88. No que tange aos aspectos metodológicos, foi constatado que as planilhas e notas técnicas enviadas para análise da Sefid refletem a correta aplicação da metodologia positivada pela Resolução Normativa nº 234, de 2006 da Aneel. Cabe destacar que a análise desta unidade técnica não se direciona à certificação dos dados de entrada das planilhas de cálculo do regulador. O objetivo do presente trabalho foi verificar se a metodologia de revisão tarifária aprovada pela Aneel foi de fato aplicada.

89. *A despeito do mencionado, o trabalho deste Tribunal não se restringe a verificação da correta utilização da metodologia pela agência. O TCU pode executar ações de controle com o objetivo de verificar outras questões que impactam as tarifas, tais como: a consistência da metodologia de revisão tarifária, os dados de entrada da fórmula paramétrica, análise dos encargos tarifários e da metodologia de cálculo de perdas elétricas. Esse tipo de ação já foi realizada pelo TCU, como ocorreu no âmbito dos TCs nºs 017.273/2007-0, 025.619/2007-2 e 013.237/2004-1.*

4. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

90. *Em razão do exposto, propõe-se, com fulcro no art. 1º e no art. 6º, parágrafo único, da Instrução Normativa TCU nº43, de 2002, remeter os autos ao Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler com as seguintes proposições:*

I- Considerar regulares os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel no processo de revisão tarifária da Ampla Energia e Serviços S/A – Ampla, com fundamento nos arts. 1º e 4º da IN TCU nº 43/2002 e na Resolução Normativa nº 234, de 2006 da Aneel;

II- Remeter cópias do Acórdão à Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel;

III- Arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 40, V, da Resolução TCU nº 191, de 2006”.

2. É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos do acompanhamento do processo de revisão tarifária periódica da Ampla Energia e Serviços S/A – Ampla, concessionária responsável pela distribuição de energia elétrica em 66 municípios do Estado do Rio de Janeiro, conduzido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel no âmbito do Segundo Ciclo de Revisão Tarifária Periódica.

2. A revisão tarifária periódica constitui basicamente o reposicionamento tarifário e a determinação do Fator X, que serão utilizados nos reajustes tarifários anuais até a próxima revisão periódica.

3. Os aspectos metodológicos que embasam a definição do reposicionamento tarifário e o cálculo do Fator X nos processos do Segundo Ciclo de Revisão Tarifária Periódica estão presentes na Resolução Normativa nº 234, de 2006 da Aneel, com redação alterada pela Resolução Normativa nº 338, de 2008.

4. O cálculo do reposicionamento tarifário busca estabelecer a parcela da receita necessária para cobertura dos custos operacionais eficientes – para um dado nível de qualidade do serviço – e uma remuneração adequada sobre investimentos realizados.

5. O Fator X, por sua vez, expressa os ganhos de produtividade projetados da concessionária que devem ser repassados para o consumidor até a próxima revisão tarifária, sendo constituído pelos componentes Xe e Xa.

6. O componente Xe procura capturar os ganhos de produtividade que a concessionária obterá durante o próximo período tarifário e o componente Xa pretende refletir a aplicação do Índice de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA, definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sobre a parcela da mão-de-obra considerada nos custos operacionais da concessionária.

7. Os resultados finais da revisão tarifária quantificaram a receita necessária para a cobertura dos custos operacionais eficientes referentes às parcelas A e B em R\$ 2,75 bilhões. Considerando que a receita verificada remontou a R\$ 2,69 bilhões, receita insuficiente para a cobertura dos custos operacionais, e sopesados os componentes financeiros, houve a necessidade de se estabelecer o Índice de Reposicionamento Tarifário – IRT de 3,94%.

8. O componente Xe é calculado por meio da metodologia do Fluxo de Caixa Descontado, na forma prescrita pela Resolução Normativa nº 234/2006. Para tanto, são calculadas as seguintes variáveis para todo o ciclo tarifário da concessionária: receita da concessionária, os custos operacionais, os investimentos e a base de remuneração.

9. Compete à própria concessionária propor o montante de investimentos a ser aplicado na sua área de concessão durante o ciclo tarifário. De acordo com a metodologia definida na Resolução Normativa nº 234/2006, a avaliação desses investimentos é feita *a posteriori* pela Aneel. No momento da revisão

tarifária, a Agência avalia tão somente se o montante global proposto pela concessionária não faz resultar em um valor negativo do Fator X. Caso ocorra, os investimentos propostos deverão ser ajustados para que o Fator X seja igualado a zero.

10. Ainda segundo a mencionada resolução, na revisão tarifária subsequente a Aneel deverá fiscalizar se os investimentos pactuados foram efetuados. Em caso negativo, será recalculado o Fator X, levando-se em conta apenas os investimentos efetivamente realizados. A diferença entre o Fator X anterior e o recalculado será atribuída como redutor da Parcela B da revisão seguinte.

11. No caso em exame, os investimentos globais propostos pela concessionária totalizaram R\$ 1,74 bilhão, o que resultou em um Fator X negativo. Esses valores foram, então, ajustados, de forma que o valor dos investimentos considerados no cálculo do Fator X foi de R\$ 1,65 bilhão (Anexo 1, fl. 4). Esse ajuste gerou, portanto, um Fator X igual a zero.

12. Feitas estas considerações, concluo em consonância com a unidade especializada no sentido de que a análise do processo de revisão tarifária periódica da Ampla permite concluir que os requisitos formais da Instrução Normativa nº 43, de 2002 do TCU foram cumpridos pelo ente regulador.

13. Ademais, quanto aos aspectos metodológicos, constato que as planilhas e notas técnicas enviadas para análise da Sefid refletem a correta aplicação da metodologia positivada pela Resolução Normativa nº 234, de 2006 da Aneel.

14. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 324/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.852/2008-1.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Acompanhamento
3. Interessado: Ampla Engenharia Ltda S/c (04.255.224/0001-03).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica - MME.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Sec. de Fiscalização de Desestatização (SEFID).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do processo de revisão tarifária periódica da Ampla Energia e Serviços S/A – Ampla, conduzido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel no âmbito do Segundo Ciclo de Revisão Tarifária Periódica;

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

9.1. considerar regulares os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel no processo de revisão tarifária da Ampla Energia e Serviços S/A – Ampla, com fundamento nos arts. 1º e 4º da IN TCU nº 43/2002 e na Resolução Normativa nº 234, de 2006 da Aneel;

9.2. remeter cópias desta deliberação à Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel;

9.3. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 40, V, da Resolução TCU nº 191, de 2006.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0324-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 014.794/2009-0

Natureza(s): Administrativo

Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União

Interessado: Raimundo Carreiro Silva (023.164.801-44)

Advogado(s): não há

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. FÉRIAS ANUAIS. LOMAN. REGIMENTO INTERNO. POSSIBILIDADE DE CONFERIR NOVA INTERPRETAÇÃO AO ART. 42 DO RITCU, DE MOLDE A POSSIBILITAR O GOZO DE FÉRIAS NO PRÓPRIO EXERCÍCIO. DEFERIMENTO. DETERMINAÇÃO À SEGEDAM.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o bem-lançado parecer do servidor Flávio Nogueira da Gama Cordeiro, acolhido pelo Consultor Jurídico Edimilson Erenita de Oliveira:

“Trata-se de requerimento formulado pelo Exmo. Ministro Raimundo Carreiro Silva, por meio do qual informa que, ao solicitar férias relativas ao exercício de 2007, fora informado que, consoante o art. 42 do Regimento Interno do TCU – RITCU, não possuiria tal direito, já que seu primeiro período aquisitivo apenas teria sido completado um ano após sua posse, ou seja, em 14.3.2008.

2. Afirma, porém, que o Conselho Nacional de Justiça tem entendimento no sentido de que a Lei Orgânica da Magistratura dispõe ser inexigível o cumprimento de período aquisitivo para fruição de férias, que devem ser pagas de modo proporcional. Pede, assim, a anotação, em seus assentamentos, das férias proporcionais relativas ao exercício de 2007, bem como o pagamento proporcional do terço constitucional de férias desse período.

3. A Secretaria-Geral de Administração entende que haveria incompatibilidade entre o disposto no Regimento Interno do TCU e o art. 66 da Lei Complementar nº 35/79 (Lei da Magistratura). Alerta ainda que esse entendimento do CNJ não se coaduna com o RITCU, que poderia ser alterado para sanear a incompatibilidade. Propôs, assim, o encaminhamento dos autos a esta Consultoria a fim de que se manifeste acerca do possível conflito entre o RITCU e o mencionado entendimento do CNJ.

DO MÉRITO

4. De início, entendemos não haver incompatibilidade entre o disposto no art. 42 do Regimento Interno do TCU e o art. 66 da Lei Complementar nº 35/79 (Lei da Magistratura), uma vez que ambos dispositivos procuram garantir o direito a férias anuais, por sessenta dias. O entendimento do CNJ é que

trata da fruição proporcional de férias, cuja compatibilidade com o Regimento Interno desta Corte de Contas passamos a analisar a seguir.

5. O Conselho Nacional de Justiça, órgão do Poder Judiciário brasileiro, com atuação em todo território nacional, foi instituído pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, tendo como principais competências as estabelecidas no art. 103-B da Constituição, que são, dentre outras: **zelar pela autonomia do Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações; zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário; receber reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados; julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas; elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país.**

6. Depreende-se das principais competências acima enumeradas que **o Conselho Nacional de Justiça não tem competência para regular matéria relacionada aos tribunais de contas, não tendo sido outro o entendimento manifestado pelo Egrégio CNJ durante análise de Pedido de Providências (PP 248) encaminhado pela Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (FENASTC) que pedia consulta ao conselho a respeito dos limites da aplicação da Resolução nº 7, do CNJ, que versava sobre a prática de nepotismo no Judiciário.**

7. Naquela oportunidade, o Conselheiro-Relator, Joaquim Falcão, entendeu que os Tribunais de Contas não integram a estrutura do Judiciário, por isso 'o CNJ não tem competência para regular matéria de tribunais de contas.' Afirmou, ainda, o Relator caber ao Conselho analisar assuntos que dizem respeito **aos órgãos que compõem o Poder Judiciário**, no que foi acompanhado pelos demais conselheiros, por unanimidade.

8. Assim, **o entendimento do Conselho Nacional de Justiça não tem força cogente no âmbito desta Corte de Contas, cujo Regimento Interno dispõe expressamente que seus ministros somente terão direito a férias após um ano de exercício**, conforme segue:

'Art. 42. Os ministros, **após um ano de exercício**, terão direito a sessenta dias de férias por ano, observada a escala aprovada pelo Presidente e comunicada ao Plenário no mês de dezembro.

§ 1º As férias dos ministros serão concedidas de forma que não comprometam o quórum das sessões.

§ 2º A qualquer tempo, por necessidade do serviço, as férias poderão ser interrompidas, sendo facultado ao interessado gozar o restante do período em época oportuna.' (grifamos)

9. Não obstante, nada impede que o TCU utilize **o entendimento do CNJ como fonte de orientação**, caso decida pela alteração do art. 42 do Regimento Interno, que refletirá, desse modo, a sistemática aplicável aos membros do Poder Judiciário, em consonância com o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 73 da CF/88, verbis:

'§ 3º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens de Ministros do Superior Tribunal de Justiça (...)

§ 4º. O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.'

Importa ressaltar, contudo, que eventual alteração do RITCU não atingirá as situações jurídicas já consolidadas durante a vigência do texto atual (*tempus regit actum*), consoante estabelece o art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil. Nesse sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, conforme indicam os precedentes a seguir colacionados:

‘DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL.

LICENÇA PARA ACOMPANHAR CÔNJUGE, EMPREGADO DA INICIATIVA PRIVADA, QUE MUDA SEU DOMICÍLIO EM FACE DE TRANSFERÊNCIA DETERMINADA POR SEU EMPREGADOR. TRANSFERÊNCIA OCORRIDA QUANDO AINDA VIGENTE O ART. 36 DA LEI 8.112/90, EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL. APLICABILIDADE. FATO INCONTROVERSO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA.

SÚMULA 7/STJ. ART. 36, III, ‘A’, DA LEI 8.112/90 (REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.527/97). DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF.

PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356/STF. PRINCÍPIO DO TEMPUS REGIT ACTUM. APLICABILIDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

.....
3. *Nos termos do art. 6º da LICC, a lei nova só incidirá sobre os fatos ocorridos durante seu período de vigência, não podendo alcançar efeitos produzidos por relações jurídicas anteriores à sua entrada em vigor, razão pela qual deve a presente discussão ser apreciada à luz da redação original do parágrafo único do art. 36 da Lei 8.112/90.*

4. *O art. 36, parágrafo único, da Lei 8.112/90 não exigia que o cônjuge ou companheiro do servidor que almeja a licença seja também servidor público, sendo vedado dar-lhe tal interpretação restritiva, uma vez que onde a lei não distingue não cabe ao intérprete distinguir. Precedentes do STJ.*

5. *Recurso especial não conhecido.’*

(grifamos; REsp 832.485/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 10/06/2008, DJe 01/09/2008)

‘EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Auxílio-acidente. Lei nº 9.032/95. Efeitos financeiros. Aplicação retroativa. Impossibilidade. Precedentes. 1. Pacífica a jurisprudência desta Corte de que a aplicação dos efeitos financeiros introduzidos pela Lei nº 9.032/95 não alcança os benefícios concedidos nem aqueles cujos requisitos foram implementados antes da sua vigência. 2. Agravo regimental desprovido.’

(RE 578499 AgR, Relator(a): Min. MENEZES DIREITO, Primeira Turma, julgado em 02/09/2008, DJe-216 DIVULG 13-11-2008 PUBLIC 14-11-2008 EMENT VOL-02341-14 PP-02676)

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. *Em face do exposto, propõe-se o encaminhamento da presente manifestação ao Gabinete da Presidência, no sentido da impossibilidade da aplicação do entendimento do CNJ no âmbito desta Corte, tendo em vista a norma expressa no art. 42 do RITCU.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo administrativo no qual o Exmo. Ministro Raimundo Carreiro pleiteia seja aplicado, no âmbito desta Corte, entendimento firmado pelo Conselho Nacional de Justiça acerca da forma de concessão de férias a magistrados, prevista no art. 66 da Lei Complementar n.º 35/1979, conhecida como Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman).

Segundo esse entendimento, consubstanciado na decisão administrativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) exarada no Pedido de Providências n.º 813, não seria exigido do magistrado “*período aquisitivo para fins de fruição de férias, que são pagas proporcionalmente ao período de tempo de exercício dos serviços prestados, respeitada a regra de sessenta dias por ano.*”

A Secretaria-Geral de Administração (Segedam) entendeu que o art. 42 do Regimento Interno (RITCU) estaria em conflito com o art. 66 da Loman, segundo a novel interpretação da CNJ.

Para maior clareza, transcrevo os dispositivos em tela.

Lei Complementar n.º 35/1979

“Art. 66 - Os magistrados terão direito a férias anuais, por 60 (sessenta) dias, coletivas ou individuais.

§ 1º - Os membros dos tribunais, salvo os dos Tribunais Regionais do Trabalho, que terão férias individuais, gozarão de férias coletivas, nos períodos de 2 a 31 de janeiro e de 2 a 31 de julho. Os juízes de primeiro grau gozarão de férias coletivas ou individuais, conforme dispuser a lei.

§ 2º - Os tribunais iniciarão e encerrarão seus trabalhos, respectivamente, nos primeiro e último dias úteis de cada período, com a realização de sessão.”

Regimento Interno

“Art. 42. Os ministros, após um ano de exercício, terão direito a sessenta dias de férias por ano, observada a escala aprovada pelo Presidente e comunicada ao Plenário no mês de dezembro.

§ 1º As férias dos ministros serão concedidas de forma que não comprometam o quórum das sessões.

§ 2º A qualquer tempo, por necessidade do serviço, as férias poderão ser interrompidas, sendo facultado ao interessado gozar o restante do período em época oportuna.”

Diante disso, a Segedam propôs a oitiva da Consultoria Jurídica (Conjur), que, em seu parecer de fls. 13/16, propugnou pela não aplicação do entendimento do CNJ no âmbito desta Corte de Contas. A um, porque as deliberações do CNJ não atingem os Tribunais de Contas. A dois, por que a matéria foi tratada de forma diversa no RITCU.

Apesar de seu parecer contrário, aquela consultoria entendeu ser possível aplicar o entendimento do CNJ no âmbito desta Corte, desde que houvesse alteração do art. 42 do RITCU.

Numa primeira leitura, a posição da Conjur pareceu-me acertada.

Contudo, após refletir sobre o teor do art. 42 do RITCU, concluí ser possível interpretá-lo em conformidade com a sistemática adotada pela Lei n.º 8.112/1990, que estabelece:

“Art. 77 O Servidor fará jus a trinta dias de férias, que podem ser acumuladas, até o máximo de dois períodos, no caso de necessidade do serviço, ressalvadas as hipóteses em que haja legislação específica. (Redação dada pelo(a) Lei 9.525/1997)

§ 1º Para o primeiro período aquisitivo de férias serão exigidos 12 (doze) meses de exercício.” (grifei)

É de ver que o art. 42 do RITCU exigiu apenas o exercício de um ano de serviço para o gozo do período de férias anual (sessenta dias). A norma usou a expressão “*após uma ano de exercício*”, ou seja, após o primeiro ano. Se a intenção da norma fosse repetir a exigência de forma continuada, teria feito uso da expressão “*após cada ano de exercício*”

Tal interpretação, além de razoável, confere aos Ministros dessa Corte tratamento semelhante àquele dado ao servidor público, por força da Lei n.º 8.112/1990, e não destoia do comando contido no art. 66 da Lei Complementar n.º 35/1979.

Entendo, pois, ao contrário do alegado pela Segedam, que não existe incompatibilidade entre o art. 42 do RITCU e o art. 66 da Loman.

O que ocorreu, na prática, foi apenas a evolução da interpretação conferida pela esfera administrativa (CNJ) sobre o teor do art. 66 da Loman.

Nada obstante, após cumprida a “carência” de um ano, não deveria haver diferença entre o procedimento adotado pelo Tribunal e aquele alvitado pelo CNJ.

No caso concreto, o requerente ingressou no Tribunal de Contas da União em 14.3.2007. Completou seu interstício em 13.3.2008. Assim, a partir de 14.3.2008, fazia jus a usufruir as férias relativas ao ano já transcorrido, bem assim àquelas relativas ao ano de 2008.

Aparentemente, foi-lhe conferido no ano de 2008 direito apenas às férias relativas ao período aquisitivo (março de 2007 a março de 2008). Não lhe foi assegurado o direito às férias do exercício de 2008.

O procedimento adotado pela Segedam teve por base no parágrafo único do art. 3º da Portaria Normativa SRH n.º 2/1998, do Ministério do Planejamento, que dispõe:

“Art. 3º As férias correspondentes a cada exercício, integrais ou a última etapa, no caso de parcelamento, devem ter início até o dia 31 de dezembro.

Parágrafo único. As férias relativas ao primeiro período aquisitivo corresponderão ao ano civil em que o servidor completar doze meses de efetivo exercício, exceto as dos servidores de que trata o inciso I do art. 2º.”

Respeitada a regra disposta no art. 42 do Regimento Interno, são factíveis os seguintes procedimentos em relação às férias dos Ministros desta Corte, a partir de seu segundo ano de efetivo exercício:

a) pagamento de férias proporcionais, relativas ao segundo ano, à semelhança do que o CNJ aprovou já a partir do primeiro ano;

b) possibilidade de antecipação das férias, sem prejuízo de acerto de contas quando do afastamento em definitivo das atividades;

c) concessão das férias do período aquisitivo como sendo a relativa à do ano em que esse período foi implementado, mediante aplicação analógica do parágrafo único do art. 3º da Portaria Normativa SRH n.º 2/1998.

Conforme mencionado, a Segedam vem adotando o procedimento descrito na alínea “c”, nos seguintes termos:

i) de 14.3.2007 a 13.3.2008 – período aquisitivo, sem direito ao gozo e à percepção dos benefícios financeiros vinculados às férias;

ii) 14.3.2008 a 31.12.2008 – termo inicial para gozo e percepção dos benefícios financeiros vinculados às férias correspondentes ao período aquisitivo, consideradas como férias de 2008;

iii) 1º.1.2009 a 31.12.2009 - termo inicial para gozo e percepção dos benefícios financeiros relativos às férias de 2009 (e assim sucessivamente).

Adotada a linha propugnada pelo CNJ, mas observado o interstício imposto pelo Regimento Interno (alínea “a”), seria possível a seguinte construção:

i) de 14.3.2007 a 13.3.2008 – período aquisitivo, sem direito ao gozo e à percepção dos benefícios financeiros vinculados às férias;

ii) de 14.3.2008 a 31.12.2008 - termo inicial para gozo e percepção dos benefícios financeiros vinculados às férias correspondentes ao período aquisitivo e para as férias de 2008, consideradas proporcionalmente ao número de meses restantes no ano (mar/dez);

iii) de 1º.1.2009 a 31.12.2009 - termo inicial para gozo e percepção dos benefícios financeiros relativos às férias de 2009 (e assim sucessivamente).

Adotada a solução prevista na alínea “b”, seria o seguinte o procedimento a ser adotado:

i) de 14.3.2007 a 13.3.2008 – período aquisitivo, sem direito ao gozo e à percepção dos benefícios financeiros vinculados às férias;

ii) 14.3.2008 a 13.3.2009 – termo inicial para gozo e percepção dos benefícios financeiros vinculados às férias correspondentes ao período aquisitivo, bem assim às férias relativas a esse período;

iii) 14.3.2009 a 13.3.2010 - termo inicial para gozo e percepção dos benefícios financeiros relativos às férias desse período (e assim sucessivamente).

Esta última solução não me parece a mais adequada, uma vez que a Administração já adota a prática de concessão de férias conforme o ano-calendário, após o período aquisitivo (observada a necessidade de acerto de contas quando do desligamento em definitivo da autoridade/servidor).

Não vejo óbices, contudo, à adoção da medida solicitada pelo interessado, desde que observado o interstício previsto no art. 42 do Regimento Interno (ou seja, solução mencionada na alínea “a”).

Por conseguinte, proponho seja deferido parcialmente o pedido que ora se examina para determinar à Segedam que adote providências para assegurar a concessão dos efeitos financeiros decorrentes, bem assim para proceder às competentes alterações dos registros de férias, observado o direito do interessado a

usufruir, no ano de 2008, de férias integrais relativas ao período aquisitivo e férias proporcionais relativas aos demais dias do ano (14.3 a 31.12.2008).

Ressalto que a interpretação que ora proponho não cria novos direitos, mas apenas altera a forma de fruição do benefício previsto na Constituição Federal, na Lei Complementar n.º 35/1979 e no Regimento Interno desta Corte.

Quando do afastamento definitivo das atividades, deverá ser feito acerto dos meses de férias gozados pela autoridade *vis a vis* o tempo de efetivo serviço, de modo que, ao final de sua vida funcional, não poderá jamais gozar de férias sem que tenha laborado pelo período que lhe assegure esse direito, procedimento esse que já adotado pela Segedam em relação às autoridades e servidores desta Corte.

Ante o exposto, com as vênias por discordar do percuciente parecer da Conjur, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de março de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 325/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.794/2009-0.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Administrativo
3. Interessado: Raimundo Carreiro Silva (023.164.801-44).
4. Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Consultoria Jurídica.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 28, XIV, e 42 do Regimento Interno em:

9.1. deferir parcialmente o pedido contido no requerimento do interessado, observadas as diretrizes constantes do voto que fundamenta esta deliberação;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Administração que adote as providências necessárias para assegurar o pagamento e o gozo das férias do interessado, seja de períodos pretéritos ou do exercício corrente.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0325-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Raimundo Carreiro.

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 002.774/2009-5

Natureza: Representação

Entidade: Município de Morretes/PR.

Responsáveis: Sra. Emiliana Figueira Lima (CPF 929.938.699-49); Sr. Helder Teófilo dos Santos (CPF 038.392.815-04); Sr. Luiz Targino Pessoa Junior (CPF 317.215.919-15); Sra. Poliana Tonetti de Araujo (CPF 721.200.459-68); Arteleste Construções Ltda. (CNPJ 75.911.438/0001-20); Construtora Roca Ltda. (CNPJ 76.033.653/0001-39); Sr. Dinacir do Rocio Santana (CPF 720.976.989-72).

Advogado(s): não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA EXECUÇÃO DE OBRAS CUSTEADAS COM RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO DE MORRETES/PE E O MINISTÉRIO DO TURISMO. AUDIÊNCIA DE RESPONSÁVEIS. COMPROVAÇÃO DA OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS POR EX-PREFEITO E POR MEMBROS DE COMISSÃO DE LICITAÇÃO. APLICAÇÃO A ESSES AGENTES DE MULTA DO ART. 58 DA LEI Nº 8.443/1992. ACATAMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS DOS DEMAIS AGENTES.

RELATÓRIO

Transcrevo, em seguida, instrução elaborada pela Sra. Técnica Rosa Maria Mazzardo Tawaraya e pelo Auditor Luiz Gustavo Gomes Andrioli:

“Trata-se de Representação de Unidade Técnica abrangendo possíveis irregularidades na contratação de obras objeto do Convênio nº 599671 (SIAFI 54001257200700434), celebrado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Morretes/PR (fls. 38/49).

2. Inicialmente foi consignada a instrução de fls. 258/275, que resultou na realização de audiências a diversos responsáveis, nos termos do Acórdão nº 1216/2009-TCU-2ª Câmara (fls. 277/278), a saber:

***Helder Teófilo dos Santos**, ex-Prefeito Municipal de Morretes/PR (Ofício nº 375/2009 - fls. 364/365); **Dinacir do Rocio Santana**, Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR (Ofício nº 348/2009 - fls. 380/381); **Luiz Targino Pessoa Júnior** e **Poliana Tonetti de Araújo**, Membros da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR (Ofícios nº 285 e 286/2009, respectivamente - fls. 284/287), **Emiliana Figueira Lima**, Diretora de Arquitetura e Engenharia do Município de Morretes/PR (Ofício nº 287/2009 - fls. 288/289) e empresas **Arteleste Construções Ltda.** e **Construtora Roca Ltda.** (Ofícios nºs 288 e 289/2009, respectivamente - fls. 290/293).*

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA E RESPECTIVA ANÁLISE TÉCNICA

3. Os Srs. Luiz Targino Pessoa Júnior, Poliana Tonetti de Araújo e Dinacir do Rocio Santana, apresentaram as respectivas justificativas em termos idênticos, consoante os expedientes de fls. 309/322, 343/349 e 382/386; assim, serão expostas e analisadas em conjunto:

3.1 ITEM 1.6.1.1 – “Cobrança de R\$ 500,00 (quinhentos reais) para retirada do edital de licitação (item 1 do capítulo 1 – Preâmbulo), cláusula restritiva à competitividade do certame e que se opõe ao art. 3º c/c § 5º do art. 32 da Lei nº 8666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal” (fls. 309/312, 343/346, 382/383).

Inicialmente, alegaram que a Prefeitura seguiu as instruções do Ministério do Turismo em todos os atos praticados na fase interna da licitação e foi subsidiada com informações, consultas e determinações oriundas da Engenheira Simone Rabelo, Coordenadora Geral de Programas Regionais II, inclusive com seu acompanhamento “in loco”, para posteriores deliberações na área técnica de engenharia. Posteriormente, mencionaram o Parecer Técnico nº 154/2008-CGPR – II/SNPDT/MTur, da aludida Coordenadora.

Acerca da cobrança pelo fornecimento do edital, alegaram ter ocorrido ampla divulgação bem como respeitado o princípio da publicidade.

Mencionaram que a cobrança pela retirada refere-se ao custeio, fato notório nas licitações mais complexas, como no presente caso. Nesse sentido, fizeram referência ao § 5º, art. 32 da Lei nº 8.883, de 08/06/1994, que limita a cobrança pelo fornecimento do edital “ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida”.

3.1.1 ANÁLISE: não se vislumbrou na defesa apresentada elementos que pudessem abonar tal irregularidade. A justificativa quanto ao mencionado valor se referir ao custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida não restou evidenciada. Os responsáveis não juntaram quaisquer elementos probatórios (tabelas de custo efetivo da reprodução/preço de mercado, etc) que pudessem comprovar o preço praticado, restringindo-se apenas a referir o fato.

Ademais, consoante relatado na instrução precedente (itens 8 a 11 – fl. 261): “a desproporcionalidade entre o custo da cópia da documentação a ser retirada e o valor cobrado da empresa interessada em participar do certame, implica em restrição à competitividade do certame e em ofensa aos **princípios da razoabilidade, proporcionalidade, ampla competitividade**, dentre outros (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 3º da Lei nº 8666/1993), conforme, inclusive, assevera Marçal Justen Filho (Curso de Direito Administrativo. Editora Saraiva. 2ª edição. fl. 326):

“Todas as limitações e exigências contempladas no ato convocatório deverão observar o princípio da proporcionalidade. Ou seja, deverá existir um vínculo de pertinência entre a exigência ou a limitação e o interesse público a ser satisfeito. Isso equivale a afirmar a nulidade de qualquer edital que contemple exigências excessivas ou inúteis, que impeçam a participação de interessados que poderiam executar prestação útil para a Administração Pública.”

Ainda sobre este ponto, também salientado na mencionada instrução, destacou-se ser prática comum nos dias de hoje a disponibilização gratuita pela internet de editais de licitações e projetos anexos, que assim podem ser consultados e reproduzidos eletrônica e graficamente por quaisquer interessados, com o objetivo de ampliar a divulgação e facilitar a participação do maior número possível de licitantes no certame.

No caso concreto, a cobrança de R\$ 500,00 para a retirada do edital configura restrição ao caráter competitivo do certame, assinalando afronta aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da ampla competitividade, além do disposto no § 5º do art. 32 da Lei das Licitações, que veda o “prévio recolhimento de taxas e emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando

solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida”.

3.2 ITEM 1.6.1.2 “Ausência de parcelamento do objeto da licitação acarretando restrição à competitividade do certame, assim como culminando com exigência restritivas de habilitação técnica das potenciais licitantes, em oposição ao art. 3º c/c § 1º do art. 23, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal” (fls. 312, 346, 383/384).

No tocante ao parcelamento do objeto, os responsáveis aduziram que: “equivocou-se o referido acórdão, eis que foi considerado objeto único a execução deste, sob pena de estar fracionando os objetivos definidos pelo convênio firmado...”, além do risco do fracionamento aumentar o preço.

A fim de embasar a defesa, mencionaram o Acórdão TCU nº 3008/2006, 1ª C, especificamente o art. 23. § 1º, da Lei nº 8.666/93, que trata da exigência da demonstração da ampliação das vantagens econômicas para a administração, por meio da redução das despesas administrativas, quando do fracionamento do objeto.

3.2.1 ANÁLISE: os argumentos apresentados não se mostraram suficientes para justificar a falta do parcelamento ou sua inviabilidade técnica. A alusão de que o parcelamento poderia indicar fracionamento de objeto não se sustenta, haja vista que era plenamente viável consoante demonstrado na detalhada instrução precedente (itens 12 a 17 – fls. 261/264), cujo teor passa-se a transcrever:

12. Já em relação à “ausência de parcelamento do objeto da licitação acarretando restrição à competitividade do certame (item 1 do capítulo 2 – Objeto)”, constata-se que a obra a ser contratada era composta de:

- Restauração da Casa Rocha Pombo – 392,00 m²;
- Restauração da Igreja São Benedito – 342,88 m²;
- Restauração da Igreja São Sebastião do Porto de Cima – 560,51 m²;
- Obra da 3ª Etapa do Centro de Eventos Praça de Alimentação – 1120,35 m²;
- Passarela Metálica sobre o Rio Nhundiaquara;
- Ciclovía – 35 KM;
- Praça do Porto de Cima – 6500,00 m²;
- Pavimentação Asfáltica e Drenagem Pluvial da via de acesso ao Iate Clube – 6,50 km;

13. Resta, portanto, evidente que o objeto da licitação é assaz diverso, passando desde a restauração de igreja histórica, construção de ciclovía, de praça de alimentação, culminando com a pavimentação asfáltica de trecho da municipalidade.

14. A estratégia do gestor municipal de deflagrar processo licitatório único para todas as obras, não adotando o parcelamento, acarretou restrição à competitividade do certame, pois exigiu das potenciais licitantes que tivessem realizado anteriormente obras similares às requeridas, consoante as seguintes exigências de qualificação técnica previstas no referido edital:

ITEM	SERVIÇOS	UNID	QUANTIDADE

01	EXECUÇÃO DE OBRA DE RESTAURAÇÃO TOMBADA COMO PATRIMÔNIO HISTÓRICO	M²	1.000,00
02	EXECUÇÃO DE PONTE EM ESTRUTURA METÁLICA COM VÃO LIVRE MÍNIMO DE 32M	GL	1,00
03	EXECUÇÃO DE ESTRUTURA METÁLICA EM AÇO	KG	20.000,00
04	EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA E DRENAGEM PLUVIAL EM VIAS PÚBLICAS	M	6.500,00

15. Vale enaltecer que o parcelamento é medida que vincula a Administração, sobretudo quando acarretar incremento da competitividade do certame, consoante, por exemplo, decidido no Acórdão nº 607/2008 – TCU – Plenário:

“A Administração deve, também, promover a divisão em lotes do objeto licitado, quando disso resultar aumento da competitividade entre interessados e for ela economicamente e tecnicamente viável

9.2.3. não parcelamento do objeto da licitação, sem a devida comprovação da sua inviabilidade técnica e econômica, com descumprimento do § 1º do art. 23, da Lei nº 8.666/1993.”

16. Oportuno mencionar que a licitação em comento foi orçada em R\$ 8.806.230,59, tendo havido a participação de somente duas empresas: Arteleste Construções Ltda. (vencedora com proposta de R\$ 8.533.237,45 – desconto de 0,96%) e Construtora Roca Ltda. (segunda classificada com proposta de R\$ 8.682.943,32 – desconto de 0,98%),

17. Ainda acerca da habilitação técnica, conforme relatório de fls. 115/116, verificou-se que tais requisitos foram alterados no curso da licitação, em benefício da empresa vencedora, consoante reproduzo o seguinte trecho:

“Constatou-se através da análise do processo licitatório a alteração do edital quanto aos requisitos de qualificação técnica exigida para a habilitação das empresas interessadas. Tal alteração do edital foi publicada em 31/07/2008, no Diário Oficial da União, tendo sido efetivada a abertura da licitação decorridos apenas 5 dias, da publicação. (...)”

Há que se considerar que a alteração realizada no edital, além de desatender o dispositivo legal quanto ao prazo de reabertura da licitação, também causa estranheza, visto que a alteração tratou de item que veio a beneficiar a empresa vencedora, visto que o texto original da licitação solicitava para o item referente à pavimentação que a empresa comprovasse (...) no mínimo 6500 metros, sendo que a alteração diminuiu tal índice, passando a exigir um mínimo de 200 metros.

“O que causa estranheza é que o acervo técnico apresentado pela empresa vencedora, quanto a tal item comprovava tão somente os 2000 metros, conforme exigia o edital.”

Ademais, é sólida a jurisprudência do Tribunal a respeito da obrigatoriedade da adjudicação por itens, sempre que possível, tendo sido inclusive adotado o seguinte entendimento, por meio da Decisão TCU/Plenário nº 393/94:

“2. firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/93, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade;”

Com efeito, sobressaem dos autos como indicativos da viabilidade de parcelamento do objeto o valor expressivo da contratação, a natureza diversificada dos serviços e das obras, além do fato de as obras e serviços virem a ser executados em localidades distintas.

Assim, a ausência de parcelamento do objeto da Concorrência Pública nº 02/2008 representou restrição ao caráter competitivo do certame justificando sua anulação, bem como do contrato dele decorrente.

No entanto, essa medida não se faz necessária, tendo em vista que o novo prefeito Municipal de Matinhos/PR estaria anulando a mencionada concorrência, consoante esposado na instrução precedente (item 5 – fl. 259 – vol 1).

3.3 ITEM 1.6.1.3 – *“Obrigatoriedade das licitantes apresentarem desconto único para todos os preços unitários, denominado no edital de “fator K”, em descompasso com o disposto no inciso X do art. 40 da Lei 8666/1993 e com o previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal” (fls. 312/313, 346/347, 384).*

Acerca do desconto único, aduziram que se trata de entendimento diverso do Acórdão nº 1216/2009-TCU-2ª Câmara. Ainda, que o item 4.2.1.1 do Edital discorre que deve ser aplicado desconto linear nos preços, não ferindo nenhum dispositivo da Lei 8.666/93.

3.3.1 ANÁLISE: *inicialmente, transcreve-se o item em questão (fl. 12 – vol. Principal):*

4.1.1.1 – *Caso à proponente se proponha a apresentar preço diferenciado do constante na planilha de preços, sob pena de desclassificação, deverá fazê-lo através de um multiplicador único “k”, que incidirá linearmente (mesmo “k”) em todos os preços unitários dos serviços constantes das planilhas de preços unitários.*

Na instrução precedente, esta Secretaria consignou o que segue: “mesmo que a empresa intencionasse apresentar desconto maior em determinado serviço ficava impedida pela referida disposição do edital, restringindo, inclusive, uma efetiva competitividade do certame” (fl.264 – vol1).

A obrigatoriedade inserida no item 4.1.1.1, fere o disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, que veda a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 48.

Ademais, pode ter impossibilitado os licitantes de ofertarem descontos diferenciados para determinados serviços, de forma que não restou evidenciada a obtenção da proposta mais benéfica para a administração, portanto, não podendo ser acatadas as justificativas trazidas. Vale enaltecer que este indício de irregularidade foi constatado em certame com evidente restrição à competitividade; assim, tivesse havido participação de várias licitantes poder-se-ia até relevar o questionamento ante a intensa disputa; contudo, a circunstância verificada foi bastante distinta.

3.4 ITENS 1.6.1.4 e 1.6.1.5 – *Comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico no momento da apresentação da proposta, bem como de o mesmo, pessoalmente, realizar “visita técnica”, ferindo o disposto no art. 30, inciso II e §1º, da Lei nº 8666/1993 e Realização de visita técnica em data única e obrigatoriamente pelo responsável técnico integrante do quadro permanente da licitante, afrontando o art. 30, §1º, inciso c/c art. 3º, §1º, da Lei nº 8666/1993, consoante já decidido pelo TCU nos Acórdãos nº 1332/2006 e 1631/2007, ambos do Plenário (fls. 313, 347, 384).*

No que tange a esses fatos, enfatizaram que o edital expedido pela Administração Pública, está em total acordo com a Lei 8.666/93, eis que as exigências são para a segurança da Administração Pública. A fim de embasar a justificativa fizeram menção ao Acórdão TCU nº 877/2006 – Plenário.

3.4.1 ANÁLISE: *os responsáveis não lograram êxito em elidir a questão. Ao contrário, a comprovação do vínculo empregatício é vedada pelo art. 30, inciso II e §1º, da Lei nº 8666/199, consoante reiteradamente decidido por esta Corte de Contas, conforme demonstrado nos itens 19 a 21, da instrução precedente (fls. 264/266), a seguir transcrito:*

19. *“No que toca à “comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico, bem como de o mesmo, pessoalmente, realizar “visita técnica” (item 4.3 do edital)”.*

“ACÓRDÃO Nº 608/2008 - TCU – PLENÁRIO: abstenha-se de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, definidas no art. 30, inciso II e § 1º, da Lei 8.666/93

ACÓRDÃO Nº 1547/2008 - TCU – PLENÁRIO: 9.3. determinar à Universidade Federal de São João Del Rey – UFSJ que se abstenha de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, definidas no art. 30, inciso II e § 1º, da Lei nº 8.666/1993;”

20. *Ademais, o TCU, ao enfrentar caso similar ao ora narrado (Acórdão nº 316/2006 – TCU – Plenário), porém menos contundente, manifestou o seguinte entendimento:*

“Além das considerações expendidas no voto proferido pelo Ministro Benjamin Zymler e destacadas no despacho do diretor, com as quais concordo, cabe registrar, por oportuno, os comentários de Marçal Justen Filho, In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, editora Dialética, págs. 332/333, sobre o conceito de “quadros permanentes”, constante do art. 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93:

“A Lei exigiu que o profissional integre os 'quadros permanentes', expressão que não foi objeto de definição. Deve reputar-se que o quadro permanente de uma empresa consiste no conjunto de pessoas vinculadas a ela com cunho de permanência, sem natureza eventual ou precária. Tem-se entendido que isso se passa nos casos de vínculos trabalhista ou societário. O profissional que é empregado de uma empresa faz parte de seu quadro permanente. O mesmo se põe relativamente aos sócios. Um prestador de serviços, sem vínculo empregatício, preencheria os requisitos legais? Na praxe da atividade

administrativa, tem-se rejeitado a hipótese, mas parece que o tema comporta maior aprofundamento. Suponha-se um arquiteto de enorme renome e grande reputação, que se dispõe a prestar seus serviços de consultoria a uma empresa de engenharia. Tendo assumido deveres de desempenhar suas atividades de molde a assegurar a execução satisfatória do objeto licitado, seria correto entender que os requisitos de qualificação técnica profissional foram atendidos? Responde-se de modo positivo. A autonomia no exercício da profissão descaracteriza o vínculo empregatício mas não afasta a qualificação do sujeito como integrante do quadro permanente. O sujeito não compõe o quadro permanente quando não estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente, durante a execução do objeto licitado.

Não é possível, enfim, transformar a exigência de qualificação técnica profissional em uma oportunidade para garantir 'emprego' para certos profissionais. Não se pode conceber que as empresas sejam obrigadas a contratar, sob vínculo empregatício, alguns profissionais apenas para participar da licitação. A interpretação ampliativa e rigorosa da exigência do vínculo trabalhista se configura como uma modalidade de distorção: o fundamental, para a Administração Pública, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião da execução do futuro contrato. É inútil, para ela, que os licitantes mantenham profissionais de alta qualificação empregados apenas para participar da licitação. É suficiente, então, a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.

Aliás, essa é a interpretação que se extrai do próprio art. 30, quando estabelece que as exigências acerca de pessoal qualificado devem reputar-se atendidas mediante mera declaração de disponibilidade apresentada pelo licitante. Como justificar entendimento diverso a propósito dos profissionais de maior experiência? Não se afigura existente alguma resposta satisfatória para tal indagação."

10. Vale assinalar que o fato de um profissional, na data da entrega dos envelopes, pertencer ao quadro permanente da empresa licitante não assegura que esse profissional estará na empresa durante a execução da obra ou do serviço a ser contratado, vez que poderá ocorrer o seu desligamento após esse momento."

21. "Assim, a referida medida além de ser expressamente vedada pela legislação vigente, também acarreta restrição à competitividade do certame, consoante pacífica e extensa jurisprudência do TCU".

Diante disso, a exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico, vedada por lei, conduz à restrição à competitividade.

No que se refere à exigência de realização de "visita técnica em data única", da mesma forma, os elementos de defesa não se mostraram suficientes para justificá-la, portanto, persistindo a afronta ao art. 30, §1º, inciso c/c art. 3º, §1º, da Lei nº 8666/1993, consoante já decidido pelo TCU nos Acórdãos nº 1332/2006 e 1631/2007, ambos do Plenário.

3.5 ITEM 1.6.1.6 – "Exigência simultânea de comprovação de capital social mínimo e de apresentação de garantia da proposta, em oposição ao art. 31, § 2º, da Lei nº 8666/1993 consoante, inclusive, decidido inúmeras vezes pelo TCU, a exemplo do Acórdão nº 170/2007 – TCU – Plenário" (fls. 313, 347, 384).

Asseveraram que, diante do objeto da contratação, cuidou-se de todas as garantias possíveis, mencionando que o art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93, possibilita a exigência simultânea do comprovante e da garantia.

3.5.1 ANÁLISE: as justificativas trazidas não se mostraram suficientes para elidir a falha apontada. Consoante a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 170/2007 –

Plenário, é vedada a exigência simultânea de comprovação de capital social e garantia para comprovação de qualificação econômico-financeira:

QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

(...)

c) Comprovação de ser dotado, na data da apresentação da proposta, de capital social devidamente integralizado, admitida atualização na forma do Art. 31, § 3º da lei 8.666/93, no valor mínimo de R\$ 208.044,50 (duzentos e oito mil quarenta e quatro reais e cinquenta centavos), não excedendo 10% do valor da obra.

(...)

e) Comprovante, fornecido pelo CISBAF, de ter depositado garantia de proposta, em 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação, conforme prescreve o inciso III do Art. 31 da Lei 8.666/93;'

33. O item acima contraria o art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93. É o que confirma a Decisão 1521/2002-Plenário (grifo nosso):

'O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

8.2 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS que:

8.2.1 atente para as disposições contidas no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93, com alterações, de forma a não exigir simultaneamente, nos instrumentos convocatórios de licitações, requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes;'

Nos termos da mencionada decisão “a inadequação das exigências editalícias relacionadas à avaliação de capacidade técnica, que atentam contra o princípio da isonomia, da legalidade, da competitividade e da razoabilidade, insculpidos no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República e no art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei de Licitações e Contratos, conduz à anulação do procedimento licitatório”.

Diante do exposto, conclui-se que a simultaneidade de exigência de requisitos de capital social mínimo e de garantia para a comprovação da qualificação econômico-financeira, não se coadunam com a lei e caracterizam restrição ao caráter competitivo.

3.6 ITEM 1.6.1.7 – “Exigência de índices financeiros e contábeis com restrição à competitividade do certame, em oposição ao que dispõe o § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93” (fls. 313/314, 347/348, 384/385).

Quanto aos índices requisitados no edital, afirmaram serem os mesmos praticados em todas as esferas da Administração Pública necessárias para demonstrar a real situação econômico-financeira das licitantes e, efetivamente, suportar o custeio das despesas para a execução do contrato. Tratando-se, portanto, de critérios de proteção ao interesse público e não cerceamento de participação de licitante ao certame.

3.6.1 ANÁLISE: *as singelas alegações dos responsáveis de que tais índices são aqueles praticados em todas as esferas da Administração Pública, por si só, não são suficientes para afastar a restrição à competitividade ocorrida no certame. Ademais, é vasta a jurisprudência deste Tribunal apontando em sentido contrário, consoante explicitado na instrução precedente, ora transcrito (fls. 267/268):*

25. Em relação à “**exigência de índices financeiros e contábeis com restrição à competitividade do certame** (item 3.1.3.2 da qualificação econômica e financeira)”, verifica-se que o edital de licitação estabeleceu os seguintes índices:

ÍNDICE	PARÂMETRO
ENDIVIDAMENTO TOTAL	0,50
LIQUIDEZ CORRENTE	2,00
LIQUIDEZ GERAL	2,00
LIQUIDEZ DE RECURSOS PRÓPRIOS	0,15

26. Compulsando a jurisprudência do TCU, verifica-se que a exigência supra constitui restrição à competitividade da licitação, consoante, por exemplo, o precedente⁴ abaixo que entendeu excessivo o índice de 2,0 para liquidez corrente:

14.2.1 Quanto à existência de cláusulas contidas no edital que, em tese, frustraram o caráter competitivo da licitação, preconizado pelo art. 3º da Lei 8.666/93, transcreve-se trecho da peça vestibular daquele Parquet, informando sobre valores médios verificados no ramo de atuação empresarial de obras rodoviárias:

“ (...) Enquanto que o normal seria um índice de liquidez corrente de 1,2 a 1,5, a licitação exigia 2,0. Segundo o Senador Ruy Barcelar, que trabalhou no projeto da Lei. N.º 8.666, as maiores empresas do Rio Grande do Sul e nacionais possuem, como média, o índice de 1,2 como liquidez corrente.’ (fls. 37)

14.2.2 Ora, a fixação de 2,0 como valor limite para o Índice de Liquidez Corrente teve a finalidade de restringir a participação no certame daquelas empresas que apresentassem a razão entre seu ativo e passivo circulantes igual ou superior àquele índice, ou seja, que apresentassem a saúde financeira tal que para cada real atinente a dívidas de curto prazo assumidas deveriam haver dois reais em disponibilidade em seu caixa.

14.2.3 Pelas assertivas do Ministério Público Federal no Estado do Acre, segundo especialistas e publicações atinentes ao mercado de construção civil de infra-estrutura - obras públicas - a possibilidade de se encontrar empresas gozando de situação financeira tão privilegiada era e continua sendo muito remota, fato que nos leva crer ter sido tal exigência propositadamente colocada no edital com o objetivo de determinar, previamente, os rumos da licitação. A mesma observação presta-se aos valores fixados para os demais índices de desempenho econômico (Índice de Endividamento e Índice de Liquidez Geral).

14.2.4 Cabe destacar que a fixação de índices de liquidez a serem utilizados em licitações deve guardar relação de razoabilidade e proporcionalidade com o objeto a ser atingido, devendo-se fixar parâmetros que não obstante possibilitem obter a melhor proposta para a Administração Pública, não venham, entretanto, inviabilizar o caráter competitivo do processo licitatório, conforme preconizado pelo art. 3º da Lei 8.666/93.

14.2.5 Segundo a peça vestibular do MPF no Estado do Acre (fls. 38), a Ata da Reunião de Comissão Estadual Permanente de Licitação (Cepel) informou que apenas quatro empresas retiraram o correspondente edital da licitação, quais sejam: Construtora Etam Ltda., Emsa - Empresa Sul Americana de Montagens S/A, Slump Engenharia Ltda e Ideal Serviços e Comércio. Destaca aquela peça que três dessas empresas (Etam Ltda, Emsa - Empresa Sul Americana de Montagens S/A, Slump Engenharia

Ltda.), possuíam, de uma forma ou de outra, ligações com o então Governador de Estado do Acre, restando demonstrado ter havido pouca procura pelo certame, provavelmente em função da não divulgação do certame no D.O.U.

14.2.6 Importante frisar-se o que dispõe o § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93, no tocante aos valores atinentes aos índices econômico-financeiros exigíveis em licitações, que ora transcrevemos:

‘§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

A abordagem que se faz é da inexistência de motivos razoáveis para a adoção de índices de liquidez tão elevados e fora da realidade econômica do setor, fatos ou situações que deveriam estar documentadas, de forma clara e objetiva, no processo administrativo correlato à licitação, o que leva inferir ter sido este um subterfúgio utilizado para reduzir o número de empresas aptas a participarem do certame, mormente se considerarmos que a divulgação do certame deu-se exclusivamente no âmbito do Estado do Acre - não houve a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União (D.O.U.), como relatado no item 12.3, devidamente analisado no item 14.3 - indicando ter havido grande interesse dos responsáveis pelo processo licitatório em manter-se restrito o número de licitantes interessados no certame.’

27. No mesmo sentido, o Acórdão nº 170/2007 – TCU – Plenário decidiu que:

“ausência de justificativa para os valores fixados para os índices contábeis de qualificação econômico-financeira, o que também está em desacordo com a Lei de Licitações, que estabelece, em seu art. 31, § 5º, que tais índices devem estar devidamente justificados no processo administrativo que tenha dado início ao procedimento licitatório, sendo vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.”

28. Destarte, a exigência dos índices supra descritos constitui violação aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei nº 8666/1993 e está em dissonância com o disposto no § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93.

De todo o exposto, os elementos trazidos não tiveram o condão de justificar a irregularidade.

3.7 ITEM 1.6.1.8 – “Falta de previsão no Edital do certame dos limites para subcontratações dos serviços em questão, em oposição aos arts. 9º da Lei nº 10.520/2002, 72, caput, e 78, caput e inciso VI, da Lei nº 8.666/93 e 37, caput, e inciso XXI, da Constituição Federal de 1988” (fls. 314, 348, 385).

Acerca do assunto, aludiram que o fato da subcontratação não constar de forma explícita no edital, não feriu nenhum dispositivo legal, posto que restou consignado que o referido instrumento seria regido pela Lei 8.666/93, reforçado pelo fato do item 10.9 que trata da Rescisão fazer alusão à incidência do artigo 78 do mesmo diploma legal.

3.7.1 ANÁLISE: *não obstante as alegações ofertadas tenham sido insuficientes para esclarecer a irregularidade, a mesma não foi determinante para a restrição à competitividade detectada. Destarte, tão somente, proponho que seja expedida determinação à municipalidade no sentido de fazer constar, de forma objetiva, em futuros editais, os limites de subcontratação.*

3.8 ITEM 1.6.1.9 – “Desconto pífio de 0,96% por parte da empresa vencedora e 0,98% por parte da segunda classificada, configurando mais um indício de conluio entre as licitantes e caracterizando ausência de vantajosidade para o Poder Público na referida contratação” (fls. 314, 348, 385).

No que tange ao desconto ofertado pelas empresas licitantes, mencionaram tratar-se de matéria atinente ao conhecimento de custos e possibilidades dos empresários, não existindo meios pelo qual venha interferir diretamente no princípio da autonomia da vontade das partes.

Ainda, que a Administração Pública em todo o edital apresentou os preços de acordo com pesquisa realizada junto ao Ministério do Turismo, considerando tratar-se de recursos oriundos daquele Ministério. Os descontos foram ofertados de acordo com a possibilidade de cada licitante, e a fixação de qualquer cláusula neste sentido seria tolher maior número de participantes. Asseveram, no entanto, que o fato do desconto ter sido de 3%, é controverso, devendo ser objeto de maior esclarecimento técnico.

3.8.1 ANÁLISE: inicialmente compete destacar que a empresa Arteleste Construções Ltda., vencedora do certame, referiu que o desconto de 0,96% é alusivo a um coeficiente multiplicador sobre o valor do edital, sendo o preço da obra estabelecido em R\$ 8.806.230,60 e o preço global apresentado na proposta de R\$ 8.533.237,45, o desconto ofertado corresponde a R\$ 272.993,00, no patamar de 3,01%, e de acordo com o preço praticado no mercado. Ainda, que a diferença entre a proposta da licitante vencedora e a segunda colocada foi aproximadamente R\$ 150.000,00, portanto, entendendo demonstrada a substancial diferença no valor das propostas.

Acerca do assunto, a segunda colocada (Construtora Roca Ltda.) assim se manifestou: “Sobre a “pequena” diferença percentual existente entre as propostas, é necessário demonstrar que a diferença em reais é substancial. O valor apresentado pelo Representado foi de R\$ 8.682.943,32 [...] Por outro lado a proposta apresentada pela vencedora foi de R\$ 8.533.237,45 [...] Ocorre que a diferença entre as duas propostas é de R\$ 149.705,87 [...] Ou seja [...] aproximadamente R\$ 150.000,00... Ora está demonstrada a existência de substancial diferença no valor das propostas. Não há que se falar em conluio entre as partes, constatado o fato de haver diferença substancial nas propostas apresentadas. A proposta apresentada pelo representado possui como base estudos apropriados e cálculos contábeis que representam os custos decorrentes da atividade mais uma margem de lucratividade.

Independente do “quantum” ofertado de desconto constatou-se um certame com baixa competitividade, sendo que a licitante vencedora ofertou desconto, segundo registrou em sua defesa, da ordem 3,00%. Sabidamente para aqueles que militam na área da contratação pública o desconto verificado é bastante baixo, salvo se os preços do orçamento estivessem bastante próximos daqueles praticados no mercado, o que não se verificou.

Destarte, independente do parâmetro que se utilize para calcular o desconto ofertado, este aspecto deve ser sopesado aos demais indícios de restrição à competitividade verificados; é inserido em um contexto de baixa competitividade, inclusive com indícios de fraude à licitação, que o questionamento deve ser analisado.

Por fim, não há que se falar no acolhimento ou não das razões de justificativas, mas sim não verificação deste questionamento em cotejo com os demais indícios de irregularidades.

3.9 ITEM 1.6.1.10 – “Alteração de requisitos de habilitação técnica em benefício da empresa vencedora e em desrespeito ao prazo estipulado no art. 21, § 4º, da Lei nº 8666/1993” (fls. 315, 349, 385).

Acerca do tema, asseveraram, in verbis: “Quanto às alterações formuladas, ocorreu a divulgação correta, inclusive conforme se comunicou os interessados que retiraram o edital, conforme se vê pelos documentos no bojo dos autos do procedimento licitatório, em alterações irrelevantes que não foram aptas em afetar a formulação da proposta e notadamente aqui requer-se uma interpretação através do princípio da razoabilidade”.

Finalizaram argüindo que o procedimento licitatório em momento algum se pautou por caminhos escusos, que a equipe que laborou no referido edital não agiu de má-fé ou dolo ou com a intenção de privilegiar licitantes, tão somente a procura do interesse público, ancorado no princípio da legalidade e moralidade.

3.9.1 ANÁLISE: *os elementos enviados mostraram-se insuficientes para justificar a alteração, e a alegada alteração dos requisitos de habilitação técnica, persistindo irregularidade e configurando sério indício de direcionamento do certame licitatório.*

3.10 *Em razão dos fatos acima expostos, a exceção do acatamento das justificativas dos itens 1.6.1.8 e 1.6.1.9, as demais justificativas trazidas pelos Srs. Luiz Targino Pessoa Júnior, Poliana Tonetti de Araújo e Dinacir do Rocio Santana não se mostraram suficientes para elidir as questões, objeto das respectivas audiências, razão pela qual devem ser rejeitadas.*

4. Emiliana Figueira Lima (fls. 323/335)

A Sr^a Emiliana apresentou os mesmos elementos de defesa dos responsáveis supramencionados.

Em adendo, esclareceu ter atuado no processo licitatório em dois momentos, o primeiro na realização da Visita Técnica aos locais das obras, agendado com as empresas participantes pela Secretaria de Administração, para o saneamento de dúvidas de teor técnico de engenharia. E o segundo na abertura do certame objetivando a análise da documentação das empresas no que se referia a Qualificação Técnica, ocasião em que considerou todas as empresas participantes habilitadas. Na sequência, afirmou desconhecer os demais itens do Edital, os quais não eram de sua alçada e de sua área de competência.

4.1 ANÁLISE: *diante das justificativas apresentadas, considerando que a atuação da responsável limitou-se a análise de qualificação técnica, entendo que deve ser excluída a sua responsabilidade do presente feito.*

5. HELDER TEÓFILO DOS SANTOS

O ex-Prefeito apresentou a defesa de fls. 367/371, oferecendo justificativas somente para o item 1.6.1.1 da audiência.

Ademais, apenas ponderou que a presente Representação tem como origem a anulação de licitação firmada pelo Município de Morretes, indagando-se se foi observado que tal atitude causou enorme dano ao erário público, vez que não aconteceu qualquer indício de ilicitude.

Por fim, enfatizou que todo o procedimento ocorreu mediante a fiscalização e acompanhamento da autoridade administrativa federal, requerendo a improcedência da presente representação.

5.1 ANÁLISE: considerando que o teor da justificativa para o item 1.6.1.1 é idêntico ao apresentado pelos Srs. Luiz Targino, Emiliana, Poliana e Dinacir; e, considerando que tais elementos já foram analisados; ratificamos as conclusões registradas no subitem 3.1.1 supra. Cumpre, contudo, enaltecer que a iniciativa de anular do procedimento licitatório, e respectivo contrato, partiram do novo Prefeito Municipal de Morretes/PR, e não deste Tribunal.

Por oportuno, concedida a oportunidade a ampla defesa, o responsável deixou de apresentar razões de justificativa que pudessem elidir ou justificar a contento as irregularidades descritas.

6. ARTELESTE CONSTRUÇÕES LTDA.

A empresa Arteleste manifestou-se por meio de seu Sócio-Administrador asseverando, inicialmente, que as indagações relativas aos itens 1.6.1.1 a 1.6.1.8 e 1.6.1.10, dizem respeito a atos da Administração Pública praticados pelos departamentos responsáveis pela elaboração da concorrência, os quais refogem ao conhecimento dos licitantes, devendo ser submetidos a quem de direito (fls. 336/342).

Aludiu que dos itens objeto da intimação o único que diz respeito a ato praticado pela signatária e sobre o qual pode prestar os devidos esclarecimentos é o que se encontra consignado sob nº 1.6.1.9, ou seja: “Desconto pífio de 0,96% por parte da empresa vencedora e 0,98% por parte da segunda classificada, configurando mais um indício de conluio entre as licitantes e caracterizando ausência de vantajosidade para o Poder Público na referida contratação”.

Sobre o tema, esclareceu ter havido um equívoco por parte do avaliador das propostas sob análise, conforme segue, in verbis:

“Alega o Douto Ministro avaliador que a licitante ofereceu um **desconto pífio de 0,96%**. Ora o número 0,969 que acompanha a proposta de preço não diz respeito ao índice percentual do desconto mas sim a um **coeficiente multiplicador aplicável sobre o preço do edital**. (grifos originais)

Atente-se para o fato de que o preço para a obra estabelecido no edital era de R\$ 8.806.230,60 (oito milhões, oitocentos e seis mil, duzentos e trinta reais e sessenta centavos).

O preço global apresentado na proposta da signatária, contudo, foi de R\$ 8.533.237,45 (oito milhões, quinhentos e trinta e três mil, duzentos e trinta e sete reais e quarenta e cinco centavos). Houve, portanto, um desconto de R\$ 272.993,00 (duzentos e setenta e dois mil, novecentos e noventa e três reais) demonstrando-se, assim, que a proponente ofereceu um desconto de 3,01% (três inteiros e um décimo por cento), ficando esclarecido não tratar-se de desconto pífio.

Por outro lado, a licitante não pode se responsabilizar pelas propostas apresentadas por outros interessados no certame. A proposta de desconto apresentada por ela está de acordo com o orçamento apresentado como sendo realizável em face dos preços de mercado”[...]

6.1 ANÁLISE:

Acerca do item 1.6.1.9 (desconto pífio), pode-se aproveitar a análise efetuada no item 3.8.1, supra. No que tange aos demais questionamentos efetuados, prosperam as justificativas trazidas aos autos.

7. CONSTRUTORA ROCA LTDA.

Não obstante a derrota no certame, a Construtora, por meio de seu Representado, apresentou a defesa de fls. 350/359, onde mencionou desconhecer qualquer indício de fraude ou conluio entre a licitante e a empresa vencedora.

Em ato contínuo, destacou que os indícios de irregularidades constantes do Acórdão TCU nº 1216/2009-2ª Câmara, tão somente referem-se à incompatibilidade da Concorrência 02/2008 com a Lei 8.666/93 e com as determinações do TCU. Assim, entende que não se pode falar na participação do Representado em ato do Poder Público.

Na sequência, transcreveu os indícios de irregularidades constantes do acórdão, referindo, na qualidade de participante do certame, não dispor de elementos para justificar o teor do edital de licitação, a cabo da Administração Pública.

A Construtora Roca apresentou, ainda, em resumo, as alegações a seguir discriminadas. A íntegra da defesa encontra-se às fls. 350/359:

- os argumentos que buscam fundamentar os indícios de fraude tão somente referem-se a atos praticados pela Administração Pública, com exceção unicamente da proposta comercial que foi elaborada e é de responsabilidade da proponente;*
- a cópia do procedimento licitatório que antecede a publicação do edital não foi, nem poderia ser entregue aos particulares antes da fase externa do procedimento licitatório;*
- fuge da competência do proponente qualquer questionamento perante a Comissão de Licitação, quanto à ausência dos atos necessários para a realização do certame;*
- não há que se exigir do licitante leigo na matéria de direito, o conhecimento técnico e aprofundado da legislação em comento;*
- não poderia o Representado responder por atos inquinados de nulidade que ultrapassem sua competência. Se o procedimento prévio à abertura da licitação não cumpriu o disposto na Lei de Licitações, caberia tão somente ao servidor público justificar o motivo da inexistência de tais procedimentos;*

No que tange às alegações acerca da inexistência de vantajosidade e indícios de conluio entre as licitantes, fase o desconto pífio de 0,96% por parte da empresa vencedora e 0,98% por parte da segunda classificada, a Construtora, assim se manifestou:

“Em primeiro lugar cabe ressaltar que se a proposta dos participantes da licitação não for vantajosa à Administração Pública, caberá ao servidor público patrocinar outro certame para que as propostas mais vantajosas sejam apresentadas. Jamais poderá o agente público determinar o preço do produto e do serviço ao participante do procedimento licitatório.

[...]

Sobre a “pequena” diferença percentual existente entre as propostas, é necessário demonstrar que a diferença em reais é substancial.

O valor apresentado pelo Representado foi de R\$ 8.682.943,32 [...] Por outro lado a proposta apresentada pela vencedora foi de R\$ 8.533.237,45 [...]

Ocorre que a diferença entre as duas propostas é de R\$ 149.705,87 [...] Ou seja [...] aproximadamente R\$ 150.000,00...Ora está demonstrada a existência de substancial diferença no valor das propostas.

Não há que se falar em conluio entre as partes, constatado o fato de haver diferença substancial nas propostas apresentadas. A proposta apresentada pelo representado possui como base estudos apropriados e cálculos contábeis que representam os custos decorrentes da atividade mais uma margem de lucratividade.

[...]

Basta verificar que o objeto da licitação disponibilizaria mão-de-obra especializada, pois englobam a restauração de edifícios de inestimável valor histórico e cultural, tais como: Casa Rocha Bombo, Igreja São Benedito, Passarela Metálica do Rio Nhundiaquara e outros.

Não se trata de simples obra de engenharia mas sim de complexas etapas de restauração, reforma, construção e logística, cujo erro na proposta comercial poderia ensejar ou na inexecutabilidade do contrato ou na falência da empresa contratada [...]

Não se pretende com este raciocínio justificar eventual aproximação nas propostas, pois seria impossível, antes da abertura dos envelopes, descobrir a proposta apresentada pelo concorrente. O que de fato se pretende é demonstrar que o Representado buscou tão somente contratar com a Administração Pública mediante valor compatível com a execução do serviço que seria realizado [...]

Não poderia a Administração Pública suspeitar de existência de conluio toda vez que houvesse aproximação das propostas apresentadas pelos participantes, sequer poderia ser objeto de censura, haja vista que a aproximação das referidas propostas apenas representa a compatibilidade dos valores em relação ao serviço a ser executado.

Por fim, requereu o acolhimento das justificativas, a fim de retirar o nome da Construtora Roca do presente processo, diante da inexistência de provas ou indícios que a vinculem a suposta existência de fraude na licitação.

7.1 ANÁLISE: acerca do desconto pífio, pode-se aproveitar a análise efetuada no item 3.8.1, supra. No que tange aos demais questionamentos efetuados, prosperam as justificativas trazidas aos autos.

INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

8. Há severos indícios de que a Concorrência Pública nº 02/2008, levada a efeito pela Prefeitura Municipal de Morretes/PR, cujo montante envolvido era R\$ 9.426.230,49, teve sua competitividade gravemente prejudicada, em razão do que segue:

- a) apenas dois interessados participaram da Concorrência;*
- b) alto custo do edital (R\$ 500,00);*
- c) ausência de parcelamento do objeto da Concorrência;*
- d) obrigatoriedade das licitantes apresentarem desconto único;*
- e) exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico;*
- f) exigência simultânea de comprovação de capital social mínimo e de apresentação de garantia da proposta;*
- g) exigência de índices financeiros e contábeis em oposição ao que dispõe o § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93.*

Ressalte-se que o entendimento deste Tribunal é no sentido de anular a licitação e o contrato dela decorrente, nos casos em que restarem caracterizados alguns dos indícios acima, a exemplo da ausência de parcelamento do objeto licitado, em afronta ao disposto no art. 3º c/c § 1º do art. 23, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, consoante o Acórdão 2656/2007 – Plenário. No entanto, deixa-se de efetuar tal proposição em razão da nova administração do Município, a princípio, já tê-lo feito, consoante já mencionado.

Assim, apesar dos fortes indícios de fraude à licitação, a análise documental realizada não permite concluir, peremptoriamente, a sua existência. Apesar disso, tendo em vista que os indícios de fraude à licitação apurados, propõe-se o encaminhamento de cópia integral dos autos ao Ministério

Público Federal e à Polícia Federal para que, se for o caso proceda à investigação no âmbito de sua esfera de competência.

Por outro lado, restam patentes graves infrações à norma legal e regulamentar ensejando a aplicação de multa aos responsáveis. Ante a natureza dessas ocorrências, não há dúvida a respeito da responsabilidade do presidente e membros da comissão de licitação, à época, bem como do ex-prefeito, que homologou a licitação (fl. 94 – vol.principal).

OBSERVAÇÕES

9. Em cumprimento à determinação contida no item 1.6.2.2 do Acórdão nº 1216/2009-TCU – 2ª Câmara, esta Secretaria autuou o processo de Representação, TC nº 008.298/2009-7, com vistas à apuração de eventuais irregularidades na contratação de empresa de supervisão para as obras do presente convênio que teve a participação isolada da empresa EL Arquitetura Ltda., de propriedade da Engenheira Emiliana Figueira Lima, a qual exercia a época cargo em comissão na Prefeitura Municipal de Morretes/PR, na qualidade de Engenheira Fiscal.

CONCLUSÃO

10. Diante todo o exposto, propondo:

10.1 conhecer da presente Representação, com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para no mérito, considerá-la procedente;

10.2 acatar as justificativas apresentadas pelas empresas **Arteleste Construções Ltda.**, CNPJ nº 75.911.438/2001-20, **Construtora Roca Ltda.** CNPJ nº 76.033.653/0001-39 e da Srª **Emiliana Figueira Lima**, Diretora de Arquitetura e Engenharia do Município de Morretes/PR, CPF nº 929.938.699-49;

10.3 rejeitar as justificativas apresentadas pelo Sr. **Helder Teófilo dos Santos**, ex- Prefeito Municipal de Morretes/PR, CPF nº 038.392.825-04;

10.4 acatar as justificativas apresentadas para os itens 1.6.1.8 e 1.6.1.9 e rejeitar as demais justificativas trazidas pelos Srs. **Dinacir do Rocio Santana**, Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR, CPF nº 720.976.989-72; **Luiz Targino Pessoa Júnior** e **Poliana Tonetti de Araújo**, Membros da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR, CPF nºs 317.215.919-15 e 721.200.459-68, respectivamente;

10.5 com fundamento no art. 58, inciso I da Lei nº 8.443/92, aplicar, individualmente, multa aos responsáveis **Helder Teófilo dos Santos**, ex- Prefeito Municipal de Morretes/PR, CPF nº 038.392.825-04; **Dinacir do Rocio Santana**, Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR, CPF nº 720.976.989-72; **Luiz Targino Pessoa Júnior** e **Poliana Tonetti de Araújo**, Membros da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR, CPF nºs 317.215.919-15 e 721.200.459-68, respectivamente; fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da referida multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do prazo ora fixado até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

10.6 autorizar, desde logo, as cobranças judiciais das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU;

10.7 *determinar à Prefeitura Municipal de Morretes/PR que, em futuras licitações advindas de recursos federais:*

a) proceda ao cálculo do valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida, e utilize este valor para a cobrança de cópias de editais de licitações que vier a patrocinar, nos termos do disposto no art. 32, § 5º, da Lei nº 8.666/93, ou o faça mediante disponibilização gratuita, via internet;

b) parcele o objeto a ser licitado de forma a ampliar a competitividade, nos termos do disposto no art. 3º c/c § 1º do art. 23, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a fim de evitar o ocorrido na contratação objeto do Convênio nº 599671 (SIAFI 54001257200700434), celebrado como o Ministério do Turismo;

c) abstenha-se de incluir em edital de licitação exigência de desconto único para todos os preços unitários, o que viola o disposto no inciso X do art. 40 da Lei 8666/1993 e o previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

d) abstenha-se de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, definidas no art. 30, inciso II e § 1º, da Lei 8.666/93;

e) atente para as disposições contidas no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93, com alterações, de forma a não exigir simultaneamente, nos instrumentos convocatórios de licitações, requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes;

f) abstenha-se de exigir índices financeiros e contábeis em oposição ao que dispõe o § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93.

g) faça constar explicitamente no edital do certame, os limites para subcontratações dos serviços a serem contratados, à luz dos arts. 9º da Lei nº 10.520/2002, 72, caput, e 78, caput e inciso VI, da Lei nº 8.666/93 e 37, caput, e inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

10.8 *encaminhar, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União e à Polícia Federal, para apuração dos indícios de fraude à licitação detectados;*

10.9 *dar ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos, com cópia do Relatório, do Voto e do Acórdão, à Prefeitura Municipal de Morretes/PR e ao Ministério do Turismo;*

10.10 *arquivar o presente processo.”*

2. O Sr. Secretário pôs-se de acordo com a proposta de encaminhamento contida na instrução acima transcrita.

É o Relatório.

VOTO

Conforme mencionado no Relatório supra, trata-se de Representação de Unidade Técnica que acusou a ocorrência de vícios na gestão de recursos oriundos de Convênio celebrado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Morretes/PR, que tinha por objeto a execução das seguintes obras:

- Restauração da Casa Rocha Pombo – 392,00 m²;
- Restauração da Igreja São Benedito – 342,88 m²;
- Restauração da Igreja São Sebastião do Porto de Cima – 560,51 m²;
- Obra da 3ª Etapa do Centro de Eventos Praça de Alimentação – 1120,35 m²;
- Passarela Metálica sobre o Rio Nhundiaquara;
- Ciclovía – 35 Km;
- Praça do Porto de Cima – 6500,00 m²;
- Pavimentação Asfáltica e Drenagem Pluvial da via de acesso ao Iate Clube – 6,50 km.

Foram apontados vícios na condução de procedimento licitatório que resultou na contratação de empresa para confecção de todas essas obras. Foram ouvidos em audiência o ex-Prefeito, a Diretora de Arquitetura e Engenharia do município e os membros da comissão de licitação pelas ocorrências descritas no Relatório supra. As empresas Arteleste Construções Ltda. e Construtora Roca Ltda. também foram ouvidas em audiência por suposta fraude ao certame licitatório.

Os agentes acima arrolados apresentaram razões de justificativas, que foram adequadamente examinadas pela Unidade Técnica. Considero, a propósito, que a instrução contida no Relatório supra explicitou motivos que embasam a proposta de encaminhamento contida no item 10 dessa peça, os quais passam a integrar o presente Voto. A despeito disso, elenco, em seguida, as razões fundamentais que me conduzem a adotar a solução acima referida.

I – Ex-Prefeito e Membros da Comissão de Licitação

Restaram efetivamente comprovados os seguintes vícios na condução do procedimento licitatório que resultou na contratação da empresa Arteleste Ltda.:

I.I - Ausência de parcelamento do objeto da licitação acarretando restrição à competitividade do certame, tendo em vista as exigências restritivas de habilitação técnica das potenciais licitantes, em oposição ao art. 3º c/c § 1º do art. 23, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Consoante ressaltado na citada instrução, “a estratégia do gestor municipal de deflagrar processo licitatório único para todas as obras, não adotando o parcelamento, acarretou restrição à competitividade do certame, pois exigiu das potenciais licitantes que tivessem realizado anteriormente obras similares às requeridas ...”. A empresa deveria apresentar, simultaneamente, atestados de execução de obra de restauração tombada como patrimônio histórico, execução de ponte em estrutura metálica com vão livre mínimo de 32m, execução de estrutura metálica em aço e execução de pavimentação asfáltica e drenagem pluvial em vias públicas (vide item 3.2 da instrução).

I.II - Cobrança de R\$ 500,00 para a retirada do edital de licitação, o que se opõe ao art. 3º c/c § 5º do art. 32 da Lei nº 8666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, visto que esse valor não refletiu os custos incorridos pela Administração para confecção do edital.

I.III - Exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico no momento da apresentação da proposta, bem como de o mesmo, pessoalmente, realizar “visita técnica”, ferindo o disposto no art. 30, inciso II, e §1º, da Lei nº 8666/1993. Impôs-se, também, a realização de visita técnica em data única e obrigatoriamente pelo responsável técnico integrante do quadro permanente da licitante,

com afronta ao que prescreve o art. 30, §1º, inciso c/c art. 3º, §1º, da Lei nº 8666/1993, consoante já decidido pelo TCU nos Acórdãos nº 1332/2006 e 1631/2007, ambos do Plenário (vide item 3.4 da instrução em que se examinou de forma pormenorizada essas questões).

I.IV - Obrigatoriedade de os licitantes apresentarem **desconto único para todos os preços unitários**, denominado no edital de “fator K”, em desconformidade com o disposto no inciso X do art. 40 da Lei 8666/1993 e com o estipulado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. O edital estabelecia que, caso a empresa se propusesse a apresentar preço diferenciado do constante na planilha de preços, sob pena de desclassificação, deveria fazê-lo por meio de um único multiplicador “k”, que incidia linearmente sobre todos os preços unitários dos serviços constantes das planilhas de preços.

Essa imposição comprometia a desejável competitividade entre as empresas, uma vez que *“mesmo que a empresa intencionasse apresentar desconto maior em determinado serviço ficava impedida pela referida disposição do edital, restringindo, inclusive, uma efetiva competitividade do certame”*. Além disso, *“pode ter impossibilitado os licitantes de ofertarem descontos diferenciados para determinados serviços, de forma que não restou evidenciada a obtenção da proposta mais benéfica para a administração ...”*, consoante destacado na citada instrução.

I.V - *“Exigência simultânea de comprovação de capital social mínimo e de apresentação de garantia da proposta, em oposição ao art. 31, § 2º, da Lei nº 8666/1993 consoante, inclusive, decidido inúmeras vezes pelo TCU, a exemplo do que fora estipulado no Acórdão nº 170/2007 – TCU – Plenário e Decisão 1521/2002-Plenário”* (vide item 3.5 da instrução).

I.VI - *“Exigência de índices financeiros e contábeis com restrição à competitividade do certame, em oposição ao que dispõe o § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93”*. Entre os índices financeiros, destaco o de liquidez corrente, que deveria ser de, no mínimo, 2,00. A respeito dessa exigência, considero precisas as ponderações contidas na citada instrução:

“... Compulsando a jurisprudência do TCU, verifica-se que a exigência supra constitui restrição à competitividade da licitação, consoante, por exemplo, o precedente (Acórdão nº 779/2005 - Plenário) abaixo que entendeu excessivo o índice de 2,0 para liquidez corrente:

14.2.1 Quanto à existência de cláusulas contidas no edital que, em tese, frustraram o caráter competitivo da licitação, preconizado pelo art. 3º da Lei 8.666/93, transcreve-se trecho da peça vestibular daquele Parquet, informando sobre valores médios verificados no ramo de atuação empresarial de obras rodoviárias:

“ (...) Enquanto que o normal seria um índice de liquidez corrente de 1,2 a 1,5, a licitação exigia 2,0. Segundo o Senador Ruy Barcelar, que trabalhou no projeto da Lei. N.º 8.666, as maiores empresas do Rio Grande do Sul e nacionais possuem, como média, o índice de 1,2 como liquidez corrente.” (fls. 37)

14.2.2 Ora, a fixação de 2,0 como valor limite para o Índice de Liquidez Corrente teve a finalidade de restringir a participação no certame daquelas empresas que apresentassem a razão entre seu ativo e passivo circulantes igual ou superior àquele índice, ou seja, que apresentassem a saúde financeira tal que para cada real atinente a dívidas de curto prazo assumidas deveriam haver dois reais em disponibilidade em seu caixa.

14.2.3 Pelas assertivas do Ministério Público Federal no Estado do Acre, segundo especialistas e publicações atinentes ao mercado de construção civil de infra-estrutura - obras públicas - a possibilidade de se encontrar empresas gozando de situação financeira tão privilegiada era e continua sendo muito remota, fato que nos leva a crer ter sido tal exigência propositadamente colocada no edital

com o objetivo de determinar, previamente, os rumos da licitação. A mesma observação presta-se aos valores fixados para os demais índices de desempenho econômico (Índice de Endividamento e Índice de Liquidez Geral).

14.2.4 Cabe destacar que a fixação de índices de liquidez a serem utilizados em licitações deve guardar relação de razoabilidade e proporcionalidade com o objeto a ser atingido, devendo-se fixar parâmetros que não obstante possibilitem obter a melhor proposta para a Administração Pública, não venham, entretanto, inviabilizar o caráter competitivo do processo licitatório, conforme preconizado pelo art. 3º da Lei 8.666/93.

(...)

14.2.6 Importante frisar-se o que dispõe o § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93, no tocante aos valores atinentes aos índices econômico-financeiros exigíveis em licitações, que ora transcrevemos:

‘§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

A abordagem que se faz é da inexistência de motivos razoáveis para a adoção de índices de liquidez tão elevados e fora da realidade econômica do setor, fatos ou situações que deveriam estar documentadas, de forma clara e objetiva, no processo administrativo correlato à licitação, o que leva inferir ter sido este um subterfúgio utilizado para reduzir o número de empresas aptas a participarem do certame, mormente se considerarmos que a divulgação do certame deu-se exclusivamente no âmbito do Estado do Acre - não houve a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União (D.O.U.), como relatado no item 12.3, devidamente analisado no item 14.3 - indicando ter havido grande interesse dos responsáveis pelo processo licitatório em manter-se restrito o número de licitantes interessados no certame.’

29. *No mesmo sentido, o Acórdão nº 170/2007 – TCU – Plenário decidiu que:*

“ausência de justificativa para os valores fixados para os índices contábeis de qualificação econômico-financeira, o que também está em desacordo com a Lei de Licitações, que estabelece, em seu art. 31, § 5º, que tais índices devem estar devidamente justificados no processo administrativo que tenha dado início ao procedimento licitatório, sendo vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.”

30. *Destarte, a exigência dos índices supra descritos constitui violação aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei nº 8666/1993 e está em dissonância com o disposto no § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93.”*

I.VII – Alteração de requisitos de habilitação técnica em benefício da empresa vencedora e com desrespeito ao prazo estipulado no art. 21, § 4º, da Lei nº 8666/1993. Conforme mencionado em instrução precedente da Unidade Técnica, *“exigiu-se a apresentação de atestado de realização de pavimentação asfáltica e drenagem pluvial de, no mínimo, 6.500m. Alterou-se, em seguida, essa exigência para 2.000 m. O atestado apresentado pela empresa vencedora comprovou a realização de 2.000 m de pavimentação asfáltica e drenagem pluvial. Além disso, não houve reabertura do prazo para realização do certame.”*

Considero, pois, que restou comprovada a ocorrência de vícios que prejudicaram a busca pela proposta mais vantajosa e que restringiram a participação de empresas nesse certame. Como visto, a licitação em comento foi orçada em R\$ 8.806.230,59. Participaram dela apenas duas empresas: Arteleste Construções Ltda. (vencedora com proposta de R\$ 8.533.237,45, fator de desconto “k” igual a 0,969%) e Construtora Roca Ltda. (segunda classificada com proposta de R\$ 8.682.943,32, desconto “k” igual a 0,98%).

Consta dos autos, devo acrescentar, informação de que o sucessor do ex-Prefeito responsável acima arrolado, em razão de haver detectado várias ilicitudes na referida licitação, decidiu anular a Concorrência nº 002/2008 e os atos dela decorrentes. Observo que a instrução inicial elaborada pela SECEX/PR contribuiu para subsidiar a decisão de anulação desse certame. Veja-se, também, que os vícios acima apontados impediram a realização das obras no prazo originalmente programado. Além disso, a anulação do certame e dos atos dele resultantes somente ocorreu por ter havido substituição de Prefeito.

As ocorrências acima relacionadas, consideradas, em conjunto sugerem a conclusão de se ter buscado privilegiar indevidamente a empresa vencedora do certame. Tais irregularidades merecem ser imputadas aos membros da comissão de licitação, que elaboraram o edital e conduziram o certame, e ao ex-Prefeito, que deflagrou esse procedimento licitatório, adjudicou o objeto da licitação e a homologou, além de haver celebrado o contrato com a citada empresa.

Por esses motivos, a despeito de ter-se operado a anulação daquele certame e dos atos dele decorrentes, entendo que devam ser os seguintes agentes apenados com a multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992, em função da participação de cada um deles nas apontadas irregularidades:

- Sr. Luiz Targino Pessoa Júnior e Sra. Poliana Tonetti de Araújo (membros da comissão de licitação): multas no valor de R\$ 5.000,00;
- Sr. Dinacir do Rocio Santana (presidente da comissão de licitação): multa no valor de R\$ 7.500,00;
- Sr. Helder Teófilo dos Santos (ex-Prefeito): multa no valor de R\$ 10.000,00.

II - Ex-Diretora de Arquitetura e Engenharia de Morretes/PR

Restou demonstrado que essa responsável apenas acompanhou os licitantes em visita técnica aos locais das obras, esclareceu dúvidas sobre aspectos de engenharia e analisou a documentação das empresas na fase de qualificação técnica. Não foi, portanto, responsável pela consumação das irregularidades apontadas. Merece, por isso, ter suas razões de justificativas acatadas.

III – Empresas que Participaram do Certame

A empresa Arteleste Ltda., vencedora do certame, alegou que o único ato pelo qual poderia ser responsabilizada seria a concessão de suposto “*Desconto pífio de 0,96%*”, em relação ao orçamento básico. Esclareceu, porém, que “*o número 0,969 que acompanha a proposta de preço não diz respeito ao índice percentual do desconto, mas sim a um coeficiente multiplicador aplicável sobre o preço do edital.*”. O desconto fornecido foi, portanto, de 3,01%. Ponderou, ainda, que não poderia ser responsabilizada por atos dos agentes que conduziram a licitação. A outra empresa que participou da licitação (Construtora Roca Ltda.), além de apresentar também esse último argumento e negou participação na suposta fraude.

Considero, em linha de consonância com o pronunciamento da Unidade Técnica, que os elementos contidos nos autos não permitem a conclusão categórica de ter havido participação ativa das referidas empresas na consumação das irregularidades acima elencadas. Não se pode, por isso, aplicar a elas a sanção prevista no art. 46 da Lei nº 8.443/1992.

IV – Determinações Corretivas e Providências Adicionais

Considero adequada também a proposta de efetuar as determinações sugeridas à Prefeitura de Morretes/PR, com o intuito de prevenir a ocorrência de irregularidades de mesma natureza que

as acima apontadas, em certames futuros custeados com recursos federais. Quanto ao encaminhamento de informações ao Ministério Público da União e à Polícia Federal, considero suficiente a remessa à Procuradoria da República no Estado do Paraná de cópia do Acórdão seguinte, assim como deste Voto e do Relatório supra.

Ante o exposto, Voto no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 326/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.774/2009-5.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Responsáveis: Arteleste Construções Ltda. (CNPJ 75.911.438/0001-20); Construtora Roca Ltda. (CNPJ 76.033.653/0001-39); Sr. Dinacir do Rocio Santana (CPF 720.976.989-72); Sra. Emiliana Figueira Lima (CPF 929.938.699-49); Sr. Luiz Targino Pessoa Junior (CPF 317.215.919-15); Sra. Poliana Tonetti de Araujo (CPF 721.200.459-68); Sr. Helder Teófilo dos Santos (CPF 038.392.815-04).
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Morretes - PR.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PR
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação de Unidade Técnica abrangendo possíveis irregularidades na contratação de obras objeto do Convênio nº 599671, celebrado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Morretes/PR, para realização de obras de infraestrutura turística; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator:

9.1. conhecer a presente Representação, com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acatar as razões de justificativas apresentadas pelas empresas Arteleste Construções Ltda., Construtora Roca Ltda e pela Srª Emiliana Figueira Lima, Diretora de Arquitetura e Engenharia do Município de Morretes/PR;

9.3. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Helder Teófilo dos Santos, ex- Prefeito Municipal de Morretes/PR;

9.4. acatar as razões de justificativas apresentadas para os itens 1.6.1.8 e 1.6.1.9 dos ofícios de audiência e rejeitar as razões de justificativas para os demais itens das audiências (vide Relatório) trazidas pelos Srs. Dinacir do Rocio Santana, presidente da comissão de licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR; Luiz Targino Pessoa Júnior e Poliana Tonetti de Araújo, membros da comissão de licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR;

9.5. com fundamento no art. 58, inciso I da Lei nº 8.443/92, aplicar multas ao Sr. Helder Teófilo dos Santos, ex- Prefeito Municipal de Morretes/PR, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais); ao Sr. Dinacir do Rocio Santana, então presidente da comissão de licitação da Prefeitura Municipal de Morretes/PR, no valor de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais); ao Sr. Luiz Targino Pessoa Júnior e Sra. Poliana Tonetti de Araújo, membros da comissão de licitação da Prefeitura Municipal de

Morretes/PR, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para cada um deles, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das referidas multas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do término do prazo ora fixado até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, as cobranças judiciais das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU;

9.7. determinar à Prefeitura Municipal de Morretes/PR que, em futuras licitações custeadas com recursos federais:

9.7.1. parcele o objeto a ser licitado de forma a ampliar a competitividade, quando isso se revelar técnica e economicamente recomendável, nos termos do disposto no art. 3º c/c § 1º do art. 23, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a fim de evitar a ocorrência de redução indevida do número de licitantes, como ocorrido na contratação objeto do Convênio nº 599671 (SIAFI 54001257200700434), celebrado como o Ministério do Turismo;

9.7.2. abstenha-se de incluir, em edital de licitação, exigência de desconto único para todos os preços unitários, por violar o disposto no inciso X do art. 40 da Lei 8666/1993;

9.7.3. abstenha-se de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, estipuladas no art. 30, inciso II e § 1º, da Lei 8.666/93;

9.7.4. atente para as disposições contidas no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93, de forma a não exigir simultaneamente, nos instrumentos convocatórios de licitações, requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes;

9.7.5. abstenha-se de exigir índices financeiros e contábeis não usualmente adotados para a correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação, conforme vedação contida no § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93;

9.7.6. faça constar explicitamente no edital do certame, os limites para subcontratações dos serviços a serem contratados, à luz dos arts. 9º da Lei nº 10.520/2002, 72, caput, e 78, caput e inciso VI, da Lei nº 8.666/93 e 37, caput, e inciso XXI, da Constituição Federal de 1988;

9.7.7. proceda ao cálculo do valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida e utilize esse valor para a cobrança de cópias de editais de licitações que vier a patrocinar, nos termos do disposto no art. 32, § 5º, da Lei nº 8.666/93, ou o faça mediante disponibilização gratuita, via internet;

9.7.8. encaminhar cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.7.9. dar ciência desta decisão à Prefeitura de Morretes/PR e ao Ministério do Turismo e encaminhar a esses entes cópias deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentam.

9.8. arquivar este processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0326-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

Presidente

Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 007.080/2004-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Responsáveis: Bianor de Queiroz Fonseca (027.623.407-30); Cristovão de Melo (484.413.411-68); Danielle Tiemy Koressawa (693.423.341-72); Liliana Junqueira (258.380.831-15); Marco Antonio de Menezes Silva (564.903.641-15); Pedro Antonio Bertone Ataíde (055.071.218-69); Quality Produções Ltda. (00.180.897/0001-82); William Campos (120.383.181-15)

Advogados constituídos nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO CARTA-CONVITE N. 2002/282. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REALIZAÇÃO DE EVENTOS. INADEQUAÇÃO DO OBJETO DO CERTAME AO TIPO DE LICITAÇÃO TÉCNICA E PREÇO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL DO OBJETO. ATRIBUIÇÃO DE PESOS ÀS PROPOSTAS TÉCNICA E COMERCIAL DE FORMA DESPROPORCIONAL. ADOÇÃO DE CRITÉRIOS SUBJETIVOS NA AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS. DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO PARA BENEFICIAR A EMPRESA CONTRATADA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. AFASTAMENTO DO DÉBITO. MULTA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada por meio do Acórdão n. 598/2004 – Plenário, em face dos indícios de irregularidades presentes no procedimento licitatório Carta-Convite n. 2002/282, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que tinha como objeto a contratação de empresa especializada para realização de eventos.

2. As supostas irregularidades verificadas pela unidade técnica consistem, basicamente, nos indícios de direcionamento da licitação para beneficiar a empresa Quality Produções Ltda. e ao indício de superfaturamento na contratação da referida empresa.

3. O supramencionado acórdão determinou a citação solidária dos integrantes do Comitê de Avaliação (Danielle Tiemy Koressawa, Liliana Junqueira, Marco Antônio de Menezes Silva, William Campos, Cristóvão de Melo e Bianor Queiroz Fonseca), por terem utilizado critérios supostamente subjetivos para avaliação das propostas técnicas das empresas, com indícios de que pontuaram as licitantes de modo a privilegiar a empresa Quality Produções Ltda., direcionando o processo licitatório, que teve como resultado sobrepreço da ordem de 247,79% do valor estimado; o ex-Secretário Adjunto da Secretaria de Gestão do MPOG, Sr. Antônio Bertone Ataíde, por ter promovido a contratação da referida empresa com indício de sobrepreço; e a empresa Quality, por deter a condição de beneficiária do sobrepreço averiguado.

4. Transcrevo, a seguir, a análise das alegações de defesa promovida pelo auditor instrutor, com a respectiva proposta de encaminhamento, a qual anuíram as instâncias superiores da Secex-2, **verbis**:

“3. IMPUGNAÇÃO: UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIOS SUBJETIVOS PARA AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS

3.1. Alegações de defesa dos membros do Comitê de Avaliação

Danielle Tiemy Koressawa – 693.423.341-72 (anexo 1, fls. 1/4);

Liliana Junqueira – 258.380.831-15 (anexo 2, fls. 7/8);

Marco Antônio de Menezes Silva – 564.903.641-15 (anexo 7, fls. 3/8);

William Campos – 120.383.181-15 (anexo 6, fls. 3/4);

Cristóvão de Melo – 484.413.411-68 (anexo 4, fls. 3/4);

Bianor Queiroz Fonseca – 027.623.407-30 (anexo 3, fls. 3/5):

3.1.1. Tratou-se de ocorrência em processo licitatório conduzido pelo PNUD para o Projeto BRA/97/034 – Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Unidade de Administração de Projetos, do Ministério das Relações Exteriores – UAP/ABC.

3.1.2. O processo não foi conduzido pela Lei n.º 8.666/93, pois contava com financiamento do BID e seguiu as regras do PNUD, conforme o permitia a Decisão n.º 1.008/2001 do Plenário do TCU, que concedeu ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) prazo de 360 dias corridos, a partir da publicação (em 24/01/02, no DOU), para que aquele Ministério passasse a observar, com rigor, todas as disposições da Lei n.º 8.666/93, no âmbito de acordos de cooperação internacional.

3.1.3. O Projeto solicitava ao PNUD a instauração do processo licitatório; o PNUD analisava e aprovava a procedência do pedido, bem como orçamento, forma, modalidade, documentos de licitação etc. e o encaminhava à UAP; a UAP dava início ao processo licitatório nos termos recebidos **prontos** e funcionava como um canal entre os fornecedores e os compradores, intermediando suas relações, com vistas a evitar fraudes.

3.1.4. O **Comitê de Avaliação**, formado por representantes das três instituições envolvidas, não participava da definição da modalidade e dos critérios utilizados na avaliação das propostas. Seus membros não tiveram qualquer participação na elaboração do Termo de Referência, dos Critérios de Avaliação, do Edital e da estrutura do Relatório de Avaliação e não foram consultados por quem os elaborou.

3.1.5. Se houve vício na elaboração do instrumento convocatório, tal fato não pode ser atribuído ao Comitê.

3.2. Análise das alegações de defesa dos membros do Comitê de Avaliação

3.2.1 Têm razão os membros do Comitê. Conforme verificamos da documentação juntada, ao Comitê de Avaliação apenas cabia realizar o julgamento das propostas com base nos critérios estabelecidos no Edital, não lhe sendo permitido alterar os critérios definidos, em especial porque se assim o fizesse, ofenderia um dos princípios basilares dos procedimentos licitatórios, o da vinculação ao edital. Por certo os critérios levaram à situação encontrada pela equipe de auditoria, mas não cabe aos membros do Comitê a responsabilização pela escolha dos critérios. Portanto, **esta impugnação não pode prosperar quanto aos membros do Comitê de Avaliação.**

3.3. Alegações de defesa do ex-Coordenador-Executivo do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal – PMPEF e ex-Secretário Adjunto da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Seges/MP

Pedro Antônio Bertone Ataíde – 055.071.218-69 (anexo 5, fl. 6):

3.3.1. O Secretário-Adjunto não teve nenhuma participação na fase de especificação dos critérios de avaliação que compõem a Carta-Convite.

3.4. Análise das alegações de defesa do ex-Coordenador-Executivo e ex-Secretário Adjunto

3.4.1. A alegação não procede. O Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde era, à época, Secretário-Adjunto da Seges/MP e Coordenador-Executivo do PMPEF, cumulativamente. Nesta atuação, coordenava as atividades da Unidade de Execução do Projeto – UEP/SEGES/MP, o que lhe dava a atribuição da iniciativa da elaboração do Termo de Referência (Term Of Reference – TOR), instrumento balizador do certame que seria realizado. No caso em comento, verifica-se que o Coordenador elaborou um Termo que previa a avaliação das propostas baseada exclusivamente no fator Técnica, mas sofreu reformulação para Técnica e Preço, a pedido do PNUD, conforme demonstram os ofícios de sua autoria

(anexo 5, fls. 19/21). Assim, os critérios subjetivos para avaliação das propostas são da autoria do Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde. **A impugnação deve ser mantida, quanto ao ex-Secretário Adjunto.**

4. IMPUGNAÇÃO: DIRECIONARAM O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Como o direcionamento se deu mediante: 1) a exclusão infundada de três das empresas que apresentaram propostas; e 2) a pontuação das licitantes de modo a privilegiar uma delas, analisaremos as alegações de defesa para cada um desses quesitos que levaram à impugnação.

4.1. EXCLUSÃO INFUNDADA DE TRÊS DAS EMPRESAS QUE APRESENTARAM PROPOSTAS:

4.1.1. Alegações de defesa dos membros do Comitê de Avaliação

Danielle Tiemy Koressawa – 693.423.341-72 (anexo 1, fls. 2/7);

Liliana Junqueira – 258.380.831-15 (anexo 2, fls. 7/9);

Marco Antônio de Menezes Silva – 564.903.641-15 (anexo 7, fls. 7/9);

William Campos – 120.383.181-15 (anexo 6) – não se pronunciou quanto à exclusão;

Cristóvão de Melo – 484.413.411-68 (anexo 4, fl. 4);

Bianor Queiroz Fonseca – 027.623.407-30 (anexo 3) – não se pronunciou quanto à exclusão:

4.1.1.1. A Comissão de Abertura cuidava tão-somente do recebimento e abertura das propostas, dando vistas às licitantes presentes, anunciando preços e garantias de ofertas, sem fazer qualquer tipo de análise ou verificação se as propostas estão assinadas ou se contêm todos os documentos e requisitos exigidos pelo Instrumento Convocatório. Ainda que constataste o vício, a Comissão nada poderia fazer, pois o financiador entende que tal fato não está sujeito à correção.

4.1.1.2. Em 17/04/02, na reunião de recebimento e abertura das propostas técnicas e comerciais da carta-convite, foram recebidas seis propostas e foi facultada vistas aos documentos aos representantes legais das proponentes presentes. Todos se abstiveram de tal procedimento.

4.1.1.3. Na reunião de avaliação, não foram avaliadas as propostas das empresas Aplauso Organização e Eventos, Apoio Editora Multimídia e Premier Eventos, pois não foram apresentadas com a devida assinatura de seu representante autorizado, desobedecendo os itens 7.2.2 e 18.11 da Carta Convite e o item 3.14, Anexo B, do Contrato de Empréstimo N.º 1.042-OC/BR. A situação enquadra-se na categoria de erro insanável por parte das proponentes e a apreciação daquelas propostas representaria afronta às regras editalícias.

4.1.1.4. O Comitê de Avaliação é responsável tão somente pela avaliação das propostas, não lhe cabendo a responsabilidade de avisar aos licitantes que suas propostas não haviam sido analisadas ou o resultado do certame. Não cabe aos membros do Comitê qualquer responsabilidade sobre a forma como foi redigido aos licitantes esse resultado.

4.1.2. Análise das alegações de defesa dos membros do Comitê de Avaliação

4.1.2.1. As alegações não procedem. A equipe de auditoria já havia discorrido sobre todas essas tentativas de esclarecimento dos atos inquinados e demonstrado sua improcedência. Quanto às competências da Comissão de Abertura, apontou (fls. 58/60):

‘3.04.2.1. Segundo o edital (Carta-Convite nº 2002/282 – técnica e preço – fls. 472/485):

[...]

*8.4 Os **originais** das documentações serão verificados e rubricados pelos membros da comissão responsável pelo recebimento das **PROPOSTAS**, sendo facultada, às **LICITANTES** representadas no ato, vista aos conteúdos dos **ENVELOPES**, de todas as **PROPOSTAS**.*

*8.5 A comissão responsável pelo recebimento das **PROPOSTAS** registrará em ata os eventos relevantes. ...”*

3.04.2.2. Na “Ata da Reunião de Recebimento e Abertura das Propostas Técnicas e Comerciais da Carta Convite Nº 282/2002 – Projeto BRA/97/034”, realizada em 16/04/02 (fls. 499/500), não foi lançado qualquer evento relevante além das relações dos presentes e das empresas que apresentaram propostas com a informação quanto à presença ou não dos seus representantes; da abertura dos envelopes “1” e “2” das proponentes; e dos valores globais das ofertas de cada proponente, bem como das garantias por elas apresentadas. Apesar de abertas as propostas em reunião pública e de a Comissão considerar relevante a assinatura dos representantes nas propostas, e, conforme item 8.4 ter a

obrigatoriedade de verificar os originais das propostas, nenhum comentário foi feito quanto à ausência de assinatura de representante de qualquer das proponentes, apesar de a informação da desclassificação das proponentes ser indispensável para garantir a lisura do certame e o direito ao contraditório das desclassificadas. Conforme consta na Ata, a representante da empresa Aplauso se encontrava presente na sessão de abertura das propostas.'

4.1.2.2. A Comissão de Abertura tem a obrigação de verificar os originais das propostas; logo, Independentemente de estarem sendo seguidas as regras nacionais ou as dos organismos internacionais, tem a obrigação de verificar se de fato são propostas e se estão assinadas por quem de direito. Isso tem a ver com a lisura e a transparência do certame. Se licitantes seriam inabilitados logo no início dos exames, sem que suas propostas fossem consideradas, essa informação tinha que ser passada a eles naquele momento. Em nenhum trecho de qualquer dos documentos dos organismos internacionais referidos pelos alegantes existe qualquer proibição para tal comunicação. E nem poderia haver. Pelo contrário, conforme transcrevemos, havia a obrigação de verificar os originais, rubricá-los em conjunto com os licitantes presentes e registrar em ata os fatos relevantes.

4.1.2.3. Quanto às afirmações de que não haveria como as licitantes indevidamente excluídas sanarem os vícios, o que acarretaria o mesmo resultado, são falsas, pois, conforme a equipe destacou, não havia o tal vício. E isso demonstra que a Comissão de Abertura desincumbiu-se corretamente de sua obrigação. **Todas as propostas estavam assinadas.** Sendo assim, não havia porque inabilitar qualquer dos licitantes. Quanto a essa questão, a equipe destacou (fls. 61/62):

'3.04.2.3.4. Ademais, verificamos que todas as propostas estavam assinadas, apesar de as relações de eventos e os currículos dos profissionais das empresas não estarem com todas as páginas rubricadas, conforme detalhamos a seguir:

□ *Apoio Editora e Multimídia (fls. 688/776) – a proposta técnica, propriamente dita, consistente na “Elaboração de projeto simplificado para a organização de um dos eventos citados no quadro 03 do Termo de Referência”⁵ está com todas as páginas rubricadas pelo Diretor-Presidente da Empresa, Sr. Francisco Maia Farias (fls. 689/700). As folhas contendo as informações referentes ao “Repertório composto de relatórios de trabalhos realizados pela empresa (apresentação de até 3 (três) relatórios, podendo conter anexos), relativos a eventos organizados pela empresa nos últimos 2 anos. ...” (fls. 495/496) estão todas também rubricadas pelo referido Diretor (fls. 701/709). O Currículo Histórico de Eventos (fls. 714/747) está com somente a folha de rosto e a última folha rubricadas. Os currículos dos profissionais vinculados à empresa somente estão com todas as páginas rubricadas pelos próprios profissionais, tendo sido emitida declaração de tempo de atuação deles junto à Empresa, pelo mesmo Diretor (fls. 748/763). A proposta comercial está com todas as páginas rubricadas e contém a assinatura e identificação do Diretor-Presidente da Empresa em sua última folha (fls. 764/773). O valor total da proposta foi de R\$ 208.171,73 e foi apresentada como garantia (fls. 774/776) uma carta de fiança emitida pelo Banco OK de Investimentos S.A., no valor de R\$ 7.000,00;*

□ *Premier Eventos (fls. 777/852) – a proposta técnica, propriamente dita, está com todas as páginas rubricadas pelo proprietário da Empresa, Sr. Nilton José Migliozi (fls. 826/829). As folhas contendo as informações referentes ao “Repertório ...” (fls. 792/825) estão todas também rubricadas pelo proprietário. A relação de eventos já apoiados pela Empresa (fls. 778/791) não está com suas folhas assinadas, nem rubricadas. A proposta comercial está com todas as páginas rubricadas e contém a assinatura e identificação do proprietário da Empresa em sua última folha (fls. 843/850). O valor total da proposta foi de R\$ 394.848,00 e foi apresentado como garantia (fl. 851) um cheque da Empresa, nominal ao Projeto, no valor de R\$ 12.000,00;*

□ *Aplauso Organização de Eventos (fls. 853/970) – As folhas contendo as informações referentes ao “Repertório composto de ... até 3 (três) relatórios, ... relativos a eventos organizados pela empresa nos últimos 2 anos. ...” (fls. 855/879), à exceção de uma declaração que está assinada exclusivamente*

⁵ Em que pese não existir o tal quadro 03 no Termo de Referência, as interessadas entenderam que devia se tratar de um ou mais dos seis eventos relacionados no item “5. Localidade e datas de realização dos eventos”, do Termo de Referência (fl. 489).

pela emitente (fl. 879), estão todas rubricadas pela Diretora Comercial da Empresa, Sra. Márcia de Souza Faúla (fl. 954). A proposta técnica, propriamente dita, está com todas as páginas rubricadas pela mesma Diretora (fls. 880/913). Os currículos contendo a experiência e a formação dos profissionais vinculados à Empresa e as declarações de vínculo deles, estão com todas as páginas rubricadas pela mesma Diretora (fls. 914/933), à exceção da última página do portfólio do Sr. Anderson Paes de Barros junto à Empresa (fl. 932). O portfólio da Empresa, com a relação de eventos já apoiados (fls. 934/951) está também com todas as folhas rubricadas pela Diretora. A proposta Comercial (fls. 953/969) está com todas as folhas rubricadas ou assinadas pela mesma Diretora Comercial da Empresa. O valor total da proposta foi de R\$ 237.279,00 (fl. 968) e foi apresentado como garantia (fl. 970) um cheque da Empresa, nominal ao Projeto, no valor de R\$ 7.118,10. Deixamos claro que, no caso da Empresa Aplauso, de um total de 118 folhas que integram sua proposta, incluídas as folhas de rosto, somente a declaração presente à fl. 879, que está assinada exclusivamente pela emitente, e a última página do portfólio do Sr. Anderson Paes de Barros junto à Empresa (fl. 932), além de 6 folhas de rosto, cuja única finalidade é separar partes da proposta, portanto representam apenas uma questão de forma de apresentação, não estão assinadas, nem rubricadas, pela Diretora Comercial da Empresa.'

4.1.2.4. A afirmação de que a apresentação das propostas sem a assinatura, **o que reiteramos que não ocorreu**, seria ofensiva aos itens 7.2.2 e 18.11 da Carta Convite e 3.14, Anexo B, do Contrato de Empréstimo N.º 1.042-OC/BR e de que a situação enquadra-se na categoria de erro insanável, também já foi atacada pela equipe, com destaque especial ao fato de que a Carta-Convite afirma no subitem 1.2 que o contrato seria executado obedecendo aos procedimentos contidos no **Anexo C do referido Contrato** de Empréstimo, o qual nada diz sobre erro insanável (fls. 60/61):

'3.04.2.3. A Comissão informou, no "Relatório de Avaliação das Propostas Técnicas e Comerciais" (fls. 512/518), que (fl. 515): 'As propostas das empresas APLAUSO ORGANIZAÇÃO E EVENTOS, APOIO EDITORA MULTIMÍDIA e PREMIER EVENTOS não foram avaliadas, uma vez que não foram apresentadas com a devida assinatura de seu representante autorizado, descumprindo assim o item 7.2.2 da Carta Convite. Da mesma forma em que consta do Contrato de Empréstimo do BID, Anexo B, tratar-se de 'erro insanável'.

3.04.2.3.1. Acontece que, conforme demonstram os textos transcritos por nós no subitem 3.04.2.1, o subitem 7.2.2 da Carta-Convite estabelece que "O original ... deverão ... estar assinados pelo representante autorizado da **LICITANTE**, conforme descrito na CLÁUSULA 4.3. ...". E a cláusula 4.3, que integra o capítulo que trata da representação das licitantes, informa que "Cada **LICITANTE** deverá, nos atos do presente certame, ... fazer-se representar por pessoa devidamente credenciada, ...", mas a cláusula 4.4, do mesmo capítulo, informa textualmente que "4.4 A ausência de representação ou a incorreção de qualquer dos documentos referidos na CLÁUSULA 4.3 não inabilitará a **LICITANTE**, mas obstará seu representante de responder pela mesma no transcurso do certame.". Ora, se a ausência de representação não inabilita a licitante, como a ausência da assinatura de alguém que não é indispensável, em algumas páginas que são meras relações de eventos realizados pelas empresas licitantes e currículos de profissionais que integram seus quadros, que integram o conjunto de informações que comporiam a "proposta" técnica, pode inabilitar? O conjunto das disposições presentes na Carta-Convite dão a entender que, se a proposta for entregue juntamente com um instrumento formal emitido pela empresa, será perfeitamente válida e aceitável.

3.04.2.3.2. Quanto ao segundo motivo alegado, de que "consta do Contrato de Empréstimo do BID, Anexo B, tratar-se de 'erro insanável'", também não é aceitável, pois a Carta-Convite afirma no subitem 1.2, também por nós transcrito, que "Para a execução do Projeto BRA/97/034, sob a coordenação da Secretaria de Gestão/MP, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) ... (Contrato de Empréstimo N.º 1.042-OC/BR [fls. 555/593]) e o executará ... obedecendo aos procedimentos ... contidos no **Anexo C do referido Contrato** de Empréstimo. ..." (grifo nosso). O Anexo C (fls. 588/592v) do Contrato de Empréstimo n.º 1.042-OC/BR, não apresenta qualquer disposição que fale sobre erro insanável. Apenas dispõe sobre o "Procedimento para a Seleção e Contratação de Firms Consultoras e Especialistas Individuais". Como os interessados em participar do certame poderiam imaginar que a

Carta-Convite se regeria por outro Anexo ao Contrato, se a própria Carta-Convite afirma que se regeria pelos procedimentos contidos no Anexo C?

3.04.2.3.3. Nos certames licitatórios, bem como na Administração Pública como um todo, por imposição constitucional, são inadmissíveis critérios subjetivos ou ocultos/sigilosos, desconhecidos. Assim, seja pela incoerência das referências, seja por não ter ficado claro que não seria indispensável a existência de um representante, mas seria indispensável sua assinatura nas propostas, a desclassificação das três licitantes, em especial pela forma sigilosa como se deu, ofendeu aos princípios constitucionais da moralidade e do direito ao contraditório.'

4.1.2.5. A afirmação de que todos os representantes das licitantes se abstiveram de ter vistas aos documentos e de que não foram apresentadas impugnações relativas à abertura das propostas também já foi atacada pela equipe (fls. 64/65):

'3.04.2.6. Elaboramos o Ofício de Requisição n.º 707/2003-11, em 30/06/03 (fls. 675/677), com o pedido de informações/esclarecimentos referentes ao certame em comento. Integrantes da Comissão se reuniram (fls. 678/679) e elaboraram uma resposta que foi assinada pelo representante do PNUD, na Comissão de Avaliação, Sr. Bianor Queiroz Fonseca (fls. 680/682). Nos subitens que seguem, transcrevemos nossos questionamentos e a correspondente resposta, ao mesmo tempo em que acrescentamos nossas conclusões.

*3.04.2.6.1. **Questão a)** quais foram as providências adotadas pelos responsáveis desse Ministério, do PNUD e/ou da UAP/ABC/MRE, para informar às licitantes APLAUSO ORGANIZAÇÃO E EVENTOS, APOIO EDITORA MULTIMÍDIA e PREMIER EVENTOS que não tiveram suas propostas "... avaliadas, uma vez que não foram apresentadas com a devida assinatura de seu representante autorizado, descumprindo assim o item 7.2.2 da Carta Convite", conforme exposto pela Comissão de Avaliação, em seu "Relatório de Avaliação das Propostas Técnicas e Comerciais", de 23/05/02, com vistas à preservação da transparência e lisura indispensáveis aos procedimentos licitatórios e de modo a garantir-lhes o direito ao contraditório? Favor juntar cópia de toda documentação que for referida como prova das informações/esclarecimentos prestados. **Resposta:***

*'a) Após a não-objeção do BID ao Relatório de Avaliação do referido processo, o mesmo foi encaminhado para avaliação e aprovação pelo Comitê de Contratos do PNUD e posteriormente encaminhado a UAP/ABC para formalização junto às **empresas que não foram vencedoras e/ou desclassificadas**, observando um prazo de 3 (três) dias para possíveis recursos, para então proceder à adjudicação da empresa vencedora, ...*

*Anexas, cópias das correspondências encaminhadas às empresas e os prazos observados (**Anexo I**)"*

3.04.2.6.1.1. Em detrimento do que expôs o justificante, as três empresas que foram desclassificadas após a abertura das propostas não foram informadas de sua desclassificação. À exceção da vencedora, a informação que todas receberam, mesmo as que não tiveram suas propostas analisadas foi a de que (fls. 683/687) "... concluídos, pelo Comitê de Avaliação (doravante Comitê) composto por representantes do Projeto, PNUD e UAP/ABC, os procedimentos de avaliação das propostas, Vossas Senhorias não foram considerados a empresa vencedora do certame.". É óbvio que o texto, ao expor "concluídos, ..., os procedimentos de avaliação das propostas, ..." induz os interessados a pensarem que suas propostas também foram avaliadas, o que explica porque as empresas não recorreram.'

4.1.2.6. Assim, entendemos que as alegações de defesa não podem ser acatadas, pois os responsáveis não conseguiram elidir a impugnação imposta aos seus atos.

4.1.2.7. Contudo, não foi a Comissão de Abertura que excluiu as três empresas. Foi o Comitê de Avaliação que, **arbitrariamente**, não examinou suas propostas. Arbitrariedade não comunicada tempestivamente, nem posteriormente, às interessadas, inviabilizando que estas se insurgissem contra o ato. Houvessem comunicado a exclusão, o Comitê se veria obrigado a reconhecer a inexistência do vício, sob pena de o certame ser impugnado na via judicial, o que ocorreria, com certeza, e levaria ao reconhecimento da validade das propostas das licitantes indevidamente excluídas. Portanto, **esta impugnação deve ser mantida, quanto aos membros do Comitê.**

4.1.3. Alegações de defesa do ex-Coordenador-Executivo do PMPEF e ex-Secretário Adjunto da Seges/MP

Pedro Antônio Bertone Ataíde – 055.071.218-69 (anexo 5, fl. 7):

4.1.3.1. Nenhuma participação teve na exclusão das licitantes cujas propostas foram apresentadas sem assinatura. Quanto ao modo como foi feita a comunicação às excluídas, atribuição da UAP/ABC, órgão vinculado ao MRE, é óbvio que o texto, ao expor "*concluídos, ..., os procedimentos de avaliação das propostas, ...*" induz as interessadas a pensarem que suas propostas também foram avaliadas. A informação às empresas poderia ser melhor especificada, em benefício da ampliação da transparência do certame.

4.1.4. Análise das alegações de defesa do ex-Coordenador-Executivo e ex-Secretário Adjunto

4.1.4.1. Tem razão o responsável: como ele não teve qualquer participação na exclusão das licitantes cujas propostas foram apresentadas sem assinatura, nem tinha qualquer obrigação de comunicar às indevidamente excluídas tal fato, não pode ser a ele imputada qualquer responsabilidade, quanto a esta impugnação. **Esta impugnação não pode prosperar quanto ao ex-Secretário Adjunto.**

4.2. PONTUAÇÃO DAS LICITANTES DE MODO A PRIVILEGIAR UMA DELAS:

4.2.1. Alegações de defesa dos membros do Comitê de Avaliação

Danielle Tiemy Koressawa – 693.423.341-72 (anexo 1, fls. 5/6);

Liliana Junqueira – 258.380.831-15 (anexo 2, fls. 3/8);

Marco Antônio de Menezes Silva – 564.903.641-15 (anexo 7, fls. 3/8);

William Campos – 120.383.181-15 (anexo 6, fls. 3/4);

Cristóvão de Melo – 484.413.411-68 (anexo 4, fls. 3/4);

Bianor Queiroz Fonseca – 027.623.407-30 (anexo 3, fls. 3/5):

4.2.1.1. Foram utilizados recursos provenientes da fonte de financiamento internacional. O certame foi conduzido em conformidade com as normas do PNUD e do BID, as quais permitem considerar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que contemplando princípios de julgamento objetivo dos concorrentes, em consonância com o disposto no artigo 42, parágrafo 5º da Lei nº 8.666/93, sempre à luz dos princípios universais do direito administrativo.

4.2.1.2. O Comitê de Avaliação, formado nos moldes "tripartite", por representantes do Projeto, da então UAP/ABC e do PNUD, às vésperas da avaliação do processo, foi composto por 6 pessoas e analisou em conjunto as propostas, chegando a um resultado que está resguardado ao máximo da acusação de subjetividade, devido à natureza plural do Comitê e do seu número significativo de integrantes, pois não se pode induzir cada membro a pensar da mesma forma.

4.2.1.3. O Comitê avaliou as propostas das empresas Quality Produções Ltda., Gauche Eventos e Diamond, de forma idônea e de boa fé, em estreito atendimento aos critérios estabelecidos para o certame, na Carta-Convite 282/2002. Seus membros agiram com imparcialidade, em prol do interesse público, sem qualquer dolo ou má fé, mediante um julgamento objetivo, primando pelos princípios constitucionais da administração pública, observando a eficiência no trato da coisa pública, atuando com probidade na avaliação.

4.2.1.4. A pontuação referente às propostas técnicas foi atribuída em estrita obediência ao anexo II – Critérios de Avaliação. As duas proponentes vencidas obtiveram pontuação baixa precisamente em aspectos que não dependiam de qualquer subjetividade de avaliação, ou seja, faltando com documentos em suas propostas técnicas que implicariam acréscimo na sua pontuação.

4.2.1.5. Os resultados finais da avaliação, consideradas as propostas comerciais e já corrigidos pelo fator de ponderação, consagraram a seguinte pontuação: Quality Produções Ltda., 13,71 (treze pontos e setenta e um centésimos); Gauche Eventos, 6,00 (seis pontos); e Diamond 3,8 (três pontos e oito centésimos). Muito embora a composição dos índices tenha sido desenhada de forma equivocada, ao se converter o Índice Técnico para o que seria o correto, constata-se a inversão de posições do 2º e do 3º lugar do certame, mas a empresa vencedora seria a mesma; o resultado não se alteraria.

4.2.1.6. Antes da adjudicação o relatório era julgado e todo o processo era submetido ao órgão do PNUD denominado LCC – Local Contracts Committee, que o aprovava ou não. Se aprovado, o LCC

homologava o processo e o encaminhava para adjudicação e assinatura do contrato pelo Representante Residente do PNUD, atos alheios à UAP e ao Comitê.

4.2.1.7. O BID analisava os documentos de licitação e propostas frente ao relatório de avaliação apresentado pelo Comitê e, se concordasse com os termos ali apostos, apunha sua não objeção. Neste caso, o Banco deu a sua ‘não objeção’ após análise do processo.

4.2.1.8. O Comitê de Avaliação **apenas recomendava** a melhor proposta a ser adjudicada pelo PNUD, sem qualquer comentário adicional. Se convinha ou não contratar a vencedora, não competia ao Comitê decidir. A contratação foi decidida entre o Diretor do Projeto, o Oficial de Programa do PNUD e o BID.

4.2.2. *Análise das alegações de defesa dos membros do Comitê de Avaliação*

4.2.2.1. As alegações não procedem. A equipe de auditoria já havia percorrido sobre todas essas tentativas de esclarecimento dos atos inquinados e demonstrado sua improcedência.

4.2.2.2. Ao destaque de que foram utilizados recursos provenientes da fonte de financiamento internacional, acrescentamos: os quais serão/estão sendo integralmente pagos pelo Brasil, com juros e correção monetária, agravados pela manutenção e remuneração do PNUD, ou seja, **são recursos brasileiros, pagos ao organismo internacional com encargos do financiamento, acrescidos dos encargos para manutenção de uma instituição intermediadora de tudo, ao argumento de que esta contribui para a melhor utilização dos recursos**. Além disso, conforme já expusemos, os princípios basilares de legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade da Administração Pública, que obrigavam a condução do certame de forma isonômica; exigência também dos organismos internacionais, não podem ser ofendidos, o que gravemente ocorreu, no presente caso.

4.2.2.3. Quanto às normas que regeram o certame, a equipe apontou (fl. 69):

‘3.04.2.11. Diferentemente dos casos anteriormente relatados, inseridos no contexto da decisão proferida no TC 005.289/1999-8, não se trata, aqui, apenas da adoção de procedimentos não previstos na Lei nº 8.666/93, mas de ofensa aos princípios constitucionais basilares da Administração Pública, não previstos nem mesmo nas normas do PNUD ou do BID. A situação enseja a adoção de providências imediatas com vistas ao ressarcimento ao erário.’

4.2.2.4. Ademais, conforme os próprios responsáveis destacaram, as normas do PNUD e do BID seriam aplicáveis, *“sempre à luz dos princípios universais do direito administrativo, [...], desde que contemplando princípios de julgamento objetivo dos concorrentes, em consonância com o disposto no artigo 42, parágrafo 5º da Lei nº 8.666/93”*. Entretanto, ficou evidenciado o direcionamento promovido pelos membros do Comitê, os quais se aproveitaram dos critérios subjetivos de avaliação, e pontuaram tendenciosamente as propostas analisadas, conforme demonstrou, **a título de exemplo**, a equipe de auditoria (fl. 67):

‘3.04.2.6.4.2. Essa subjetividade se refletiu na pontuação das empresas. Por exemplo:

□foi atribuído 1 ponto para a empresa GAUCHE, referente à experiência da empresa, pela promoção do 51º Congresso Internacional de Astronáutica (“51st International Astronautical Congress”), promovido pelo INPE, que exigiu a disponibilização de 200 profissionais, com tradutores simultâneos em quatro idiomas: inglês, francês, espanhol e russo, contatos internacionais, inclusive agendamentos de viagens e reservas de hotéis, transporte local através de ônibus e “vans” exclusivos, promoção/participação de coquetel para 2000 pessoas e espetáculos noturnos para melhor atender ao público participante do evento, entre outras obrigações (o repertório apresentado pela Empresa GAUCHE, para avaliação, encontra-se às folhas 1249/1303);

□foram atribuídos 2 pontos (máximo) para a empresa QUALITY (“vencedora” do certame), também referente à experiência da empresa, pela promoção da II Exposição Brasileira de Tecnologia Agropecuária, promovido pela EMBRAPA. Da mesma forma, a empresa QUALITY recebeu 2 pontos para cada um dos dois outros eventos que informou que apoiou, quais sejam: o VII Encontro Nacional do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, promovido pela EMBRATUR; e o Encontro Nacional de Desburocratização, promovido pelo Programa Nacional de Desburocratização do

Ministério do Planejamento (o repertório apresentado pela Empresa QUALITY, para avaliação, encontra-se às folhas 1232/1248).

3.04.2.6.4.3. Dispensável tecer considerações quanto à complexidade do apoio ao evento que a empresa GAUCHE apoiou e à complexidade dos eventos apoiados pela empresa QUALITY.'

4.2.2.5. O quadro de pontuação a que o Comitê chegou, foi obtido a partir da pontuação tendenciosa referida, não tendo validade qualquer exercício de consideração realizado a partir dele. Não vamos adentrar em questões subjetivas, refazendo o quadro; basta a demonstração da tendenciosidade adotada na avaliação das propostas, conforme relatada no **exemplo** apresentado pela equipe, suficientemente claro e óbvio para tornar indiscutível essa tendenciosidade.

4.2.2.6. O exame das propostas permite a apresentação de outros exemplos. Apontamos apenas mais um, apesar de dispensável, pois a prova da tendenciosidade já foi dada.

4.2.2.7. Em que pese o detalhamento apontado em suas informações, a respeito de adequação do local, em termos de infra-estrutura elétrica, telefônica, e de projeção, bem como controle de acesso, os três eventos promovidos pela Quality giraram em torno da preparação física dos locais com vistas à montagem de estandes, de palcos e auditórios para apoio aos eventos realizados pelos órgãos contratantes. Todos esses eventos foram avaliados com a pontuação máxima: **dois pontos**.

4.2.2.8. Contudo, as demais empresas demonstraram perfeitamente ter experiência para a prestação dos serviços desejados, inclusive superior à da empresa Quality, a um preço muito inferior (entre menos da metade a menos de um quarto). O primeiro evento apresentado pela Gauche evidenciou que os serviços prestados foram bem mais abrangentes, mas a empresa recebeu apenas **um ponto**, a título de experiência, por esse evento. O mesmo se deu com o segundo evento (fls. 504/506), que contou com a participação de professores e alunos da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, além de convidados especiais nacionais e internacionais; houve a necessidade de tradutores simultâneos em três cabines de interpretação simultânea: inglês/português, francês/português e espanhol/português; contatos internacionais, inclusive agendamentos de viagens e reservas de hotéis, transporte local através de ônibus e "vans" exclusivos, promoção/participação de coquetel, almoços, jantares e "coffee breaks", além de shopping-tour e city-tour para convidados especiais. O evento também foi pontuado com apenas **um ponto**.

4.2.2.9. Por mais que os responsáveis neguem o julgamento tendencioso das propostas, os fatos são suficientes para prová-lo.

4.2.2.10. Em consequência, é falsa a afirmação de que o Comitê teria efetuado um julgamento objetivo, primando pelos princípios constitucionais da administração pública, observando a eficiência no trato da coisa pública, atuando com probidade na avaliação das propostas. Conforme já discurremos, a tendenciosidade do julgamento das propostas mostra-se ofensiva até às normas dos próprios organismos internacionais. A Carta-Convite n.º 2002/282 dispôs:

'CAPÍTULO XVII

DA CORRUPÇÃO E DAS PRÁTICAS FRAUDULENTAS

*17.1 O **BID** exige que o **PROJETO**, bem como fornecedores, e consultores que participem de projetos por ele financiados observem os mais altos padrões éticos durante o processo de licitação e execução de um contrato. As definições relacionadas abaixo das atividades que constituem práticas corruptas são as mais comuns, porém não as únicas. Por esta razão, o **BID** considerará, de acordo com o procedimento estabelecido, quaisquer reclamações alegando atos de natureza semelhante àquele que envolvam práticas corruptas.'*

4.2.2.11. Quanto à afirmação de que o LCC – Local Contracts Committee, do PNUD, e o BID analisaram os documentos de licitação e propostas frente ao relatório de avaliação apresentado pelo Comitê e deram sua não objeção, já foi comentado pela equipe de auditoria como inócua a atuação daqueles órgãos, pois, conforme os próprios responsáveis destacaram, a aposição da não-objeção foi feita sem qualquer preocupação de fato com a moralidade e a legalidade, com base exclusivamente no relatório elaborado pelo Comitê, com base no julgamento viciado, não havendo qualquer demonstração de atuação dos organismos internacionais de modo a terem certeza de que as informações eram verdadeiras. Diante

do valor absurdo cobrado pela empresa vencedora, Quality, em comparação com o pedido pela empresa Diamond, o LCC, tentando fazer parecer que existe algum zelo na aplicação das normas do PNUD, apenas solicitou que o Coordenador Executivo do Programa informasse quanto à diferença entre as duas propostas, sem questionar a exclusão de três licitantes cujas propostas apresentaram valores compatíveis com o da empresa Diamond, bem abaixo do oferecido pela empresa considerada vencedora, sem verificar se as avaliações foram coerentes e sem examinar as propostas, principalmente tendo em conta a subjetividade das pontuações. Enviadas as informações, foi aposta a não-objeção sem qualquer verificação de fato.

4.2.2.12. Todavia, merece acolhida a afirmação de que o Comitê de Avaliação **apenas recomendava** a melhor proposta a ser adjudicada pelo PNUD. Assim, revemos nosso entendimento **quanto à citação** dos responsáveis integrantes do Comitê, por concluirmos que, por não terem participação direta na contratação da empresa, não podem ser considerados responsáveis solidários para serem citados com vistas à devolução dos prejuízos acarretados ao erário. Porém, como contribuíram para a escolha da empresa contratada, mediante a prática de ato com grave infração à norma legal brasileira e às normas regulamentares dos organismos internacionais, com vistas a direcionar o certame favoravelmente à empresa contratada, devem ser apenados com a multa de que trata o inciso II do art. 58 da Lei n.º 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispensável chamá-los em audiência, uma vez que, citados, apresentaram suas alegações de defesa, as quais foram acolhidas em parte, a título de razões de justificativa; procedimento este respaldado em precedente do TCU, Acórdão 48/2002 – Segunda Câmara, Ata 05/2002, Sessão de 21/02/2002 (TC 018.411/1990-8 – fls. 507/511). Assim, **esta impugnação deve ser mantida, quanto aos membros do Comitê, com vistas à aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei n.º 8.443/92.**

4.2.3. *Alegações de defesa do ex-Coordenador-Executivo do PMPEF e ex-Secretário Adjunto da Seges/MP*

Pedro Antônio Bertone Ataíde – 055.071.218-69 (anexo 5, fl. 7):

4.2.3.1. O Secretário-Adjunto, na qualidade de ex-dirigente, não tem elementos para justificar as ponderações do Comitê, pois não teve nenhuma participação na etapa de avaliação, conduzida de forma autônoma pelos membros do Comitê de Avaliação.

4.2.3.2. Não havia, até a avaliação das propostas realizada pelo Comitê de Avaliação, nenhum indicativo ao Coordenador-Executivo do Programa de falhas na condução dos trabalhos. A análise dos ritos processuais aplicados não induzia esse Coordenador (Secretário-Adjunto) do Programa a adotar nenhuma iniciativa que não fosse a continuidade do certame até sua homologação.

4.2.4. *Análise das alegações de defesa do ex-Coordenador-Executivo e ex-Secretário Adjunto*

4.2.4.1. Tem razão o Secretário-Adjunto: como não integrou o Comitê de Avaliação e não está comprovada sua participação direta ou indireta na avaliação das propostas, **esta impugnação não pode prosperar quanto a ele.**

5. IMPUGNAÇÃO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA COM SOBREPREÇO DA ORDEM DE 247,79% DO VALOR ESTIMADO E 231,49% DO VALOR OFERTADO PELA SEGUNDA COLOCADA

5.1. *Alegações de defesa dos membros do Comitê de Avaliação*

Danielle Tiemy Koressawa – 693.423.341-72 (anexo 1);

Liliana Junqueira – 258.380.831-15 (anexo 2);

Marco Antônio de Menezes Silva – 564.903.641-15 (anexo 7);

William Campos – 120.383.181-15 (anexo 6, fl. 3);

Cristóvão de Melo – 484.413.411-68 (anexo 4, fls. 4 e 10/11);

Bianor Queiroz Fonseca – 027.623.407-30 (anexo 3, fls. 3/4):

5.1.1. Os membros do Comitê não foram consultados sobre a conveniência e oportunidade de contratação da licitante melhor classificada tecnicamente para a prestação de serviços “*por demanda*”, com a conseqüente negociação do preço para a realização de cada evento.

5.2. Análise das alegações de defesa dos membros do Comitê de Avaliação

5.2.1. Têm razão os membros do Comitê: uma vez elaborado o seu Relatório de Avaliação informando (fl. 89) “Após análise da documentação técnica e comercial apresentada foi classificada a empresa *QUALITY PRODUÇÕES*, com 13,71 pontos”, nenhuma participação tiveram na contratação da empresa supostamente vencedora “por demanda”, nem pelos aditivos posteriormente firmados. Portanto, **esta impugnação não pode prosperar quanto aos membros do Comitê de Avaliação.**

5.3. Alegações de defesa do ex-Coordenador-Executivo do PMPEF e ex-Secretário Adjunto da Seges/MP

Pedro Antônio Bertone Ataíde – 055.071.218-69 (anexo 5, fls. 05 e 09/15):

5.3.1. A proposta comercial da empresa considerada vencedora realmente foi superior às apresentadas pelos concorrentes e à estimativa inicial, mas o relatório apresentou percentuais incorretos ao afirmar que a proposta correspondeu a 247,79% do valor estimado e 231,49% do valor ofertado pela segunda colocada. Os percentuais corretos seriam, respectivamente, 147,79% e 131,49%.

5.3.2. A empresa contratada deveria prestar serviços de planejamento, execução e acompanhamento de eventos que fariam um balanço do movimento de modernização do aparelho do Estado Brasileiro nos anos de 1990 e nos primeiros anos deste século. Eventos retrospectivos que tinham por objetivo fomentar o debate sobre a Reforma do Estado, enfatizando os aspectos positivos e negativos das reformas até então em curso, de forma a fornecer subsídios aos futuros dirigentes públicos federais sobre a continuidade do movimento de modernização do Estado e de melhoria de sua gestão. Fazia-se imperiosa a realização dos eventos ainda no segundo semestre de 2002 de forma tal que os subsídios dali decorrentes pudessem efetivamente contribuir com o debate sobre a nova gestão pública.

5.3.3. O relatório do TCU aponta que a situação apresentada pela proposta comercial exigia que a empresa fosse desqualificada por preço abusivo, impraticável. Ocorre que as regras às quais a referida licitação se subordinava não previam tal possibilidade. O Coordenador-Executivo do PMPEF não tinha competência para desqualificar empresas ou cancelar a licitação. A desqualificação não era iniciativa prevista no certame e o cancelamento poderia ser, no máximo, sugerido ao PNUD, órgão executor do programa. A mera desqualificação da empresa na forma proposta pelo Exmo. Sr. Auditor representaria afronta grave aos princípios da licitação.

5.3.4. A alternativa possível seria o cancelamento da licitação e o início de um novo certame. Tal iniciativa àquela altura significaria inviabilizar a realização dos eventos no 2º semestre de 2002, frustrando as expectativas dos dirigentes públicos de então e também de futuros dirigentes públicos que já se interessavam pela modernização da gestão do Estado brasileiro. Sua realização fora do período previsto não faria sentido do ponto de vista da gestão pública federal, por motivos vinculados à transição democrática que não podem ser desprezados ou minimizados. Finalmente, a avaliação demonstrava de forma consistente a qualificação da empresa vencedora para realizar com qualidade os eventos previstos no prazo estipulado.

5.3.5. Contudo, concordamos com o posicionamento do Sr. Auditor quanto à improcedência de se desembolsar pelos serviços previstos um valor substantivamente superior à estimativa do certame. A solução encontrada pelos gestores de então, respaldada pelas normas internacionais aplicáveis ao certame, visava conciliar a realização dos eventos no prazo previsto, com a qualidade necessária e a um custo reduzido em muito em relação àquele previsto na proposta comercial da empresa vencedora.

5.3.6. Não foi criada uma nova modalidade de contratação por demanda. Trata-se, na verdade, de prática prevista nas normas e procedimentos do PNUD e do BID. O BID tem como princípio a possibilidade de renegociação das propostas comerciais posteriormente ao processo de avaliação, como explicita o subitem “A. 5.01 (c) (i)”, constante do capítulo V – Procedimentos de Seleção e Contratação do Anexo C – Procedimentos para a Seleção e Contratação de Firms Consultoras e Especialistas Individuais do Contrato de empréstimo, que estabelece textualmente:

‘... Uma vez estabelecida a ordem de mérito das firmas consultoras, a firma classificada em primeiro lugar será convidada a negociar o contrato. Nessas negociações deverão ser revisados os

termos de referência para assegurar a existência de pleno acordo com a empresa, bem como os requisitos contratuais e legais ...'

5.3.7. Ocorreu na verdade uma transparente negociação comercial com a empresa vencedora, comunicada pelo projeto e aprovada pelos representantes do BID e do PNUD, realizada no momento oportuno em termos de fase processual e com vistas a garantir a realização do quantitativo de eventos previstos a um custo e qualidade compatíveis com as demandas e expectativas originais.

5.3.8. Em nenhum momento este ex-dirigente aventou a possibilidade de desembolsar para a empresa vencedora os valores propostos. Caso não houvesse possibilidade de renegociação dos valores previstos na proposta comercial, por maiores que fossem os transtornos operacionais, administrativos e políticos, o posicionamento deste Coordenador-Executivo do PMPEF seria no sentido de recomendar ao PNUD, órgão executor e que assina os contratos, o cancelamento do certame.

5.3.9. As tabelas a seguir sintetizam os eventos previstos e realizados, bem como os valores efetivamente desembolsados no âmbito do contrato:

Tabela I - Previsão Original

Local	Tema	Duração
Brasília/DF	Mudanças no Mundo do Trabalho no Setor Público	2 dias
Brasília/DF	Balanço da Reforma do Estado	2 dias
Curitiba/PR	Evento de Sensibilização do Programa da Qualidade no Serviço Público	1 dia
Campo Grande/MS	Evento de Sensibilização do Programa da Qualidade no Serviço Público	1 dia
Belém/PA	Evento de Sensibilização do Programa da Qualidade no Serviço Público	1 dia
Fortaleza/CE	Evento de Sensibilização do Programa da Qualidade no Serviço Público	1 dia

Previsão de Custo Total dos Eventos: R\$ 394.892,00

Tabela II - Eventos Realizados e Respetivos Custos

Local	Tema	Dur.	Valores Pagos
Brasília/DF	Mudanças no Mundo do Trabalho no Setor Público	2 dias	NF 3160: R\$ 46.795,95 e NF 3161: R\$ 46.795,95. Total: R\$ 93.591,90
Brasília/DF	Balanço da Reforma do Estado	3 dias	NF 3242: R\$ 83.051,50; NF 3251: R\$ 83.051,50 e NF 3287: R\$ 11.100,00; Total: R\$ 177.203,00
Juazeiro do Norte/CE	Evento de Sensibilização do Programa da Qualidade no Serviço Público	1 dia	NF 3252: R\$ 28.474,50 e NF 28.474,50 Total: R\$ 56.949,00

Campo Grande/MS	Evento de Sensibilização do Programa da Qualidade no Serviço Público	1 dia	NF 3288: R\$ 21.048,00 e NF 3239: R\$ 22.619,00 Total: R\$ 43.667,00
Belém/PA	Evento de Sensibilização do Programa da Qualidade no Serviço Público	1 dia	NF 3280: R\$ 24.044,00 e NF 3328: R\$ 24.044,00 Total: R\$ 48.088,00
Maringá/PR	Evento de Sensibilização do Programa da Qualidade no Serviço Público	1 dia	NF 3267: R\$ 25.648,00 e NF 3295: R\$ 25.648,00 Total: R\$ 51.296,00
Brasília/DF	Seminário de Excelência em Gestão Pública	2 dias	NF 3373: R\$ 13.867,00 e NF 3404: R\$ 13.871,00 Total: R\$ 27.738,00

Total Pago no Âmbito do Contrato com a Quality: R\$ 498.532,90

5.3.10. Percebe-se, portanto, que graças à renegociação com a empresa, obteve-se um valor, em termos absolutos, superior em 26,2% em relação àquele originariamente previsto e 17,94% superior à proposta apresentada pela empresa segunda colocada no certame.

5.3.11. Porém, este valor superior contemplava alguns serviços/eventos adicionais em relação à previsão original. A pedido do gerente do Programa da Qualidade, Dr. Paulo Daniel, que por sua vez atendia à demanda de membros governamentais do Ciclo da Qualidade, realizou-se um evento, adicional e não previsto, em Brasília/DF sob o tema "Excelência em Gestão Pública". Tal evento representou custos totais de R\$ 27.738,00. Além disso, destacamos que o evento "Balanço da Reforma do Estado" teve três dias de duração, contra a previsão original de 2 dias, e além disso contou com desembolso extra de R\$ 11.100,00 para cobrir custos adicionais advindos da superação em larga margem do número de participantes originariamente previstos (658 participantes contra um total previsto de 400).

5.3.12. Para que se possa comparar, nas mesmas bases, os valores estimados com os realizados, algumas ponderações se fazem necessárias. Se expurgados o evento adicional e o acréscimo por aumento na participação no evento do Balanço da Reforma, teremos um valor de R\$ 459.694,90, superior 16,4% em relação à estimativa original. Se, além disso, expurgarmos o valor referente à realização de 1 dia adicional em relação ao previsto no evento sobre o "Balanço da Reforma", este valor se reduziria para R\$ 400.627,23, superior em apenas 1,45% ao inicialmente estimado, cerca de R\$ 5 mil além da estimativa financeira.

5.3.13. Os cálculos pro-rata acima realizados são coerentes e foram utilizados como referência pelo próprio Sr. Auditor, conforme explicitado no item 3.04.2.12 de seu relatório.

5.3.14. A diferença decorre da base de comparação utilizada. Os valores desembolsados, considerados os eventos previstos, foram muito próximos da estimativa não por acaso; foi uma estratégia deliberada de se obter, via mecanismos negociais lícitos no âmbito das regras e procedimentos BID/PNUD e por eles aprovadas, a redução dos valores cobrados pela empresa para níveis compatíveis com o que o projeto, o PNUD e o BID estimaram inicialmente como adequados para aquela contratação, sem prejuízo na qualidade dos serviços prestados.

5.3.15. Utilizar-se como referência o menor preço de forma pura e simples no caso em tela não se justifica, pois como é sabido, o certame era do tipo "técnica e preço". Adotar tal postura seria subverter as regras do certame no meio do caminho. Além do mais, em licitações desta natureza, nem sempre o menor preço é a melhor proposta.

5.3.16. Seria sem propósito, pois, adotar os valores da 3ª colocada como referência, ou mesmo aqueles da 2ª colocada (aliás, também superiores à estimativa inicial). O projeto considerou coerente manter a qualidade técnica prevista para a realização dos eventos e trazer os valores efetivamente desembolsados para patamares compatíveis com o que foi, desde a origem do certame, concebido como adequado.

5.3.17. Neste sentido, pode-se afirmar que se obteve sucesso, pois os valores totais desembolsados no âmbito do contrato foram, mantida a mesma base de comparação, praticamente idênticos ao estimado inicialmente (1,45% ou R\$ 5 mil acima) e representaram uma redução em termos absolutos, de cerca de 49% em relação à proposta original da empresa vencedora (R\$ 498.532,90 contra R\$ 978.506,20). Se calcularmos em termos relativos, esta redução foi ainda maior, de cerca de 59% da proposta original (R\$ 400.627,23 contra os mesmos R\$ 978.506,20). Portanto, desembolsou-se para os eventos previstos um valor semelhante ao inicialmente previsto, sendo os valores adicionais referentes a eventos adicionais ou adições aos eventos originais, não se configurando em nenhuma hipótese o sobrepreço alegado, face às razões expostas.

5.3.18. Portanto, este ex-Secretário-Adjunto considera ter agido em absoluta consonância com as normas vigentes, respeitando os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da economicidade e da isonomia entre os concorrentes.

5.3.19. Agiu de forma transparente e sem dolo ou má-fé, preocupado em garantir a execução dos eventos nos prazos e condições especificados pelos dirigentes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com qualidade de serviços e custos representativos do zelo com a aplicação de recursos públicos que sempre caracterizou a gestão deste ex-dirigente à frente do PMPEF.

5.4. Análise das alegações de defesa do ex-Coordenador-Executivo e ex-Secretário Adjunto

5.4.1. A equipe demonstrou com muita propriedade que os valores referidos representam, sim, 247,79% **do valor estimado** e 231,49% **do valor ofertado** pela segunda colocada. Isso significa dizer que os valores foram, respectivamente, 147,79% **acima do valor estimado** e 131,49% **acima do valor ofertado** pela segunda colocada.

5.4.2. Conforme se verifica do edital e de seus anexos e foi destacado pela equipe de auditoria, a empresa contratada meramente prestaria apoio logístico ao órgão que realizaria os eventos, caracterizado pela adequação dos locais onde seriam realizados os eventos e identificação / controle de acesso dos participantes.

5.4.3. A equipe de auditoria também destacou que não havia urgência (como considerar urgente a divulgação dos trabalhos realizados pelo Governo Federal nos últimos oito anos e a avaliação de seus resultados? Por interesses eleitorais? Nos próprios projetos já não existem avaliações com vistas à certeza de que tudo está ocorrendo na conformidade desejada e a possibilitar a correção de rumos, se necessária?) e, mesmo que houvesse urgência, poderia ser promovida uma contratação emergencial, para o primeiro evento, enquanto se promovesse um novo certame para os demais.

5.4.4. O Coordenador-Executivo tenta justificar sua tendenciosidade na contratação afirmando que estava “de mãos amarradas” pelas normas do PNUD. Afinal, é o organismo internacional que diz o que o Projeto deverá ou não fazer ou é o Projeto que recebe o suposto apoio do organismo internacional, com vistas ao alcance dos objetivos do Projeto? O ex-Secretário Adjunto / Coordenador-Executivo tenta, por meios falaciosos, descaracterizar o ilícito praticado.

5.4.5. O zelo pelo que é público exige que os administradores tenham sempre em mente que competência pode ser delegada, mas, RESPONSABILIDADE, NUNCA. Daí ser completamente inadmissível o entendimento expressado pelo Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde de que a responsabilidade pela lisura e transparência do certame seria exclusivamente do PNUD. Muito ao contrário, cabia ao Secretário Executivo da Seges exigir tal zelo; não abstrair-se dele atribuindo-o a outrem por ele contratado.

5.4.6. A previsão de negociação referida, presente no normativo do BID, visa, como o próprio texto deixa claro, conseguir condições mais vantajosas ainda **para a contratante**, não adequar os interesses da contratante aos da empresa a ser contratada.

5.4.7. Não se tratou de negociação comercial transparente com a empresa considerada vencedora. O ex-dirigente pretendeu, sim, desembolsar para a empresa vencedora os valores por ela propostos. Não merecem um mínimo de crédito suas alegações. Os argumentos do Secretário Adjunto não são minimamente passíveis de acatamento para se contraporem aos fatos e às evidências. Inclusive verifica-se que o ex-Secretário manipulou inclusive as informações junto aos organismos internacionais, conforme se evidência dos apontamentos da equipe de auditoria (fls. 62/63):

‘3.04.2.5.1. Em complemento ao conjunto das ações que dirigiram o certame para a contratação da empresa QUALITY Produções Ltda., o Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde, CPF 055.071.218-69, Secretário-Adjunto da SEGES/MPOG, por meio do Ofício nº 0389/ 2002/UEP/SEGES/MP, de 30/04/02 (fls. 519/520), comunicou ao BID que ‘5. ... o preço ofertado pela licitante mais bem pontuada no certame – QUALITY – ficou acima do valor inicialmente estimado, não podendo nessa modalidade ser negociado nesta fase’ e que, “6. ... considerando a urgência na contratação da empresa para atender as demandas dessa Secretaria, sendo que seis eventos estão programados para este ano, particularmente, o primeiro evento, de caráter internacional, ocorrerá nos dias 4 e 5 de junho, ..., a Coordenação do Programa negociará com a licitante vencedora um contrato de prestação de serviços ‘por demanda’, já acordado com o PNUD, no qual haverá a negociação a cada evento solicitado, preservando, desta forma, as limitações orçamentárias da Secretaria, a estimativa originalmente de custos da contratação e a lisura do processo”. E concluiu: “8. Desta maneira, solicitamos a mais breve análise e deferimento de Vossa Senhoria à documentação ora apresentada, para que possamos solicitar ao PNUD as devidas providências visando a elaboração e a assinatura do respectivo Contrato de Prestação de Serviços com QUALITY’.

5.4.8. Verifica-se que, de fato, o ex-Secretário descaracterizou o procedimento licitatório, subvertendo as regras do certame, criou uma forma “por demanda” para contratar a empresa, de modo a pagar-lhe exatamente o preço solicitado, ao contrário de sua informação ao organismo internacional, onde expressa sua suposta boa intenção. O contrato firmado com a suposta vencedora deixou clara sua manipulação, pois previu para o primeiro evento o valor proposto pela licitante e, para o valor total a ser pago, o impraticável valor total solicitado por ela, conforme já foi destacado pela equipe de auditoria (fl. 63):

‘3.04.2.5.2. Em consequência, foi firmado o Contrato de Prestação de Serviço nº 02/110, em 29/05/02 (fls. 594/618), com a empresa QUALITY Produções Ltda., com vigência de 29/05/02 a 28/02/03 (fl. 617), em cujas Condições Especiais – Cláusula Quarta – Valor do Contrato consta (fl. 618):

‘O valor do presente Contrato é de R\$ 93.591,90 (...), referente à realização do evento ‘Mudanças no Mundo do Trabalho do Setor Público’, nos dias 04 e 05 de junho de 2002.

O presente contrato poderá ser aditado para a realização de novos eventos, até o valor total de R\$ 978.506,20 (...), dentro do período estipulado neste contrato.’

5.4.9. De nada servem, também, as tentativas matemáticas adotadas pelo ex-Secretário Adjunto para alterar, com vistas a minimizá-los, os valores das impugnações a ele impostas, os quais deverão ser devolvidos com as devidas atualizações e juros. Conforme apresentou em sua “Planilha Comparativa das Propostas para Apuração das Datas e Valores a Devolver” (fl. 503), a equipe deixou claro que seus cálculos foram efetuados a partir da previsão inicial, presente no Termo de Referência anexo ao edital e considerou como ponderações a quantidade de participantes e o número de dias da realização de cada evento, diferentemente do método tendencioso adotado pelo ex-Secretário Adjunto, que somente considerou o número de participantes na ponderação do valor, para o único caso em que a quantidade de participantes no evento realizado foi superior à prevista. A equipe considerou, inclusive, o aluguel adicional de um telão; sempre de modo a imputar o mínimo de responsabilidade aos responsáveis. Conforme a equipe expôs (fls. 63/64 e 69):

‘3.04.2.5.3. Pelo edital e Termo de Referência que o integra, seriam os seguintes os eventos para os quais a empresa prestaria apoio logístico, o primeiro dos quais se tornou o objeto da contratação “por demanda” (fls. 487/489):

<i>Locais</i>	<i>Part.</i>	<i>Datas</i>	<i>Tema</i>	<i>Dur.</i>

Brasília/DF	120	Maio	(Seminário) Mudanças no Mundo do Trabalho do Setor Público	2 dias
Brasília/DF	400	Setembro	(Seminário) Balanço da Reforma do Estado – 1995-2002	2 dias
Curitiba/PR	800	Agosto	(Palestras e painéis) PQSP *	1 dia
C. Grande/M S	800	Setembro	(Palestras e painéis) PQSP	1 dia
Belém/PA	800	Outubro	(Palestras e painéis) PQSP	1 dia
Fortaleza/C E	800	Novembro	(Palestras e painéis) PQSP	1 dia

* PQSP – Programa da Qualidade no Serviço Público

3.04.2.5.4. O Primeiro Termo Aditivo foi assinado em 29/07/02 (fls. 619/621), para acrescentar ao valor previsto de R\$ 93.591,90, o custo de R\$ 366.103,00, elevando o valor da contratação inicial para R\$ 459.694,90 (ultrapassando em 64.802,90 – 16,41% – o valor inicialmente estimado para a contratação), para a realização dos seguintes eventos:

Locais	Part.	Datas	Tema (valor do evento – R\$)	Dur.
Brasília/DF	400	06-08/08	(Sem.) Balanço da Reforma do Estado – 1995-2002 (166.103,00)	3 dias
Juazeiro/CE	600	08/08/02	(Palestras e painéis) PQSP (56.949,00)	1 dia
C. Grande/M S	600	29/08/02	(Palestras e painéis) PQSP (43.667,00)	1 dia
Maringá/PR	600	12/09/02	(Palestras e painéis) PQSP (51.296,00)	1 dia
Belém/PA	600	26/09/02	(Palestras e painéis) PQSP (48.088,00)	1 dia

3.04.2.5.5. Como se vê, foram modificadas as localidades em que seriam realizados alguns eventos e reduzidos os números de participantes, demonstrando que o planejamento desses eventos e das atividades de modernização do Estado não são adequados ou que interesses políticos afetam as decisões dos administradores envolvidos com essas atividades.

3.04.2.5.6. O Segundo Termo Aditivo foi assinado em 15/08/02 (fls. 622/624), para acrescentar ao valor pago pelo segundo evento, de R\$ 166.103,00, o valor de R\$ 11.100,00, devido a um número maior de participantes, elevando o valor pago pelo 2º evento para R\$ 177.203,00 e o valor total da contratação inicial para R\$ 470.794,90, ultrapassando em 75.902,90 – 19,22% – o valor inicialmente estimado para a contratação.

3.04.2.5.7. O Terceiro Termo Aditivo foi assinado em 01/11/02 (fls. 625/627), para acrescentar a realização de mais um evento que não estava previsto: o seminário “Excelência em Gestão Pública”, do PQSP, que seria realizado em Brasília/DF, nos dias 12 e 13/12/02, pelo valor de R\$ 27.738,00, elevando o valor total da contratação inicial para R\$ 498.532,90, ultrapassando em 103.640,90 (26,25%) o valor inicialmente estimado para a contratação.

3.04.2.5.8. Com a mudança do governo, pararam por aí os aditivos. Conforme pudemos verificar, a partir dos documentos e das notas fiscais presentes nos autos (fls. 628/674), todos os eventos contratados foram pagos em sua totalidade, tendo o valor total dispendido com a empresa QUALITY alcançado a cifra dos referidos R\$ 498.532,90.

[...]

3.04.2.12. A fim de apurar o valor do prejuízo, e tendo em conta que os critérios adotados para a avaliação das propostas técnicas foram subjetivos, devendo ser desprezados, consideraremos como fator de seleção da melhor proposta o menor preço. Assim, considerando apenas as três propostas que foram

consideradas na avaliação, seria vencedora a da Empresa DIAMOND, no valor de R\$ 207.098,90. Para os itens contratados que estavam previstos no certame, ou substituídos no mesmo Estado, o valor pago a mais, e que deverá ser devolvido, é o correspondente à diferença entre o valor pago e o que foi proposto pela Empresa Diamond. Para o item acrescido, obtivemos o valor a devolver pela aplicação do percentual médio dos valores pagos a mais nos itens previstos sobre o valor pago. As quantidades de participantes e de dias de realização dos eventos foram aplicadas como pesos dos cálculos. Assim, compusemos o quadro a seguir com as datas e os valores a serem devolvidos, a partir da planilha que elaboramos (fl. 980):

Data de referência	Valor a devolver
06/06/02	67.124,75
15/07/02	5.075,51
08/08/02	65.199,33
19/08/02	2.249,01
02/09/02	645,01
04/09/02	20.268,01
12/09/02	25.648,00
26/09/02	24.044,00
12/11/02	1.479,41
12/12/02	13.871,00

5.4.10. Diante do exposto, está por demais comprovado que **esta impugnação deve ser mantida, quanto ao ex-Secretário Adjunto.**

6. ALEGAÇÕES DE DEFESA DA EMPRESA QUE FOI BENEFICIADA POR MEIO DAS IRREGULARIDADES

Quality Produções S/C – 00.180.897/0001-82 (anexo 8, fls. 1/2):

6.1.1. Citada solidariamente, a empresa QUALITY PRODUÇÕES SC apresentou contestação impugnando *in totum* todas as, segundo ela, “*inverídicas aduções e acusações formalizadas nos autos*”, ao argumento de que (anexo 8, fls. 1/2):

‘1) O edital PNUD de concorrência pública do qual a Contestante restou vencedora, pautou-se, especificamente, pelo binómio **TÉCNICA e PREÇO**, com ênfase maior no quesito **TÉCNICA** com o percentual de 70% (setenta por cento), e em segundo plano o quesito **PREÇO** com o percentual de 30% (trinta por cento), cuja concorrência pública pautou pela lisura Administrativa e Jurídica bem como todas as formalidades legais exigidas para o certame, tanto o é, que as concorrentes deste não interpuseram recursos.

2) Ocorre, que a Contestante é empresa renomada no seguimento, de reconhecido know-how e técnica, razão pela qual, após preenchidas todas as formalidades legais, restou vencedora do certame, e isso é inconteste.

3) Prova maior do ora aduzido, é que após a realização do evento objeto do certame vencido, a Contestante teve reconhecido seu mister formalmente, tanto o é, que obteve certificados de satisfação dos serviços executados através dos promotores do evento (PNUD), e registre-se, por mais que uma vez.

4) Dessarte, a Contestante em nenhuma hipótese restou beneficiada em relação ao quesito preço, haja vista, o quesito **TÉCNICA** com o percentual de 70% (setenta por cento) e na forma operacionalizada, não gerou resultado de expressão a esta, haja vista a exigência quanto à técnica empregada na realização do certame.

5) Dessa forma, impugna a Contestante todas as aduções constantes dos autos em epígrafe, bem assim, os relatórios e VOTOS do E. Tribunal de Contas da União datados de 19/05/2004, PAUTA n°. 16/2004.

Pugnando, liminarmente, pela total absolvição das acusações ora desferida contra esta nos autos em comento, bem assim, pelo expurgo *in totum* de seu nome da condição de responsável solidária nos autos do processo em tela.’

6.2. Análise das alegações de defesa da empresa

6.2.1. Tratando-se de uma impugnação vazia, por meio da qual a contestante não elidiu qualquer uma das impugnações, e tendo em conta que a empresa se viu beneficiada pela tendenciosidade com que o certame foi conduzido e, posteriormente, mediante sua contratação indevida, tendo recebido preço absurdo pelos serviços prestados, o que caracteriza enriquecimento ilícito, deve ser mantida no rol passivo das citações, solidariamente com o ex-Secretário Adjunto e ex-Coordenador-Executivo.

6.2.2. Quanto à afirmação de que “em nenhuma hipótese restou beneficiada em relação ao quesito preço, haja vista, o quesito TÉCNICA com o percentual de 70% (setenta por cento) e na forma operacionalizada, não gerou resultado de expressão a esta, haja vista a exigência quanto à técnica empregada na realização do certame”, destacamos que os eventos foram de fato promovidos pelas Seges/MP e demais autoridades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Á contratada, restaram apenas: a disponibilização, para as autoridades aqui referidas, de espaço para que as palestras fossem ministradas (auditório), com número de lugares compatível com o de participantes e com recursos audiovisuais; identificação e recepção do público participante; e disponibilização de “coffe breake”. Para tanto, foi remunerada em mais do que o dobro do que seria devido, tendo percebido, por participante por dia, valores que variaram de R\$ 72,78 a R\$ 389,97, conforme demonstramos na tabela abaixo, montada a partir dos eventos promovidos, número de participantes e valor total percebido pela empresa, à exceção do evento adicional, cujos números de participantes e de dias não foram informados:

Locais	Evento	Part.	Dias	Total pago	Valor part. por dia
Brasília/DF	Mud. Mundo Trabalho	120	2	93.591,90	389,97
Brasília/DF	Balanço Ref. Estado	658	3	177.203,00	89,77
Curitiba/PR	PQSP	600	1	51.296,00	85,49
C. Grande/MS	PQSP	600	1	43.667,00	72,78
Belém/PA	PQSP	600	1	48.088,00	80,15
Fortaleza/CE	PQSP	600	1	56.949,00	94,92
Brasília/DF	Excelência em Gestão Pública			27.738,00	

7. CONCLUSÕES

7.1. Apresentamos, em síntese as conclusões a que chegamos por meio da análise das alegações de defesa apresentadas pelos citados:

Citado	Conclusão quanto às alegações	Providências
IMPUGNAÇÃO: UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIOS SUBJETIVOS PARA AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS		
Membros do Comitê de Avaliação	Alegações procedentes.	A impugnação não merece prosperar
Ex-Secretário Adjunto	Alegações não procedentes	A impugnação deve ser mantida
Quality Produções S/C	A empresa não se pronunciou	A impugnação não é imputável
IMPUGNAÇÃO: DIRECIONARAM O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, mediante:		
- Exclusão infundada de três das empresas que apresentaram propostas;		
- Pontuação das licitantes de modo a privilegiar uma delas		
Exclusão infundada de três das empresas que apresentaram propostas		
Membros do	Alegações não	A impugnação deve ser mantida

Comitê de Avaliação	de	procedentes	
Ex-Secretário Adjunto		Alegações procedentes.	A impugnação não merece prosperar
Quality Produções S/C		A empresa não se pronunciou	A impugnação não é imputável
<i>Pontuação das licitantes de modo a privilegiar uma delas</i>			
Membros do Comitê de Avaliação	do	Alegações procedentes não	A impugnação deve ser mantida; porém apenas com vistas à aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei n.º 8.443/92, devido aos atos praticados com grave infração à norma legal brasileira e às normas regulamentares dos organismos internacionais
Ex-Secretário Adjunto		Alegações procedentes.	A impugnação não merece prosperar
Quality Produções S/C		A empresa não se pronunciou	A impugnação não é imputável
IMPUGNAÇÃO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA COM SOBREPREÇO DA ORDEM DE 247,79% DO VALOR ESTIMADO E 231,49% DO VALOR OFERTADO PELA 2ª COLOCADA			
Membros do Comitê de Avaliação	do	Alegações procedentes.	A impugnação não merece prosperar
Ex-Secretário Adjunto		Alegações procedentes não	A impugnação deve ser mantida
Quality Produções S/C		Alegações procedentes não	A impugnação deve ser mantida

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8.1. Diante do exposto, submetemos estes autos à consideração superior propondo que o e. Tribunal de Contas da União:

a) acate parcialmente as alegações de defesa dos membros do Comitê de Avaliação, Danielle Tiemy Koressawa, CPF 693.423.341-72; Liliana Junqueira, CPF 258.380.831-15; Marco Antônio de Menezes Silva, CPF 564.903.641-15; William Campos, CPF 120.383.181-15; Cristóvão de Melo, CPF 484.413.411-68; e Bianor Queiroz Fonseca, CPF 027.623.407-30, para excluí-los da responsabilidade solidária para devolução dos valores indevidamente pagos à empresa Quality;

b) acate parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde, CPF 055.071.218-69, ex Secretário Adjunto da Seges/MP e ex Coordenador-Executivo do PMPEF, para excluí-lo da responsabilização pela avaliação tendenciosa das propostas, mantendo sua responsabilidade solidária com a empresa Quality Produções S/C, para devolução dos valores indevidamente pagos a ela, por ter se aproveitado da situação gerada pelo Comitê de Avaliação e promovido a contratação da empresa Quality Produções S/C, por valor excessivo;

c) rejeite as alegações de defesa apresentadas pela empresa beneficiária, Quality Produções S/C, CNPJ 00.180.897/0001-82, localizada no SIA Trecho 03, lote nº 1.700, CEP 71.200-030 – Brasília-DF, mantendo sua responsabilidade solidária com o Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde, para devolução dos valores indevidamente recebidos por ela;

d) aplique a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei n.º 8.443/92, aos membros do Comitê de Avaliação, Danielle Tiemy Koressawa, CPF 693.423.341-72; Liliana Junqueira, CPF 258.380.831-15; Marco Antônio de Menezes Silva, CPF 564.903.641-15; William Campos, CPF 120.383.181-15; Cristóvão de Melo, CPF 484.413.411-68; e Bianor Queiroz Fonseca, CPF 027.623.407-30, devido aos atos praticados com grave infração à norma legal brasileira e às normas regulamentares dos organismos internacionais;

e) com base no § 6º do art. 202 do RI/TCU, julgue irregulares as contas do Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde e da empresa Quality Produções S/C, condenando-os solidariamente a recolherem aos cofres do **Tesouro Nacional** os valores relacionados no quadro abaixo, indevidamente pagos à empresa Quality Produções S/C, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros legais, desde as datas de referência até o dia do efetivo recolhimento:

Data de referência	Valor a devolver	Data de referência	Valor a devolver
06/06/02	67.124,75	04/09/02	20.268,01
15/07/02	5.075,51	12/09/02	25.648,00
08/08/02	65.199,33	26/09/02	24.044,00
19/08/02	2.249,01	12/11/02	1.479,41
02/09/02	645,01	12/12/02	13.871,00

f) com base no inciso II do art. 28 da Lei n.º 8.443/92, autorize, desde já, a cobrança judicial das dívidas por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, na forma prevista no inciso III do art. 81 da mesma Lei, se não atendidas as notificações.”

5. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, manifestou-se de acordo com a proposta elaborada pela 2ª Secex, acrescentando, ainda, o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis Danielle Tiemy Koressawa, Liliana Junqueira, Marco Antônio de Menezes Silva, William Campos, Cristóvão Melo e Bianor Queiroz Fonseca.

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada por meio do Acórdão n. 598/2004 – Plenário, em face dos indícios de irregularidades encontrados no procedimento licitatório Carta-Convite n. 2002/282, sob coordenação da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que tinha como objeto a contratação de empresa especializada para realização de eventos.

2. A referida licitação foi aprovada para atender a solicitação da Secretaria de Gestão do MPOG referente à realização do Projeto BRA/97/034 - “Programa de Modernização do Poder Executivo Federal”, conduzido pelo Programa das Nações Unidas (PNUD), sendo financiada 50% com recursos do BID e 50% com recursos de contrapartida.

3. As irregularidades constatadas pela unidade técnica apontam possível direcionamento da aludida licitação com vistas a beneficiar a licitante contratada, empresa Quality Produções Ltda., e indicam, também, a ocorrência de débito oriundo de suposto superfaturamento na contratação da referida empresa.

4. Foram chamados em citação os membros do comitê de avaliação e o Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde, ex-Secretário Adjunto da Secretaria de Gestão do MPOG, em face dos seguintes indícios de irregularidades: (i) previsão no edital de licitação de critérios subjetivos para avaliação das propostas técnicas; (ii) direcionamento do procedimento licitatório mediante: 1) exclusão infundada de três licitantes que apresentaram propostas; e 2) pontuação das licitantes de modo a privilegiar uma delas; e (iii) contratação com superfaturamento.

5. Antes de analisar os indícios de irregularidades pelos quais os responsáveis foram citados, é preciso tecer algumas considerações acerca da adoção do tipo de licitação “técnica e preço” no certame em apreço.

6. De início, observo que os serviços licitados, descritos no anexo I que acompanha a minuta do contrato (fls. 436/443 do anexo 2, vol. 2), consistiam no planejamento operacional, organização, execução e acompanhamento dos eventos, incluindo checagem, preparação dos ambientes e dos equipamentos necessários, montagem e distribuição de **kits**, controle de presença e prestação de serviços de suporte de copa/alimentação.

7. Verifico, ainda, que os eventos realizados, com os respectivos temas (“Mudanças no Mundo do Trabalho do Setor Público” e “Balanço da Reforma do Estado – 1995-2002”), objetivos a serem alcançados e públicos-alvo já estavam previamente estabelecidos pela Administração, restando para a empresa contratada, portanto, a mera prestação de apoio logístico, conforme já salientado pela unidade técnica.

8. Dessa forma, é forçoso notar que os serviços contratados não possuem natureza predominantemente intelectual, tampouco se referem à prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, motivo pelo qual se caracterizou indevida a utilização do tipo “técnica e preço”, a luz do que dispõem o art. 46, **caput** e § 3º, da Lei n. 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal de Contas, Acórdão n. 653/2007 – Plenário, segundo o qual *“é vedada a licitação do tipo ‘técnica e preço’ quando não estiver perfeitamente caracterizada a natureza predominantemente intelectual da maior parte do objeto que se pretende contratar, à vista do disposto no art. 46, caput, da Lei n. 8.666/93”*

9. Além da utilização indevida do tipo de licitação “técnica e preço”, a unidade técnica constatou que foi atribuído peso excessivamente elevado à proposta técnica em relação à proposta comercial. Em que pese constar do anexo II do edital que os pesos das propostas técnica e comercial seriam, respectivamente, 7 e 3, de acordo com os itens 1 e 2 do referido anexo, verifico que a proposta técnica poderia atingir o máximo de vinte pontos, enquanto seria atribuído à proposta comercial com menor preço global o máximo de um ponto.

10. Assim, a pontuação final restou composta, efetivamente, por 97,90% do índice técnico e por apenas 2,10% do índice de preço. Para que a proporcionalidade desejada pela administração fosse mantida, 70% do fator técnica e 30% do fator preço, ambos os índices deveriam apresentar o mesmo valor máximo. Da forma como foi praticada, a metodologia tornou irrisório o fator preço, reduzindo-se, praticamente, à consideração exclusiva da proposta técnica.

11. No entanto, considerando que as aludidas questões não constaram do teor das citações dos responsáveis, por ora, reputo oportuno que este Tribunal determine medidas corretivas ao órgão.

12. Passo a analisar os indícios de irregularidades que ensejaram as citações dos responsáveis.

13. No que tange à primeira irregularidade, aquiesço ao entendimento da unidade instrutiva no sentido de que foram adotados critérios subjetivos de avaliação em relação aos itens “experiência da empresa” e “capacidade operacional da empresa” da proposta técnica. A forma de pontuação atribuía **até dois pontos** para cada relatório apresentado no primeiro item e **até três pontos** para cada um dos aspectos avaliados no segundo, sem mencionar, contudo, quais seriam os requisitos/exigências para se atingir essas pontuações, ou seja, sem informar qual seria a pontuação parcial de cada um dos fatores que, somados, resultariam nos dois ou três pontos.

14. É importante destacar, ainda, que os itens “experiência da empresa” e “capacidade operacional da empresa” poderiam atingir o máximo de quinze pontos. Assim, dos vinte pontos possíveis de serem alcançados na proposta técnica, quinze seriam atingidos por meio de critérios totalmente subjetivos, o que contribuiu para o direcionamento da licitação, conforme analisarei adiante, e para a falta de transparência na avaliação das propostas técnicas.

15. Quanto à responsabilização pela irregularidade em apreço, acolho o entendimento da unidade técnica no sentido de acatar as alegações de defesa apresentadas pelos membros do comitê de avaliação e de não acolher a defesa apresentada pelo Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde, motivo pelo qual o incorporo às minhas razões de decidir, sem o prejuízo de tecer as seguintes considerações.

16. Os documentos constantes dos autos demonstram que o comitê de avaliação não participava dos critérios utilizados na avaliação das propostas, cabendo-lhe, somente, realizar o julgamento das propostas com base nos critérios previamente estabelecidos no edital.

17. O Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde, por sua vez, ocupava, à época, cumulativamente com o cargo de Secretário-Adjunto da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, o cargo de Coordenador-Executivo do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (PMPEF), no âmbito do qual o processo licitatório em questão foi conduzido.

18. Tendo em vista que o procedimento licitatório em questão se deu no âmbito do supramencionado programa, a condução da licitação, desde a etapa da elaboração do edital com seus respectivos anexos “I – Termo de Referência” e “II – Critérios de Avaliação das Propostas Técnicas”, até o da avaliação das propostas, estava sob a coordenação do Sr. Pedro Ataíde, que ocupava o cargo de Coordenador-Executivo do programa. Tanto é verdade, que é o próprio gestor quem encaminha ao oficial de programa do PNUD, para as devidas análises, minuta da Carta-Convite do Tipo Técnica e Preço referente ao certame, acompanhada de seus anexos, conforme ofício de fl. 19 (anexo 5).

19. Assim, o Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde deve ser responsabilizado pela previsão no edital de licitação de critérios subjetivos para avaliação das propostas técnicas, que contribuiu para o direcionamento da licitação a fim de beneficiar a empresa contratada, em desacordo com os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da igualdade e com as normas do próprio PNUD e do BID, segundo as quais a avaliação das propostas deve contemplar o princípio do julgamento objetivo dos concorrentes, em consonância com o disposto no art. 42, § 5º, da Lei n. 8.666/93.

20. A segunda irregularidade mencionada no item 3 **supra**, suposto direcionamento da contratação, foi dividida em duas questões: 1) exclusão infundada de três propostas apresentadas e 2) pontuação das propostas técnicas de forma a privilegiar a empresa contratada. Passo a analisar a primeira questão.

21. Segundo o Relatório de Avaliação das Propostas Técnicas e Comerciais, as propostas de três empresas licitantes, Aplauso Organização e Eventos, Apoio Editora Multimídia e Premier Eventos, não foram avaliadas, uma vez que não foram devidamente assinadas pelos representantes autorizados, descumprindo o item 7.2.2 da Carta Convite, segundo o qual “(...) *No caso de discrepâncias entre as diversas vias de uma proposta, o original prevalecerá. O original de todas as cópias da **PROPOSTA TÉCNICA** deverão ser impressos e estar assinados pelo representante autorizado da **LICITANTE**, conforme descrito na CLÁUSULA 4.3 (...)*”.

22. De fato, em que pese a maioria das páginas das propostas técnicas das empresas Aplauso, Apoio e Premier estivesse rubricada, conforme salientado pelo auditor instrutor, tais propostas não estavam assinadas pelos representantes autorizados, conforme exigia o item 7.2.2 do edital.

23. Os membros do comitê de avaliação alegam que o item 3.14, Anexo B, do Contrato de Empréstimo n. 1.042-OC/BR firmado com o BID enquadra a ausência de assinaturas nas propostas como erro insanável e que, por isso, estavam obrigados a desclassificar as supramencionadas licitantes.

24. Cabe salientar que reputo relevante tal exigência, pois é uma forma de garantir que as propostas apresentadas pelas licitantes não serão alteradas após a entrega no órgão licitante ou que qualquer pessoa não autorizada a representá-la apresente proposta em seu nome com o fim de prejudicá-la. Essa exigência também tem sua importância para a própria Administração, pois a resguarda de eventuais acusações.

25. Por essas razões, entendo que a falha ora analisada não se enquadra na jurisprudência desta Corte no sentido de que não se deve anular procedimento licitatório ou julgamento, ou inhabilitar licitantes ou desclassificar propostas diante de meras omissões ou irregularidades formais na documentação ou nas propostas, desde que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à Administração ou aos licitantes (Decisão TCU n. 570/92 – Plenário).

26. É claro que se tal falha tivesse sido observada pelos membros do comitê de avaliação no momento da apresentação e abertura das propostas, a meu ver, em face do interesse público, não haveria óbice a que a Administração procedesse a sua regularização, se estivessem presentes os representantes das empresas.

27. No entanto, segundo as alegações dos integrantes do comitê, a falha foi observada somente quando da avaliação das propostas técnicas e comerciais, e que, por isso, tal fato não constava da “Ata da Reunião de Recebimento e Abertura das Propostas Técnicas e Comerciais”, como desejava o analista instrutor.

28. Além disso, conforme as informações constantes da supramencionada ata, as empresas Premier Eventos e Apoio Editora Multimídia não estavam devidamente representadas por ocasião da entrega e abertura das propostas, motivo pelo qual a ausência de assinatura em seus propostas técnicas não poderia ser saneada naquele momento.

29. Diante dessas considerações, não vislumbro má-fé dos responsáveis ao desclassificarem empresas que não apresentaram as propostas técnicas devidamente assinadas por seus representantes. Destaco, mais uma vez, que essa exigência, de relevância tanto para a Administração quanto para as licitantes, constava do instrumento convocatório, ao qual os responsáveis estavam vinculados, e que as normas do Contrato de Empréstimo n. 1.042-OC/BR celebrado com o BID enquadravam a ausência de assinaturas nas propostas como erro insanável.

30. Dessa forma, divergindo da proposta da unidade técnica, acolho as alegações de defesa apresentadas pelos integrantes do comitê de avaliação e pelo Sr. Pedro Ataíde em relação à questão ora analisada.

31. Quanto à segunda questão, defende a unidade técnica que a avaliação das propostas técnicas se deu de forma tendenciosa, a fim de privilegiar a empresa Quality Produções Ltda.

32. De acordo com o auditor instrutor, para o item “experiência da empresa” da proposta técnica, os relatórios apresentados pelas empresas Gauche e Diamond demonstrariam que os eventos por elas promovidos seriam mais complexos e abrangentes do que os executados pela licitante vencedora, nada obstante os pontos atribuídos àquelas empresas tenham ficado sempre inferiores aos concedidos à empresa Quality.

33. A meu ver, não há como deduzir se, de fato, houve direcionamento na avaliação das propostas técnicas somente com base em análises dos relatórios apresentados pelas empresas licitantes, visto que, conforme expus alhures, não foram adotados critérios objetivos para avaliação dessas propostas, razão pela qual qualquer análise que se faça desses relatórios se dará de forma subjetiva.

34. No entanto, há diversos fatores que, somados, indicam o direcionamento do certame, conforme passo a demonstrar.

35. Primeiro, vale destacar que a empresa Quality obteve dezenove pontos e meio dos vinte possíveis de serem alcançados na proposta técnica. O meio ponto retirado da empresa foi justamente do item “formação e experiência dos profissionais”, único item cujos critérios de avaliação eram objetivos. Já nos outros dois itens cujos critérios eram subjetivos, “experiência da empresa” e “capacidade operacional da empresa”, que correspondiam a 15% do total dos pontos, a empresa recebeu a pontuação máxima em todos os quesitos.

36. Tendo em vista que o edital não estabelecia quais os quesitos para se atingir **até dois pontos** por cada relatório de trabalho realizado apresentado pela licitante e para se alcançar **até três pontos** para cada um dos três requisitos concernentes ao item “capacidade operacional da empresa”, entendo que era dever dos integrantes do comitê de avaliação, em face do princípio da motivação a que todo administrador está sujeito, ter fundamentado cada um dos pontos atribuídos às licitantes. Assim, seria possível avaliar se foi observado o princípio constitucional da isonomia e se, de fato, foi selecionada a proposta mais vantajosa para a administração.

37. Essa motivação se demonstra, não poucas vezes, de extrema utilidade ao administrador, uma vez que diversas acusações de direcionamento ou favorecimento em licitações ou de irregularidades em contratações sem licitações são facilmente contestadas e perfeitamente explicadas pela motivação/fundamentação das decisões.

38. A falta de transparência no julgamento das propostas torna extremamente dificultoso sua aferição tanto pelos licitantes, como por este Tribunal de Contas, o que contraria o disposto no art. 45 da Lei n. 8.666/93, segundo o qual “*o julgamento das propostas será objetivo (...)*”, devendo a comissão de

licitação realizá-lo “*de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle*”. Saliento que as regras do PNUD e do BID também contemplam o princípio do julgamento objetivo das propostas, conforme afirmado pelos próprios responsáveis.

39. A pontuação alcançada pela empresa Quality a que me referi acima, associada às irregularidades já analisadas neste voto (i) previsão no instrumento convocatório de critérios subjetivos para avaliação das propostas técnicas, (ii) atribuição de peso ao índice técnico (97,90%) totalmente desproporcional ao peso dado ao índice de preço (2,10%), e (iii) utilização do tipo de licitação “técnica e preço” para contratação de serviços que não se revestem de complexidade, tampouco de natureza predominantemente intelectual, induzem que a seleção foi realizada de forma tendenciosa, conferindo vantagem à empresa Quality Produções Ltda.

40. Neste contexto, tendo em vista a disparidade dos pontos atribuídos à empresa vencedora e às demais licitantes, sem que houvesse qualquer fundamentação, não há como acolher as alegações dos membros do comitê de avaliação no sentido de que agiram com imparcialidade e de que o julgamento se deu de forma objetiva, primando pelos princípios constitucionais da administração pública.

41. As alegações de que o comitê de avaliação apenas recomendava a melhor proposta a ser adjudicada pelo PNUD e de que a contratação foi decidida entre o diretor do projeto, o oficial de programa do PNUD e o BID também não afastam a responsabilidade de seus membros pela irregularidade em questão. Considerando que foi realizado procedimento licitatório para contratação dos serviços, por óbvio, a empresa a ser contratada seria aquela que se consagrou vencedora do certame, com base no julgamento tendencioso realizado pelos integrantes do comitê.

42. Assim, o direcionamento do julgamento das propostas para beneficiar a empresa Quality foi fator determinante para sua contratação.

43. À vista dessas considerações, alinho-me ao entendimento da unidade técnica no sentido de responsabilizar os membros do comitê de avaliação pela irregularidade em questão, que afrontou o princípio do julgamento objetivo, conforme preceitua o art. 41, § 5º, da Lei n. 8.666/93.

44. Reputo ainda que o Sr. Pedro Antônio Bertone Ataíde também deve ser responsabilizado, pois, a despeito de não ter participado da avaliação das propostas, o gestor era o responsável pela condução do certame no âmbito do MPOG, já que ocupava o cargo de Coordenador-Executivo do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal.

45. Assim, é certo que todo o procedimento licitatório passou por sua avaliação e aprovação. Cumpre destacar que é o próprio Sr. Pedro Ataíde quem encaminha ao oficial de programa do PNUD e ao BID, para análise e manifestação, os documentos referentes ao julgamento das propostas e ao resultado do certame, incluindo o “Relatório de Avaliação das Propostas Técnicas e Comerciais”, conforme ofícios de fls. 23/24 e 26 (anexo 3).

46. Por fim, divirjo do entendimento da unidade instrutiva no sentido da ocorrência do débito, conforme as considerações abaixo.

47. Com vistas a apurar o valor do prejuízo, a unidade técnica, considerando que os critérios de avaliação das propostas técnicas foram subjetivos, entendeu que o critério técnico deveria ser desprezado e que a seleção deveria se basear exclusivamente no menor preço ofertado. Assim, a Secex-2 utilizou, como parâmetro para se calcular o débito, os preços ofertados pela empresa Diamond, cuja proposta comercial totalizou R\$ 207.098,90.

48. Todavia, não considero esse método o mais adequado para se calcular eventual ocorrência de débito. Não obstante o direcionamento da avaliação das propostas técnicas, não se pode desprezar o critério técnico, como o fez a unidade instrutiva, uma vez que o edital previa como tipo de licitação a “técnica e preço” e o administrador não tem o poder de simplesmente ignorar as disposições estabelecidas no edital. É um dos princípios basilares das licitações o da vinculação do instrumento convocatório.

49. Entendo mais apropriado, portanto, adotar o valor estimado no certame (R\$ 394.892,00) como parâmetro para o cálculo do débito, uma vez que, até prova em contrário, esse seria o preço dos serviços licitados praticado no mercado. Saliento que não consta dos autos qualquer indício de sobrepreço nesse valor.

50. Considerando, portanto, o valor estimado no edital como parâmetro, não há que se falar em débito, conforme demonstro abaixo.

51. O Sr. Pedro Ataíde afirma que, a despeito de o preço ofertado pela licitante vencedora do certame (R\$ 978.506,20) ter ficado muito acima do valor estimado no instrumento convocatório, foram feitas negociações com a empresa a fim de limitar o preço dos serviços contratados ao valor previamente estimado. Ainda segundo o gestor, tal prática está em consonância com as regras do BID que prevêem a possibilidade de negociar o contrato com a empresa classificada em primeiro lugar.

52. O responsável sustenta, também, que o cancelamento da licitação e o início de novo certame trariam prejuízos para a administração, já que inviabilizaria a realização dos eventos no segundo semestre de 2002, momento este que os gestores da Administração federal consideravam o mais oportuno.

53. Segundo os documentos constantes dos autos, verifico que, de fato, o órgão limitou os pagamentos efetuados à Quality aos valores previamente definidos no edital. A diferença a maior entre o montante pago à empresa (R\$ 498.532,90) e ao valor estimado no certame (R\$ 394.892,00) não se refere a diferenças de preços, mas, sim, a serviços que não estavam estabelecidos no edital, a saber: (i) realização adicional do evento “Excelência em Gestão Pública” no valor de R\$ 27.738,00; (ii) aumento de 400 para 658 no número de participantes do evento “Balanço da Reforma do Estado”, que gerou desembolso extra de R\$ 11.100,00; e (iii) aumento de um dia na duração do evento “Balanço da Reforma do Estado”, gerando custos adicionais de R\$ 59.067,67.

54. Restaria, ainda, a importância de R\$ 5.735,23 não explicada pelo responsável. No entanto, é importante destacar que o preço estimado é apenas uma **referência** dos preços praticados no mercado, motivo pelo qual os valores contratados podem ficar acima desse valor, desde que não apresentem sobrepreço. Neste caso, como a parcela que ficou acima do valor estimado é muito pequena, não há falar em sobrepreço, até porque não há qualquer indício nos autos de que o valor estimado no certame estivesse acima dos preços de mercado.

55. Diante dessas considerações, reputo que não restou configurado o débito suscitado pela unidade instrutiva, motivo pelo qual acato as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis.

56. Ante o exposto, divergindo em parte da proposta da unidade técnica, voto no sentido de que este Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 327/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.080/2004-6.
2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Bianor de Queiroz Fonseca (027.623.407-30); Cristovão de Melo (484.413.411-68); Danielle Tiemy Koressawa (693.423.341-72); Liliana Junqueira (258.380.831-15); Marco Antônio de Menezes Silva (564.903.641-15); Pedro Antonio Bertone Ataíde (055.071.218-69); Quality Produções Ltda. (00.180.897/0001-82); William Campos (120.383.181-15).
4. Órgão: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.
7. Unidade: 2ª Secretaria de Controle Externo (Secex - 2).
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada por meio do

Acórdão n. 598/2004 – Plenário, em face dos indícios de irregularidades presentes no procedimento licitatório Carta-Convite n. 2002/282, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que tinha como objeto a contratação de empresa especializada para realização de eventos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Danielle Tiemy Koressawa, Liliana Junqueira, Marco Antônio de Menezes Silva, William Campos, Cristovão de Melo e Bianor de Queiroz Fonseca, membros do Comitê de Avaliação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, alínea “b”, da Lei n. 8.443/92, aplicando individualmente aos responsáveis multa no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, com fulcro nos arts. 19, parágrafo único, e 58, inciso I, do referido diploma legal, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a partir da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento desse valor aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado até a data do efetivo pagamento;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Pedro Antonio Bertone Ataíde, ex-Secretário Adjunto da Seges/MP e ex-Coordenador-Executivo do PMPEF, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, alínea “b”, da Lei n. 8.443/92, aplicando ao responsável multa no valor de **R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, com fulcro nos arts. 19, parágrafo único, e 58, inciso I, do referido diploma legal, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento desse valor aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado até a data do efetivo pagamento;

9.3. autorizar desde logo a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/92;

9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que nos futuros procedimentos licitatórios abstenha-se de:

9.4.1. adotar certame do tipo “técnica e preço” quando não estiver perfeitamente caracterizada a natureza predominantemente intelectual do objeto que se pretende contratar, considerando que tal procedimento restringe o caráter competitivo da licitação, consagrado no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, além de contrariar o disposto no art. 46, **caput**, do referido diploma legal;

9.4.2. atribuir pesos desproporcionais aos índices técnica e preço, nos certames do tipo “técnica e preço”, de forma a tornar irrisório o fator preço no julgamento das propostas, desvirtuando, dessa forma, o tipo de licitação adotado no edital, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório definido no art. 3º da Lei n. 8.666/93;

9.5. dar ciência do teor desta deliberação aos responsáveis e à Secretaria de Gestão Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0327-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 006.858/2005-2 (com 2 volumes e 2 anexos)

Natureza: Pedido de Reexame

Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras

Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras.

Advogados constituídos nos autos: Alexandre Luís Bragança Penteado, OAB/RJ nº 88.979; Ana Paula Mioni Acuy, OAB/RJ nº 107.126; Andrea Damiani Maia, OAB/RJ nº 113.985; Antonino Medeiros Júnior, OAB/RJ nº 1.758-B; Antônio Carlos Motta Lins, OAB/RJ nº 55.070; Candido Ferreira da Cunha Lobo, OAB/RJ nº 49.659; Christianne Rodrigues, OAB/SP nº 201.552; Daniela Couto da Silva, OAB/RJ nº 115.470; Ésio Costa Júnior, OAB/RJ nº 59.121; Guilherme Rodrigues Dias, OAB/RJ nº 58.476; Gustavo Ribeiro Ferreira, OAB/RJ nº 104.339; José Roque Júnior, OAB/RJ nº 58.543; Leila Maria Costa de Castro, OAB/RJ nº 20.993; Lenoir de Souza Ramos, OAB/DF nº 3.492; Marcos de Oliveira Araújo, OAB/RJ nº 49.940; Marta Carvalho Giambroni, OAB/RJ nº 64.871; Nelson Sá Gomes Ramalho, OAB/RJ nº 37.506; Nilton Antônio de Almeida Maia, OAB/RJ nº 67.460; Pedro Lucas Lindoso, OAB/DF nº 4.453; Ruy Jorge Rodrigues Pereira Filho, OAB/DF nº 1.226; e Wilson José Monteiro OAB/RJ nº 57.207.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA NO ÂMBITO DO FISCOBRAS 2005. CONHECIMENTO. NÃO-PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Pedido de Reexame interposto pela Petrobras, contra a determinação constante do subitem 9.3 do Acórdão nº 1.126/2005-TCU-Plenário (fl. 63, volume principal), transcrita a seguir:

“reiterar a determinação à Petróleo Brasileiro S.A. contida no item 9.1.2 do Acórdão 1359/2003-TCU-Plenário, no sentido de que a empresa formalize os procedimentos licitatórios de modo a manter a sequência cronológica dos documentos e a numeração sequencial de todas as páginas, com aposição da rubrica, em conformidade com o disposto no art. 22, § 4º, da Lei nº 9.784/1999.”

2. A determinação foi proferida nos autos de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro - Secex/RJ, em maio e junho de 2005, no âmbito do Fiscobras, junto à Petróleo Brasileiro S.A., com o objetivo de fiscalizar a execução das obras e serviços integrantes do Programa de Trabalho nº 25783028611190033, referente ao Projeto de Desenvolvimento da Produção de Óleo e Gás Natural no Campo de Roncador - RJ.

3. A peça recursal apresentada nesta oportunidade pela Petrobras foi analisada em instrução da Secretaria de Recursos - Serur (fls. 34/36, anexo 2), cujo excerto transcrevo a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

“II. Análise Do Recurso

1.1. Argumento

6. *Em síntese, a recorrente argui que a exigência prevista no § 4º do art. 22 da Lei nº 9.784/1999 não se aplica à Petrobras, posto que essa é regida pelo direito privado, por força do §1º do art. 173 da Constituição. Acresce, ainda, que a Lei nº 8.666/1993 também não se aplica à Petrobras, visto que a mesma encontra-se sob a égide do Decreto nº 2.745/1998 que regulamentou o art. 67 da Lei nº 9.478/1997.*

7. *Assim, as unidades da Companhia devem continuar livres para manter seus próprios critérios de controle de atos de natureza contratual estabelecidos gerencialmente, os quais, naturalmente, devem estar aptos a demonstrar aos sistemas de controle interno e externo, público ou privados, o cumprimento de todos os requisitos legais.*

8. *Sobre a legalidade do referido Decreto, salienta que a Advogacia-Geral da União, no Parecer nº 1/2003, assim dispôs:*

'3) quanto à terceira questão - que interessa também à primeira -, vigentes a Lei nº 9.478/1997, inclusive o seu art. 67, e o Decreto nº 2.745/1998, deve a PETROBRAS aplicá-los e observá-los, salvo decisão judicial, na instância própria, pela inconstitucionalidade, visto que não é facultativa a observância da lei.'

9. Destaca, ainda, que os pareceres da Advocacia-Geral da União têm força vinculante, conforme dispõe a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

1.2. Análise

10. Desde logo, saliento que a questão da constitucionalidade do Decreto nº 2.745/1998, editado com base no artigo 67 da Lei nº 9.478/1997, já foi adequadamente examinada por esta Corte no Relatório e Voto que fundamentou a Decisão nº 663/2002-TCU-Plenário, oportunidade em que firmou entendimento pela inconstitucionalidade do referido Decreto. Porquanto, embora essa Decisão encontre-se suspensa em face da interposição de recurso, entendo desnecessário enfrentar novamente essa tese no âmbito deste processo.

11. Ademais, não me parece que a competência constitucional desta Casa possa ser afastada tão-somente por um parecer da Advocacia-Geral da União. É de se destacar que embora os pronunciamentos da AGU, publicados juntamente com despacho presidencial, vinculem os órgãos do Poder Executivo, esse não tem a competência de retirar a eficácia das deliberações desta Casa, notadamente quando essa for posterior ao pronunciamento daquele órgão.

12. Especificamente sobre a questão objeto do presente recurso, destaco que a Lei nº 9.784/1999 regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Se, de um lado, o seu artigo 1º foi muito claro ao estabelecer que as normas abrangiam a Administração Federal direta e indireta, por outro, não há nenhuma dúvida de que Petrobras está inserida no âmbito da Administração indireta. Aliás, essa questão não é nova e por isso já foi exaustivamente examinada no âmbito desta Corte. Porquanto, não vejo necessidade de prolongar nessa discussão.

13. Vê-se que o recurso apresentado não ofereceu elementos suficientes para motivar alteração no Acórdão recorrido, razão pela qual não vislumbro nenhuma correção a se promover na referida deliberação.

III. Conclusão

14. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

- a) com fundamento no art. 48, parágrafo único, c/c os arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443/1992, conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;*
- b) dar ciência à recorrente da deliberação que vier a ser proferida."*

4. Em despacho de fl. 36, anexo 2, o Titular da unidade técnica especializada manifestou-se de acordo com as considerações e o encaminhamento proposto na instrução retro transcrita, mas ponderou:

"entretanto, em função da impetração no STF de ação mandamental pela Petrobras (MS 25.888 - com liminar deferida), mesmo diante dos limites objetivos restritos ao Writ, sugiro que se suspenda a eficácia do cumprimento do comando inserto nestes autos até o julgamento final do MS".

É o Relatório.

VOTO

Em análise pedido de reexame interposto pela empresa Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras contra o subitem 9.3 do Acórdão nº 1.126/2005-TCU-Plenário, que reiterou a determinação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 1359/2003-TCU-Plenário, no sentido de que a empresa formalizasse os procedimentos licitatórios de modo a manter a sequência cronológica dos documentos e a numeração sequencial de todas as páginas, com aposição da rubrica, em conformidade com o disposto no art. 22, § 4º, da Lei nº 9.784/1999.

2. A Petrobras pugna pela reforma do subitem 9.3 do acórdão recorrido, considerando que a exigência legal nele contida não se aplicaria à empresa, submetida, segundo seu entendimento, ao regime de direito privado, por força constitucional.

3. A recorrente argumenta, essencialmente, que as Lei nºs 9.784/1997 e 8.666/1993 não são aplicáveis no contexto das sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica. Nessa linha, defende a constitucionalidade do Decreto nº 2.745/1998 e que a determinação do acórdão recorrido não encontraria guarida em sua redação.

4. O Auditor Federal de Controle Externo lotado na unidade técnica refutou os argumentos apresentados pela Petrobras e propôs conhecer o seu pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento. Manifesto minha anuência à referida proposta, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

5. Ressalto que já está assente na jurisprudência sistematizada desta Corte de Contas, disponível no portal do TCU na **internet**, o entendimento de que *“é inconstitucional o Decreto nº 2.745/1998 e o art. 67 da Lei nº 9.478/1997, sendo, pois, obrigatória a observância da Lei das Licitações como norte para os negócios da Petrobrás que envolvam a contratação de terceiros”*.

6. Quanto ao parecer da Advocacia-Geral da União, a jurisprudência do Tribunal é inequívoca no entendimento de que *“pareceres da AGU, ainda que referendados pelo Presidente da República, vinculam tão somente os órgãos do Poder Executivo, não alcançando a atuação do TCU, cuja independência e jurisdição acham-se delineadas nos artigos 70 a 73 da Constituição Federal”*.

7. Por fim, não comungo a sugestão colocada pelo Titular da unidade especializada, no sentido de suspender a eficácia do cumprimento do comando inserto nestes autos até o julgamento final do MS 25.888 - com liminar deferida.

8. Conforme também assente na jurisprudência sistematizada desta Corte de Contas *“a existência por si só de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva por força da independência das instâncias”*.

Ante o exposto, anuindo à proposta do Auditor Federal, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao descortino dos eminentes pares.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 328/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.858/2005-2 (c/ 2 anexos).

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame.

3. Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.

4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação combatida: Ministro Guilherme Palmeira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Recursos - Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Luís Bragança Penteado, OAB/RJ nº 88.979; Ana Paula Mioni Acuy, OAB/RJ nº 107.126; Andrea Damiani Maia, OAB/RJ nº 113.985; Antonino Medeiros Júnior, OAB/RJ nº 1.758-B; Antônio Carlos Motta Lins, OAB/RJ nº 55.070; Candido Ferreira da Cunha Lobo, OAB/RJ nº 49.659; Christianne Rodrigues, OAB/SP nº 201.552; Daniela Couto da Silva, OAB/RJ nº 115.470; Ésio Costa Júnior, OAB/RJ nº 59.121; Guilherme Rodrigues Dias, OAB/RJ nº 58.476; Gustavo Ribeiro Ferreira, OAB/RJ nº 104.339; José Roque Júnior, OAB/RJ nº 58.543; Leila Maria Costa de Castro, OAB/RJ nº 20.993; Lenoir de Souza Ramos, OAB/DF nº 3.492; Marcos de Oliveira Araújo, OAB/RJ nº 49.940; Marta Carvalho Giamboni, OAB/RJ nº 64.871; Nelson Sá Gomes Ramalho, OAB/RJ nº 37.506; Nilton Antônio de Almeida Maia, OAB/RJ nº 67.460; Pedro Lucas Lindoso, OAB/DF nº

4.453; Ruy Jorge Rodrigues Pereira Filho, OAB/DF nº 1.226; e Wilson José Monteiro OAB/RJ nº 57.207..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido de Reexame interposto por Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras contra o Acórdão nº 1.126/2005-TCU-Plenário,

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso II, e 286 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer do pedido de reexame interposto pelo Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à recorrente.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0328-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 007.296/2008-0.

Natureza: Pedido de Reexame.

Entidade: Empresa Maranhense de Administração Portuária – Emap.

Recorrentes: Francisco de Salles Baptista Ferreira (000.544.963-49); Lusivaldo Moraes dos Santos (278.745.243-49); Ricardo Alencar Fecury Zenny (114.355.341-15).

Advogado(s): Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885); Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546); Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947); Patrícia Guércio Teixeira (OAB/MG 90.459); Marina Hermeto Corrêa (OAB/MG 75.173); Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG 89.353); Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/MG 101.162); Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826); Érlon André de Matos (OAB/MG 103.096); Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011); Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817); Carolina Feitosa Dolabela Chagas (OAB/MG 96.205); Cristiano Nascimento e Figueiredo (OAB/MG 101.334); Mariana Barbosa Miraglia (OAB/MG 107.162); Cynthia Póvoa Aragão (OAB/DF 22.298); Edgard de Assumpção Filho (OAB/SP 76.149); Clóvis Henrique de Moura (OAB/SP 152.679); Melissa Sualdini Adrien Fer (OAB/SP 202.467) Wellington José Pinto de Souza e Silva (OAB/SP 195.622); Rodrigo de Sá Martins (OAB/SP 168.439); Ricardo Mendes Borges (OAB/SP 228.758); Vinícius Sciarra dos Santos (OAB/SP 228.799); Gustavo Pane Vidal (OAB/SP 242.787); Patrícia Dabus Buazar Ávila (OAB/SP 251.473); Michael Feitosa dos Santos (OAB/SP

261.110); Alexandre Zucca Abrahão (OAB/SP 261.546); e Thiago Marques Rodrigues (OAB/SP 253.490).

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA (FISCOBRAS 2007). OBRAS DE DRAGAGEM DOS BERÇOS 100 A 103 E RETROÁREA DOS BERÇOS 100 E 101 DO PORTO DE ITAQUI/MA. IRREGULARIDADES. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS DE UM DOS RECORRENTES CAPAZES DE MODIFICAR O JUÍZO ANTERIORMENTE FIRMADO. PROVIMENTO. REFORMA DA DELIBERAÇÃO ADVERSADA. INSUBSISTÊNCIA DA PENALIDADE APLICADA. PROVIMENTO PARCIAL AOS DEMAIS. REDUÇÃO PROPORCIONAL DO QUANTUM APENATÓRIO. CIÊNCIA AOS RECORRENTES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução acostada às fls. 27/39 do anexo 11, que contou com a anuência do corpo diretivo da Secretaria de Recursos – Serur deste Tribunal, a seguir transcrita com alguns ajustes de forma:

“Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Francisco de Salles Baptista Ferreira (CPF 000.544.963-49), Lusivaldo Moraes dos Santos (CPF 278.745.243-49) e Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), contra o Acórdão 2.712/2008- TCU-Plenário (fls. 522/523, v. 2), inserto na Ata nº 50/2008, Sessão Ordinária de 26/11/2008, pelo qual o Tribunal aplicou multa aos referidos responsáveis, em função de irregularidades verificadas na Concorrência 77/2005–CCL.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de apartados constituídos a partir de levantamento de Auditoria do Fiscobras 2007 (TC-015.865/2007-2), relativo às obras de dragagem do Porto do Itaqui/MA, para fins de exame das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, acerca as irregularidades indicadas nos subitens 9.7.1 a 9.7.2.4 do Acórdão 2.640/2007-TCU-Plenário.

3. As audiências dos responsáveis foram efetuadas pela Secex/MA, mediante os Ofícios 1.192/2007, 1.193/2007 e 1.194/2007 (fls. 436/441, v. 2), todos datados de 28/12/2007. Em resposta a essas comunicações, os responsáveis compareceram em conjunto ao processo, por meio de advogados regularmente constituídos (fls. 3/5, anexo 6), em duas oportunidades: na primeira, pleiteando prorrogação de prazo inicialmente fixado para apresentação de razões de justificativa (fls. 1/2, anexo 6), demanda essa deferida pela autoridade competente (fls. 6/9, anexo 6, e 455/457, volume 2); na segunda, carreando aos autos os argumentos defensivos que julgaram pertinentes (fls. 82/177, anexo 8). Posteriormente, o Sr. Lusivaldo Moraes dos Santos protocolou na Secex/MA elementos complementares que reputou ‘imprescindíveis à comprovação das alegações formuladas nas razões de justificativa’ (fls. 1/81, anexo 8).

4. Dando-se prosseguimento ao processo, o Plenário do Tribunal acolheu as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ricardo Alencar Fecury Zenni e Lusivaldo Moraes dos Santos, relativas, respectivamente, aos subitens 9.7.1 e 9.7.2.3 do Acórdão 2.640/2007-TCU-Plenário.

5. Porém o Plenário rejeitou os demais argumentos de defesa dos responsáveis, atribuindo-lhes as irregularidades apontadas nos citados subitens do Acórdão 2.640/2007-TCU-Plenário:

- a) Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni e Francisco Baptista Ferreira – subitens 9.7.2.1 a 9.7.2.4;
- b) Sr. Lusivaldo Moraes dos Santos – subitens 9.7.2.1, 9.7.2.2 e 9.7.2.4.

6. Por consequência, este Tribunal aplicou-lhes multas, individualmente.

7. Inconformados com a decisão, os responsáveis comparecem aos autos, apresentando Pedidos de Reexame.

ADMISSIBILIDADE

8. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (fls. 35/35, anexo 9; 22/23, anexo 10; 23/24, anexo 11), ratificados à fl. 26, anexo 11, pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes, que

concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 2.712/2008-TCU-Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

9. Os recorrentes apresentam os Pedidos de Reexame em peças separadas. Em relação aos subitens 9.7.2.1, 9.7.2.3 e 9.7.2.4, verifica-se semelhança e até coincidência nos argumentos dos ex-gestores, o que permite a análise em conjunto das respectivas alegações. O mesmo não ocorre em relação aos argumentos relativos ao subitem 9.7.2.2, exigindo análises individualizadas.

Irregularidade relativa ao subitem 9.7.2.1 do Acórdão 2.640/2007 – Plenário: ‘9.7.2.1. exigência de atestados para comprovação de capacidade técnico-operacional limitados ao número de dois, com cada quesito atendido em suas quantidades mínimas por apenas um contrato sem fundamentação em justificativas técnicas adequadas, infringindo o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;’.

10. Em relação a essa irregularidade, os Srs. Ricardo Zenni e Francisco Ferreira apresentam argumentos de defesa não idênticos, por isso serão apresentados separadamente. Porém a semelhança na linha de defesa possibilita a análise em conjunto. Já a argumentação do Sr. Lusivaldo Santos, com a correspondente análise, será exposta nos itens 63 a 82 desta instrução.

Argumentos do Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni (fls. 12/18, anexo 10)

11. A irregularidade não trata da exigência de atestados, mas da falta de motivação necessária para exigi-los. Ao contrário, entende o recorrente que a motivação está presente no procedimento, conforme relatado nas justificativas anteriormente apresentadas a esse Tribunal.

12. Os serviços de dragagem e de aterro hidráulico objeto da Concorrência nº 77/2005-CCL envolvem serviços de grande vulto e de elevada complexidade técnica, exigindo para sua execução equipamentos e pessoal técnico especializado.

13. As outras contratações, das demais concorrências também analisadas por este Tribunal - recuperação dos Berços 101 e 102 e construção da retroárea dos Berços 100 e 101 e construção do Berço 100 - dependem da execução desses serviços de dragagem e aterro. Uma vez que essas obras são intercaladas entre si, e para que não haja descontinuidade na execução do conjunto, é de fundamental importância que sejam rigorosamente cumpridos os prazos estabelecidos no cronograma.

14. Assim, era, portanto, indispensável a limitação da quantidade de atestado, pois em caso contrário, correr-se-ia o risco de se ter esse importante requisito de habilitação desatendido em sua essência, dada a possibilidade de apresentação de inúmeros atestados de quantidades reduzidas que somadas alcançariam o total exigido, mas que em nada representariam a título de comprovação de capacidade técnica.

15. Ciente dessa situação a Emap, em estrito cumprimento à Lei 8.666/1993, quando do encaminhamento da minuta do Edital de licitação à CCL/MA, selecionou, dentre os itens da planilha orçamentária do projeto executivo, os serviços de maior relevância técnica e valor significativo do contrato, itens: 1.4, 1.5 e 1.6, os quais representam 34%, 32% e 15%, respectivamente, do valor total da obra, sendo atribuídas para essas parcelas quantitativos nos valores apurados em levantamentos técnicos. Note-se novamente o interesse no fiel cumprimento da lei, pois a Lei nº. 8.666/93 limita as exigências as parcelas de maior relevância.

16. Inicialmente foi estabelecido que seriam aceitos no máximo 3 (três) atestados para comprovar a capacidade técnica dos itens supracitados, sendo que cada uma das parcelas só poderia ser obtida em um único contrato, mas, com o andamento da Licitação, e após a análise dos pedidos de esclarecimento e de impugnações do Edital da Concorrência, a Emap reavaliou a questão e decidiu pela alteração das exigências de qualificação técnica, tendo sempre em vista obter a garantia da capacidade técnica operacional da contratada, sem, no entanto, restringir, de maneira desnecessária a competitividade do certame licitatório.

17. Sendo assim, através da Errata 5, a CCL/MA, atendendo à solicitação da Emap, porquanto a responsabilidade pela elaboração do edital era da Emap, procedeu à alteração do Edital da Concorrência nº 77/2005-CCL, fazendo a redução do número de atestados para comprovação da

capacidade técnica operacional de 3 (três) para 2 (dois), o que inicialmente daria a impressão de que teria aumentado a restrição da competitividade do certame, como entenderam os técnicos desse Tribunal.

18. *Se realizada uma análise mais detida da situação, entretanto, percebe-se que, na verdade, houve a ampliação de tal competitividade pela Emap, tendo em vista que passou a ser permitida a soma de quantitativos, antes proibida, para a obtenção da quantidade total exigida, isso porque a Errata 5, ao reduzir para dois atestados a redação da alínea 'a' do item 8.4.3.1 do Edital, consequentemente revogou tacitamente o dispositivo do item 8.4.4.3.1.3, retirando a exigência de que 'cada quesito deverá ser atendido em suas quantidades mínimas por apenas 'um' contrato'.*

19. *A referida revogação se deu justamente em razão da incompatibilidade de vigência do dispositivo 8.4.4.3.1.3 com a alteração advinda da Errata 05 na alínea 'a' do item 8.4.3.1 do Edital, conforme identificado pela própria Unidade Técnica da Secex/MA.*

20. *A razão da Emap para alterar a quantidade de atestados exigidos inicialmente foi garantir a segurança da Administração, pois era necessário que houvesse uma melhor comprovação sobre a capacidade de execução conjugada dos tipos de serviço tidos como relevantes (dragagem SPT > 60, dragagem SPT < 10, e aterro hidráulico), ao passo que, com a exclusão da quantidade de contrato, a comprovação do quantitativo foi ampliada em favor da competitividade do certame, permitindo que se compusesse esse valor em mais de um contrato, assim, não houve a alegada restrição ao caráter competitivo da licitação, mas a preocupação da Emap que o edital da licitação trouxesse requisitos de habilitação que assegurassem a participação de maior número de empresas que realmente oferecessem garantias para uma perfeita execução do contrato.*

21. *Desse modo, a Emap apenas cumpriu o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que preceitua que as exigências de qualificação técnica e econômica restringem-se apenas àqueles serviços indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações licitadas e ao atendimento pleno da finalidade pública perquirida, bem como se adequou à diretriz do art. 22, § 1º, da Lei 8.666/1993, que permite a utilização da modalidade concorrência para interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.*

22. *Assim, a despeito de proibir a inclusão de cláusulas restritivas de forma injustificada, a lei não veda a possibilidade de a Administração exigir requisitos que garantam a perfeita execução do objeto contratual, o que tem apoio jurisprudencial desta Corte (Acórdão 300/2003 – Plenário e decisão 1.618/2002 – Plenário).*

23. *Ademais, esse Tribunal já pacificou o entendimento de que a exigência de qualificação técnico-operacional deve ser analisada caso a caso. Esse foi o procedimento adotado e entendeu-se necessário, conforme justificativas supra, limitar o número de atestados.*

24. *Também, houve participação de diversas empresas no procedimento. Fizeram vistoria técnica 15 (quinze); credenciaram-se e ofereceram caução 5 (cinco). Agora, se um número reduzido de empresas decidiu participar da disputa, isso é fato alheio à esfera de atribuições do recorrente, tampouco deu causa a esse fato, de modo que não pode sofrer penalização.*

25. *Aliás, há precedentes dessa Corte aceitando a fixação de quantidade de atestados, plenamente aplicáveis ao caso em exame, como se cita, por exemplo, o Acórdão 492/2006-Plenário.*

26. *Há inúmeros precedentes do TCU que consideram irregular o somatório de atestados para fins de pontuação, e tampouco cominam penalizações aos responsáveis, como é exemplo o Acórdão 786/2006 - Plenário.*

27. *Portanto, considerada a existência de justificativas para a exigência em comento, aliado ao fato de tratar-se de assunto polêmico tanto na doutrina quanto nas decisões dessa Corte, bem como o cargo do recorrente possuir atribuições de gestão e não técnicas de condução de certames licitatórios, requer-se a exclusão da multa aplicada.*

Argumentos do Sr. Francisco de Salles Baptista Ferreira (fls. 15/16, anexo 11)

28. *A irregularidade não trata da exigência de atestados, mas da falta de motivação necessária para exigi-los, atribuição inerente à elaboração do edital de responsabilidade do setor competente da Emap, consoante fato notório nos autos: '(...) apesar de a licitação ser processada no âmbito da CCL,*

tinha sua origem na Emap, responsável pela elaboração da minuta do edital, com a consequente especificação das necessidades e requisitos técnicos de habilitação.'

29. De outro giro, é também notório que a avaliação acerca da necessidade de limitação do número de atestados deve ser verificada caso a caso, consoante assentou a própria Unidade Técnica desse Tribunal. Esse fato retira do jurisdicionado a possibilidade de ter um norte seguro a sua atuação, pois não haverá jurisprudência do Tribunal assentada, visto que cada decisão somente se referirá ao caso examinado.

30. Desse modo, a divergência de entendimento entre a Administração licitante e o Controle não poderia ocasionar a admoestação, exceto em casos excepcionais, em que houver uma irregularidade gravíssima, o que realmente não é o caso.

31. Por essa razão, obtempera-se a exclusão da multa em relação a este item também.

Análise conjunta dos argumentos

32. O ponto central da irregularidade diz respeito à limitação de número de atestados a serem utilizados para qualificação técnico-operacional. Sobre a questão, importa transcrever trecho elucidativo do parecer da SECOB à fl. 358, v. 1:

'91. A questão da limitação de número de atestados a serem utilizados para qualificação técnico-operacional deve ser analisada caso a caso, de acordo com a natureza da obra. Caso se fosse licitar a construção de um edifício de 40 andares, não se poderia aceitar a soma de 10 atestados de construção de casas de 2 andares, onde a empresa tivesse que comprovar que já construiu um prédio de 20 andares, por exemplo. Da mesma forma se comporta a licitação de uma ponte com vão central de 500m, onde não se pode comprovar a aptidão de uma empresa ao somar 5 atestados de construção de pontes com vãos de 50m, caso se deseje comprovar que a mesma já realizou uma ponte com vão de 250m.

92. Mas quem constrói uma rodovia de 1.000m é, em tese, capaz de construir uma de 10 km. Quem escava 1.000 m³ é capaz de escavar 5.000 m³. Da mesma forma, quem draga 100.000 m³ de material constituído de argila siltosa em alto mar é também capaz de dragar 325.000 m³ desse mesmo material em alto mar.

93. Assim, enquanto a Emap não justificar tecnicamente as restrições impostas no edital, o indício de irregularidade nº 5 persistirá não saneado.'

33. Manifesta-se inteira concordância com esses esclarecedores entendimentos da SECOB. Realmente, deve-se estudar caso a caso, de acordo com o tipo de serviço ou obra, a necessidade de limitar o número de atestados para comprovar a capacidade técnica dos licitantes. Isso porque a capacidade técnica é demonstrada pela especificidade técnica do serviço, não pela quantidade. Como bem exemplificado, a técnica para construir um prédio de 20 andares não é a mesma utilizada para construir prédios de 2 andares, pois não se obtém aquele prédio a partir da repetição de 10 destes. Já o serviço de dragar um certo material num mesmo lugar, no caso no alto-mar, é resultado de uma simples repetição de serviços, isto é, um volume maior dragado é o resultado da soma de parcelas menores a serem dragadas.

34. O caso em comento refere-se a serviços de dragagem. Portanto, não haveria necessidade, a princípio, de limitar o número de atestados para comprovar a capacidade técnica dos licitantes. Essa exigência desnecessária limita o caráter competitivo da licitação, contrariando o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

35. Ademais, ao contrário do alegado, restou demonstrado que houve limitação da competitividade, conforme consignado no Voto do Exmo. Ministro-Relator. Isso porque, após a manifestação de interesse por cerca de vinte empresas, e após várias impugnações infrutíferas, terminaram concorrendo ao objeto apenas duas, dentre elas, o consórcio vencedor, demonstrando que, de fato, houve prejuízo pela restrição causada ao número de participantes.

36. Dessa forma, o emprego dessa exigência no caso em comento exige uma cautela, um cuidado especial, qual seja, uma justificativa técnica capaz de demonstrar sua necessidade e a resultante vantagem para a Administração. Porém não se verificou essa conduta no procedimento licitatório. Corrobora este fato as alterações procedidas nos critérios de comprovação da capacidade técnica,

observadas no Relatório (subitem 2.3.2, fls. 500/501, v. 2), que colocam em dúvida se realmente as exigências de comprovação da capacidade técnico-operacional são as mais adequadas para garantir a capacidade operativa do licitante sem restringir a competitividade do certame.

37. Tampouco agora, em fase recursal, os recorrentes apresentam quaisquer justificativas técnicas que validem a questionada exigência. Não obstante as longas alegações, os recorrentes não enfrentam esse ponto central da irregularidade, não merecendo prosperar, nesse aspecto, seus argumentos.

38. Por outro lado, entende-se que não se pode censurar a conduta do Sr. Francisco Salles Baptista Ferreira, ex-Presidente da Comissão Central de Licitação do Estado do Maranhão, pois nessa posição não se pode exigir os conhecimentos eminentemente técnicos necessários para discernir os critérios de habilitação técnica.

39. Ante o exposto, entende-se, em relação à irregularidade em comento, que se deve manter a responsabilidade atribuída ao Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zeni, excluindo a responsabilidade do Sr. Francisco Salles Baptista Ferreira.

Irregularidade relativa ao subitem 9.7.2.2 do Acórdão 2.640/2007-Plenário: '9.7.2.2. exigência de capacidade técnico-operacional por meio de atestados que comprovassem experiência anterior na execução de expressivos volumes de material dragado sem embasamento em justificativas técnicas que embasassem a exigência, não se observando o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;'

40. Em relação a essa irregularidade, os recorrentes apresentam diferentes argumentos de defesa, o que impede a análise em conjunto. Assim, analisam-se a seguir os argumentos dos recorrentes, isoladamente. Argumentos do Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zeni (fls. 7/9, anexo 10)

41. O edital da Concorrência nº 77/2005-CCL foi uma reedição daquele utilizado na Concorrência nº 60/2004-CCL, de 25/10/2004, que foi revogada em 14/2/2005, porque teve seu andamento fracassado. Fato esse reconhecido pelo Tribunal.

42. Aliás, os editais dessas duas concorrências somente divergiram quase que unicamente em relação ao objeto da licitação, haja vista que a Concorrência nº 60/2004-CCL abrangeu todas as obras de recuperação, ampliação e melhoramento da infra-estrutura do Porto do Itaqui, enquanto que a Concorrência nº 77/2005-CCL teve como objeto apenas os serviços de dragagem e aterro hidráulico.

43. Desse modo, não pode ser refutada a justificativa do recorrente sob o singelo argumento de que a utilização de editais anteriores implica em assumir a responsabilidade por seus vícios. Claro que o agente deve assumir a responsabilidade pelos seus atos, mas no presente caso, deve ser flexibilizada essa responsabilidade pelas circunstâncias que a cercam.

44. Primeiro, os vícios alegados são discutíveis, decorrem de interpretação. Segundo, se o edital foi elaborado por técnicos de gestão anterior, no mínimo goza de certa presunção de legalidade, sendo razoável entender que não seria necessário um reexame detalhado por um presidente de estatal que possui atribuições específicas de gestão da entidade.

45. Nesse caso, o simples reconhecimento por esse Tribunal de que o ocorrido está sob o manto do costume administrativo, eis que o edital impugnado formou-se em decorrência de praxe reiteradamente adotada, seria suficiente para excluir a multa no tocante a este ponto.

46. Ora, a experiência anterior em dragagem teve sua necessidade avaliada pelo corpo técnico que elaborou o edital. Um presidente de empresa estatal não pode dedicar-se à análise desses detalhes de editais, sob pena de comprometer sua gestão de traçar diretrizes e dirigir os rumos da empresa.

47. Além disso, trata-se de assunto eminentemente técnico, não sendo razoável exigir do gestor que detivesse detalhado conhecimento da necessidade de requerer ou não experiência anterior em dragagem, consoante se depreende do decidido no Acórdão nº 1.306/2005 - Segunda Câmara no seguinte sentido: 'isenta-se a responsabilidade de agentes que decidem com base em pareceres técnicos e jurídicos, ou analisem questão técnica, quando não se puder exigir desses agentes conhecimento pontual específico ou em situações que envolvam minúcias a respeito das quais não seria razoável pretender que detivessem pleno domínio.'

48. Outrossim, a imputação da multa decorreu da ausência de justificativas para exigir experiência anterior. Mas há justificativas, essa apenas não foram consideradas adequadas pelo Tribunal, conforme

registrado no voto condutor do Acórdão nº 2.640/2007 – Plenário. Embora singela e insuficiente no entender dessa Corte, é razoável se entender que poderia ser considerada suficiente para o Recorrente, que ocupava o cargo de Diretor-Presidente.

Análise

49. O recorrente não enfrenta o cerne da irregularidade em análise, qual seja, a ausência de justificativas técnicas que embasassem a exigência de experiência anterior na execução de expressivos volumes de material dragado. Ou seja, o questionamento está estritamente relacionado aos expressivos valores executados anteriormente, a serem comprovados pelos licitantes, conforme exigência editalícia.

50. Compulsando os autos, não se apresenta qualquer justificativa técnica que sustentasse as citadas exigências. Não se espera que o Presidente da Emap detenha conhecimentos complexos de engenharia para realizar estudos sobre o necessário dimensionamento do volume daquele trabalho a ser comprovado pelos licitantes, haja vista a singularidade da matéria. Porém, caberia a esse dirigente máximo da entidade exigir tais estudos para fundamentar sua decisão, no desempenho das atividades de supervisão. Dessa forma, esperava-se que ele defendesse a legalidade/validade da licitação, garantindo a ampla concorrência.

51. Cabe trazer à baila o ensinamento de Maria Helena Diniz, para a qual ‘o comportamento do agente será reprovado ou censurado, quando, ante circunstâncias concretas do caso, se entende que ele poderia ou deveria ter agido de modo diferente’ (in Curso de Direito Civil Brasileiro, Responsabilidade Civil, Ed. Saraiva, p. 33).

52. Ante sua omissão e as circunstâncias expostas, entende-se que é razoável reprovar a conduta do recorrente em relação à presente irregularidade, motivo pelo qual se deve manter sua responsabilidade em relação ao ponto em análise.

Argumentos do Sr. Francisco de Salles Baptista Ferreira (fls. 8/12, anexo 11)

53. Primeiro, é preciso assentar que dragagem é um tema eminentemente técnico. Executar dragagem sem cautela devida pode ocasionar interferências destrutivas em estruturas próximas, a exemplo de recalques, trincas, e deformações da estrutura já existente. Por isso, deve a Administração acautelar-se.

54. Segundo, a responsabilidade dos membros de comissão de licitação não é ilimitada. São responsáveis apenas pelos atos relativos à sua esfera de competência e temas que são afetos ao seu conhecimento de procedimentos licitatórios, não dos serviços técnicos contratados. Também são responsáveis pelos atos que praticam ou deixam de praticar - atuação comissiva ou omissiva, relacionados às suas atribuições.

55. Via de consequência, entende-se que as justificativas apresentadas pela Emap, tanto na fase licitatória quanto a este Tribunal, consoante registrado no voto condutor do Acórdão nº 2640/2007 - Plenário, são suficientes para que os membros da CCL/MA reputassem legítimas as exigências ora impugnadas. Exame mais detalhado e técnico sobre o assunto realmente refoge o nível de conhecimento exigido de membros de comissões de licitações.

56. É humanamente impossível os membros de CPLs deterem conhecimento acerca de todos os bens e serviços que contratam, por isso que se auxiliam de outros órgãos.

57. No presente feito, restou claro que a Emap é que elaborava o edital. Mesma conclusão também consta do TC 014.515/2008-8 e do TC 010.195/2008-9: ‘(...) apesar de a licitação ser processada no âmbito da CCL, tinha sua origem na Emap, responsável pela elaboração da minuta do edital, com a consequente especificação das necessidades e requisitos técnicos de habilitação.’

58. Somente este fato, aliado ao conhecimento técnico requerido de questões relativas à dragagem, são suficientes para excluir a penalidade aplicada ao recorrente, isso se seguida a jurisprudência assentada pelo Tribunal no Acórdão 2.206/2008-Plenário.

59. Também aplicável ao caso o Acórdão nº 1.306/2005-2ª Câmara no seguinte sentido: ‘isenta-se a responsabilidade de agentes que decidem com base em pareceres técnicos e jurídicos, ou analisem questão técnica, quando não se puder exigir desses agentes conhecimento pontual específico ou em situações que envolvam minúcias a respeito das quais não seria razoável pretender que detivessem pleno

domínio'. Nesse sentido, entende-se que a multa proporcional a esse item objeto de audiência pode ser excluída.

Análise

60. O Sr. Francisco de Salles Baptista Ferreira era, à época dos fatos, Presidente da Comissão Central de Licitação - CCL, e conduziu o certame em análise. Como Presidente da CCL, espera-se que detenha conhecimentos técnicos acerca a realização de procedimentos licitatórios, envolvendo questões relativas à legislação, doutrina e jurisprudência específicas. Porém não se pode exigir dele que detenha os conhecimentos eminentemente técnicos sobre serviços de dragagem.

61. Dessa forma, haja vista a complexidade dos serviços no caso concreto, entende-se que não se pode exigir desse agente a faculdade de analisar aspectos de engenharia relativos ao certame.

62. Ante as circunstâncias expostas, entende-se que não é razoável reprovar a conduta do recorrente em relação à presente irregularidade, motivo pelo qual se deve excluir sua responsabilidade em relação ao ponto em análise.

Argumentos do Sr. Lusivaldo Moraes dos Santos (fls. 7/31, anexo 9)

63. Cabe observar inicialmente que o Sr. Lusivaldo apresentou conjuntamente os argumentos relativos aos subitens 9.7.2.1 e 9.7.2.2, explicitados a seguir, *in verbis*.

64. Aduz que a questão que conduziu à apenação do recorrente é a ausência de justificativas, consideradas adequadas pelo Tribunal, para incluir as citadas exigências no edital.

65. Nas justificativas apresentadas anteriormente, não acolhidas pelo Tribunal, demonstrou-se exaustivamente que o Edital da Concorrência nº 77/2005-CCL era uma simples cópia de versão anterior ao Edital da Concorrência nº 60/04-CCL, pois, praticamente, só era distinto no tocante ao objeto licitado.

66. Argumentou e comprovou o recorrente que não participou do procedimento licitatório.

67. Opõe-se ao uso da expressão 'Assim é de se esperar' na conclusão da Unidade Técnica: 'Assim, é de se esperar que a definição dos requisitos de qualificação técnica dos licitantes tivessem a participação efetiva e decisiva da área conduzida, à época, pelo Sr. Lusivaldo dos Santos.', alegando que não é jurídico construir uma realidade que não possui prova nos autos.

68. Alega que se houvesse a participação efetiva do Diretor de Engenharia haveria documentos assinados por ele ou despachos dando encaminhamentos ao edital. Que, efetivamente, se verificado o Processo Administrativo nº 2.287/2005-Emap, relativo à Concorrência 77/2005-Emap, apenas há um único ato seu de relevo: um despacho dirigido à Presidência da Emap, com o seguinte teor: 'À PRE, concordamos com o exposto, através do Memorando nº 046/2005-SUENG, de 03/11/05, referente à contratação dos serviços de dragagem do canal de navegação, bacia de atracação dos Berços 100 ao 103, dragagem e construção do aterro hidráulico da retroárea dos Berços 100 e 101, em São Luís-MA, e solicitamos as devidas providências. Em 03/11/2005'.

69. O Memorando nº 046/2005-SUENG, a que se refere o citado Despacho, foi o documento do Setor competente da Emap, a Superintendência de Engenharia - SUENG, que deflagrou o processo de contratação da execução dos serviços de dragagem do canal de navegação, bacia de atracação dos Berços 100 ao 103, dragagem e construção do aterro hidráulico da retroárea dos Berços 100 e 101, do Porto do Itaqui, em São Luís-MA.

70. Também houve outra atuação do recorrente: participou da reunião realizada em 14/12/2005 da Comissão Paritária instituída pela Cláusula Quinta do Convênio nº DNIT/AQ/0173/2003, conforme registrado em ata.

71. A razão da presença do recorrente nessa reunião foi de comunicar à Comissão, em especial aos membros do DNIT, sobre as ações da Emap com vistas à realização das licitações das obras de recuperação e ampliação do Porto do Itaqui, que haviam sido revogadas, para que fossem desmembradas em dois novos processos licitatórios – art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 – as Concorrências nº 76/05-CCL e 78/05-CCL.

72. Sua função, portanto, foi de apenas: a) defender a viabilidade técnica do desmembramento da licitação; b) apresentar um novo projeto executivo e o orçamento das obras desmembradas, que

integravam as minutas dos editais de licitação, na forma de anexos, elaboradas pela Comissão Setorial de Licitação da Emap e aprovadas pela Assessoria Jurídica dessa entidade.

73. Nessa reunião os membros da Comissão Paritária não discutiram o teor dos novos editais, até porque essas cláusulas foram copiadas dos editais anteriores com objetos mais abrangentes, as Concorrências 60/2004 e 25/2005.

74. Dessa forma, a discussão na reunião se resumiu tão-somente ao exame da minuta do edital no tocante ao seu objeto, ao prazo de execução da obra, ao projeto executivo e ao seu orçamento, que foram os únicos pontos que divergiam dos editais anteriores.

75. Logo, é imperioso concluir a completa ausência de participação do recorrente em qualquer ato que pudesse resultar na inclusão das cláusulas impugnadas por esse Tribunal. Aliás, se tivesse realmente participado, constaria sua análise nos pareceres técnicos que afastaram as impugnações dos licitantes.

76. Há responsabilidade, sim, dos membros da Comissão Paritária responsável pela supervisão e fiscalização das obras, que deveriam aprovar o edital, formada por um representante do Governo do Estado do Maranhão e dois representantes do DNIT, consoante citou o Relator em seu voto: ‘Veja-se. a título ilustrativo que o Convênio Dnit AQ /173/2003-00 previa em sua Cláusula Quinta (fl. 28 do TC-026.200/2006-5) que a supervisão e fiscalização das obras seriam feitas por uma Comissão Paritária integrada por um representante do conveniente (Governo do Estado do Maranhão), um do interveniente (Emap) e dois representantes do Dnit, por intermédio da Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária. Segundo a cláusula convenial, os projetos básicos, editais de licitações, contratos, aditivos, ordens de serviço, projetos executivos e demais assuntos pertinentes, deveriam ser aprovados previamente pela Comissão Paritária, por escrito. Ademais, o contrato dos serviços de gerenciamento e fiscalização seriam conduzidos pela Emap, tendo sua gestão também sob a responsabilidade da referida comissão.’

77. Por fim, reapresenta às fls. 11/31 do anexo 9 as mesmas razões de justificativa anteriormente encaminhadas em resposta à Audiência (fls. 93, 115, anexo 8), requerendo nova análise, uma releitura e rejugamento dos mesmos fatos, sob a ótica revisional desta Unidade Técnica, a fim de subsidiar um novo julgamento por Relator distinto.

Análise

78. Inicialmente se reanalisam as razões de justificativa anteriormente apresentadas, agora repisadas pelo Sr. Lusivaldo Moraes dos Santos (fls. 11/31, anexo 9), em face da releitura dos fatos nessa fase recursal.

79. A percuciente análise realizada pela Secex/MA (subitens 3.4 a 3.7, fls. 477/483, v. 2) considerou que essas razões de justificativa não são capazes de elidir as irregularidades tratadas. A releitura do caso em análise e das razões de justificativa anteriormente apresentadas não altera as conclusões a que chegou a Secex/MA acerca os presentes pontos. Em primeiro lugar, manifesta-se inteira concordância com a análise procedida por essa Unidade Técnica. Ademais, ao contrário do afirmado pela defesa, não foram apresentadas quaisquer justificativas que validassem as questionadas exigências, motivo pelo qual não são capazes de elidir as irregularidades.

80. Também os demais argumentos não aproveitam ao Sr. Lusivaldo Moraes dos Santos. A uma, porque, assim como os demais recorrentes, também não enfrenta diretamente a questão central da irregularidade, a sobredita exigência de comprovação de execução de expressivos volumes de material dragado sem justificativa técnica. A duas, porque, como Diretor de Engenharia, era sua atribuição ‘realizar os estudos e elaborar ou acompanhar a elaboração de projetos de engenharia no âmbito da empresa’, conforme o art. 22, inciso II do Estatuto da Emap (fl. 176/177, anexo 8).

81. Assim, ao contrário do alegado, era de se esperar sua participação efetiva ou acompanhamento na definição dos requisitos de qualificação técnica dos licitantes.

82. Ante o exposto, não merecem acolhida os presentes argumentos, motivo pelo qual se deve manter as responsabilidades atribuídas ao recorrente pelas irregularidades em questão, relativas aos subitens 9.7.2.1 e 9.7.2.2 do Acórdão 2.640/2001 - Plenário.

Irregularidade relativa ao subitem 9.7.2.3 do Acórdão 2.640/2007 – Plenário: ‘9.7.2.3. exigência cumulativa de Capital Social Mínimo ou Patrimônio Líquido Mínimo de R\$ 5.000,000,00 e de garantia

de participação no valor de R\$ 500.000,00, em desacordo com o que estabelece o art. 31, § 2º, da Lei 8.666/93, bem como com julgados deste Tribunal;'

Argumentos

83. Essa irregularidade foi atribuída a dois responsáveis, os Srs. Francisco de Salles Baptista Ferreira e Ricardo de Alencar Fecury Zenni, que carregaram aos autos idênticos argumentos de defesa às fls 13/15 do anexo 11 e 9/12 do anexo 10, respectivamente, apresentados a seguir, em síntese.

84. Os recorrentes reconhecem que a exigência cumulativa de Capital Social Mínimo ou Patrimônio Líquido Mínimo com a garantia de participação realmente não encontra amparo no § 2º do art. 31 da Lei 8.666/1993, tampouco na jurisprudência desse Tribunal (Acórdão nº 808/2003-Plenário).

85. Contudo, alegam que há várias circunstâncias que minimizam seus efeitos e podem ser considerados para reduzir a penalidade aplicada: a) afetou isonomicamente a todos os licitantes; b) a ilegalidade não é das garantias, mas de sua cumulação; c) não foi objeto de impugnação ou de qualquer pedido de esclarecimento pelos licitantes; d) as garantias foram exigidas dentro do percentual limite estabelecido na Lei de Licitações - 10% e 1%; e e) o princípio da segurança jurídica diz respeito também com uma linha de jurisprudência coerente, evitando-se a atuação casuística. Desse modo, lembram os justificantes que se excluídas as demais irregularidades que ensejaram a audiência, essa, por si só, nunca ensejou a aplicação de penalidades tão severas como as que foram sugeridas nos três processos que cuidam das obras do Porto de Itaqui em São Luis.

86. Citam precedente desta Casa que teria relevado a aplicação de multa em caso semelhante (Acórdão 701/2007 – Plenário).

87. Por fim, consideram que essa questão ainda é polêmica na doutrina. Assim, entendem que a atuação pedagógica do Tribunal, ao exarar determinação no item 9.3.2 do Acórdão 2.640/2007, é suficiente para evitar a reincidência, podendo ser excluída a penalidade imposta, devido, também, à boa-fé dos agentes. Análise dos argumentos

88. Cabe observar inicialmente que esses mesmos argumentos já foram apresentados por ocasião das audiências realizadas, devidamente afastados pela análise da Unidade Técnica (fl. 510, v. 2).

89. Em primeiro lugar, observa-se que os recorrentes admitem a irregularidade apontada.

90. Já as circunstâncias apresentadas não elidem a irregularidade, o que permite afirmar, em tese, que foram consideradas no cálculo das multas aplicadas. A dosimetria da pena tem como alicerce a individualização da pena aplicada a cada responsável de forma diferenciada, levando em conta fatos subjetivos, inerentes a cada um. As circunstâncias atenuantes e agravantes e o grau de reprovação das condutas são consideradas no cálculo da multa. No caso, as multas foram aplicadas em valores distintos para os três responsáveis, o que prova a justa individualização da pena.

91. Por fim, importa salientar que a decisão pedagógica do Tribunal não exclui a aplicação de sanções. Como sobredito, a aplicação de multa varia de acordo com as circunstâncias de cada caso e de cada pessoa envolvida. Portanto, os citados precedentes não servem como modelo para serem aplicados ao presente caso.

92. Ante o exposto, não procedem esses argumentos carregados, motivo pelo qual se deve manter a sanção aplicada aos recorrentes, relativa ao ponto em análise. Irregularidade relativa ao subitem 9.7.2.4 do Acórdão 2.640/2007-Plenário, **verbis**: '9.7.2.4. exigência comprovação de capacidade técnico-profissional em que o vínculo do profissional deveria ser feita mediante cópia do contrato de trabalho constante da carteira profissional e/ou da ficha ou Livro de Registro de Empregados, que demonstrassem a identificação do profissional, autenticada junto à Delegacia Regional do Trabalho, restringindo as possibilidades de que o vínculo profissional pudesse ser demonstrado, por exemplo, através de contrato de prestação de serviços, sem vínculos trabalhistas e regido pela legislação civil comum, que alcançasse todo o período necessário para a execução do objeto licitado, conforme entendimento esposado pelo Tribunal por intermédio do Acórdão 2.297/2005-TCU-Plenário'

Argumentos

93. Os recorrentes alegam, em síntese: a) que o referido acórdão ampliou a competição, embora tenha se afastado da lei, pois antes entendia-se regular a referida exigência que, no caso concreto, visou

apenas a segurança da obra; b) que o Acórdão 2.297/2005-TCU-Plenário não se trata de jurisprudência, mas sim precedente que inovou entendimento do Tribunal sobre o tema, não podendo ter aplicação retroativa, sob pena de violar a segurança jurídica. Nesse aspecto, cumpre ressaltar que o acórdão somente foi publicado no Diário Oficial da União de 3/1/2006, quando o edital da Concorrência 77/05-CCL já havia sido publicado, de modo que não seria razoável cobrar observância de precedente concomitante ou posterior à licitação; c) que a aplicação retroativa de interpretação é legalmente vedada pela Lei nº 9.784, de 29/1/1999, em seu inciso XIII do art. 2º, bem como o Acórdão 2.297/2005-Plenário, em momento algum foi dirigido à Emap, mas apenas ao jurisdicionado cuja licitação foi discutida no processo; d) que o relatório de fiscalização não pode gerar obrigação, ao contrário do que sugeriu a Unidade Técnica de origem, pois essa somente pode decorrer da lei; e) que a conduta administrativa que destoa de um precedente não configura causa para aplicação de multa, ressaltando situações em que o tribunal estabelece marcos temporais para cumprimento de interpretações da norma, sem aplicar sanção.

94. Desse modo, pelas razões expostas, obtempera-se a exclusão da pena em relação a essa questão, por aplicação do preceito da razoabilidade.

Análise dos argumentos

95. Os argumentos carreados são suficientes para elidir a irregularidade em tela, como se verá a seguir. 96. De início, observa-se que, de fato, a irregularidade está expressamente fundamentada no citado precedente desta Casa, nos seguintes termos: 'conforme entendimento esposado pelo Tribunal por intermédio do Acórdão 2.297/2005-TCU-Plenário'. Também se reconhece que esse Acórdão, publicado em 3/1/2006, é posterior ao instrumento convocatório da questionada licitação, lançado em 22/12/2005 (fl. 97, anexo 1) e ao respectivo aviso, publicado em 28/12/2005 (fls. 118/119, anexo 1).

97. Dessa forma, não se pode exigir que a Comissão de Licitação, ao publicar o questionado edital, aplicasse critério posterior, fixado pelo Acórdão 2.297/2005 – Plenário.

98. Portanto, entende-se que a sanção aplicada aos responsáveis, em relação à considerada irregularidade em comento, é medida de excesso, desprovida do binômio adequação-necessidade que reveste o princípio da razoabilidade.

99. Cabe trazer à baila o ensinamento de Francisco Octávio de Almeida Prado, sobre a aplicabilidade do princípio da razoabilidade na atividade sancionadora:

'A delimitação precisa dos princípios de proporcionalidade e razoabilidade não é pacífica, havendo quem prefira englobar a razoabilidade no princípio geral da proporcionalidade [posicionamento de Odete Medauar]. Todavia, o conteúdo dos princípios é o que importa, convindo registrar que há autores que tratam de ambos sob a denominação de princípio da proibição do excesso. Sob essa denominação, que considera equivalente à de princípio da proporcionalidade em sentido amplo, J. J. Comes Canotilho desdobra-o em três subprincípios, respectivamente: (a) princípio da conformidade ou adequação de meios, que exige comprovada aptidão e conformidade dos meios em relação aos fins justificativos de sua adoção (adequação medida/fim), (b) princípio da exigibilidade ou da necessidade, que exige a seleção do meio menos oneroso para o cidadão, e (c) princípio da proporcionalidade em sentido restrito, que impõe uma ponderação '(...) com o objectivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim'. Enfatiza esse autor que o princípio se aplica a todas as espécies de atos dos Poderes Públicos, vinculando o legislador, a Administração e a jurisdição'. (in *Improbidade Administrativa*. São Paulo, Ed. Malheiros, 2001, p. 41/42).

100. Por outro lado, também procede a alegação de que o Tribunal não poderia aplicar retroativamente o entendimento dado pelo Acórdão 2.297/2005 – Plenário, consoante o art. 2º, inciso XII, da Lei 9.784/1999.

101. Ante o exposto, entende-se que os argumentos são aptos a excluir essa irregularidade atribuída aos ora recorrentes.

CONCLUSÃO

102. Ante o exposto nas análises acima, conclui-se, em relação às irregularidades em comento, consignadas nos subitens 9.7.2.1 a 9.7.2.4 do Acórdão 2.640/2007-TCU-Plenário: a) subitens 9.7.2.1 /

9.7.2.2 – os argumentos aproveitam ao Sr. Francisco de Salles Baptista Ferreira, mas não ao Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni e Lusivaldo Moraes dos Santos, subsistindo a responsabilidade destes; b) subitem 9.7.2.3 – os argumentos não são capazes de elidir a irregularidade, portanto devem subsistir as responsabilidades atribuídas aos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni e Francisco de Salles Baptista Ferreira; c) subitem 9.7.2.4 – os argumentos são capazes de elidir a irregularidade, por conseguinte, não subsistem as responsabilidades atribuídas.

103. Por fim, ante a insubsistência parcial das irregularidades e responsabilidades, e considerando o princípio da proporcionalidade, entende-se que as multas aplicadas aos recorrentes devem ser reduzidas.

PROPOSTA

104. Diante do exposto, com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/92, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Francisco de Salles Baptista Ferreira, Lusivaldo Moraes dos Santos e Ricardo de Alencar Fecury Zenni, contra o Acórdão 2.712/2008-TCU-Plenário para, no mérito, dar-lhes provimentos parciais;

b) reformar o subitem 9.4 do acórdão guerreado, no sentido de reduzir as multas aplicadas aos responsáveis, em atenção ao princípio da proporcionalidade;

c) dar ciência aos recorrentes do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem.”

É o Relatório.

VOTO

Por meio do Acórdão nº 2.712/2008-Plenário, o Tribunal rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Diretor Presidente da Empresa Maranhense de Administração Portuária – Emap, Francisco de Salles Baptista Ferreira, ex-Presidente da Comissão Central de Licitação da Emap, e Lusivaldo Moraes dos Santos, ex-Diretor de Engenharia da Emap – com relação a esse responsável a rejeição foi parcial –, e aplicou-lhes multa em face das irregularidades pelas quais foram chamados em audiência, nos termos do Acórdão 2.640/2007-TCU-Plenário:

“9.7.2. Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, Lusivaldo Moraes dos Santos e Francisco Baptista Ferreira, respectivamente, ex-Diretor-Presidente, Diretor de Engenharia e Operações e Presidente da Comissão Central de Licitação, em razão da adoção dos critérios de qualificação técnico-operacional e exigências editalícias de caráter restritivo à Concorrência 77/2005-CCL, descritos nos indícios de irregularidades de números 5 a 9 do relatório de auditoria integrante destes autos, apresentados por meio do Acórdão 1.896/2007 - Plenário, quais sejam:

9.7.2.1. exigência de atestados para comprovação de capacidade técnico-operacional limitados ao número de dois, com cada quesito atendido em suas quantidades mínimas por apenas um contrato sem fundamentação em justificativas técnicas adequadas, infringindo o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

9.7.2.2. exigência de capacidade técnico-operacional por meio de atestados que comprovassem experiência anterior na execução de expressivos volumes de material dragado sem embasamento em justificativas técnicas que embasassem a exigência, não se observando o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

9.7.2.3. exigência cumulativa de Capital Social Mínimo ou Patrimônio Líquido Mínimo de R\$ 5.000.000,00 e de garantia de participação no valor de R\$ 500.000,00, em desacordo com o que estabelece o art. 31, § 2º, da Lei 8.666/93, bem como com julgados deste Tribunal;

9.7.2.4. exigência comprovação de capacidade técnico-profissional em que o vínculo do profissional deveria ser feita mediante cópia do contrato de trabalho constante da carteira profissional e/ou da ficha ou Livro de Registro de Empregados, que demonstrassem a identificação do profissional, autenticada junto à Delegacia Regional do Trabalho, restringindo as possibilidades de que o vínculo

profissional pudesse ser demonstrado, por exemplo, através de contrato de prestação de serviços, sem vínculos trabalhistas e regido pela legislação civil comum, que alcançasse todo o período necessário para a execução do objeto licitado, conforme entendimento esposado pelo Tribunal por intermédio do Acórdão 2.297/2005-TCU-Plenário;”

2. Nesta oportunidade se insurgem contra a aludida deliberação, mediante interposição de pedidos de reexame que foram examinados em conjunto pela Serur.

3. Preliminarmente, os recursos devem ser conhecidos, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992.

4. Quanto ao mérito, posiciono-me, em linhas gerais, de acordo com as razões de fato e de direito aduzidas no parecer da Serur, as quais incorporo às presentes razões de decidir.

5. À exceção do Sr. Francisco Salles Baptista Ferreira, os demais recorrentes não obtiveram êxito em demonstrar a insubsistência das graves irregularidades que lhes foram atribuídas, configuradas por exigências de qualificação técnica excessivas e desarrazoadas em detrimento da competitividade do certame (Concorrência nº 77/2005-CCL).

6. Há evidências nos autos de que o mencionado responsável, na condição de Presidente da Comissão Central de Licitação do Estado do Maranhão, não atuou na confecção do edital – tarefa que era de responsabilidade da Emap –, mas apenas na condução do procedimento, razão pela qual não lhe deve ser atribuída responsabilidade pela inclusão de exigências restritivas do caráter competitivo da licitação (subitens 9.7.2.1 e 9.7.2.2 do Acórdão 2.640/2007-Plenário).

7. Quanto aos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni e Lusivaldo Moraes dos Santos, não se pode aplicar o mesmo entendimento.

8. A equipe de auditoria não questionou a relevância técnica dos serviços de dragagem e execução de aterro hidráulico, tampouco o seu impacto financeiro no contrato como um todo. Com efeito, segundo a jurisprudência desta Corte (v.g. Decisão nºs 285/2000, 1.288/2002, 1.618/2002; Acórdãos nºs 1.917/2003, 1.284/2003, 1.631/2007, 2.014/2007, do Plenário; e 2.104/2009-2ª Câmara), era plenamente possível que a Emap exigisse dos licitantes comprovação de experiência anterior no que se refere aos serviços em questão. As irregularidades concentraram-se, portanto, não no ato de exigir qualificação técnico-operacional dos licitantes, mas no excesso cometido dentro da margem de discricionariedade da Administração, ao se estabelecer, efetivamente, número máximo de 2 (dois) atestados e quantitativos excessivos de material dragado quando comparados com os volumes do contrato.

9. Conforme apontado no parecer da então Secob singular (fl. 357/359 do vol. 1), a respeito da falha concernente à fixação do número de atestados, os serviços de dragagem e execução de aterro não justificavam esse tipo exigência. Isso porque se alguma empresa que eventualmente detivesse três atestados cuja soma não alcançasse a exigência de edital não poderia ser considerada inapta para a consecução dos serviços.

10. A meu ver, o raciocínio acima se mostrou acertado. De fato, os gestores das Emap não lograram justificar a relação estrita entre os serviços de dragagem e aterro hidráulico e a capacidade operacional das proponentes a ponto de justificar a vedação imposta.

11. Observo ainda que, após a última alteração da alínea “c” do item 8.4.4.3.1 do edital (Errata nº 5), restaram explicitadas as especificações dos equipamentos necessários à execução dos serviços, com definição dos tipos de draga, potência dos equipamentos e profundidade de extração, o que reforça o posicionamento adotado no acórdão **a quo**. É que, uma vez fixada a estrutura técnico-operacional necessária à realização dos serviços tidos como mais relevantes, o volume extraído por cada licitante e o número de atestados passaram a ter menor importância para efeito de comprovação de experiência anterior.

12. Nesse contexto, considero oportuno transcrever os ensinamentos do Prof. Marçal Justen Filho acerca do tema:

“Questão tradicional é a do somatório de atestados. Surge quando um licitante não conseguir evidenciar, em uma única contratação, o preenchimento dos requisitos exigidos no ato convocatório.

Pretende-se, então, somar diferentes obras e serviços. Questiona-se a possibilidade e parece que o problema tem sido mal colocado.

A qualificação técnico-operacional consiste na execução anterior de objeto similar aquele licitado. Ora, isso significa que a identidade do objeto licitado é que determina a possibilidade ou não de somatório. Dá-se um exemplo: uma ponte de mil metros de extensão não é igual a duas pontes de quinhentos metros. Muitas vezes, a complexidade do objeto licitado deriva de certa dimensão quantitativa. Nesses casos, não terá cabimento o somatório de contratações anteriores. Já haverá outros casos em que a questão não reside numa contratação única, mas na experiência de executar certos quantitativos, ainda que em oportunidades sucessivas. Enfim, a solução deverá ser encontrada a partir da natureza do objeto licitado.

Logo, não cabe indagar-se se é cabível ou não o somatório de atestados. Essa pergunta está mal formulada. O relevante reside em investigar se o objeto a ser executado caracteriza-se por unidade e indissociabilidade, de modo que a execução anterior de parcelas não configura experiência na execução de um objeto similar. Logo, a pergunta adequada envolve a possibilidade de dissociação do objeto licitado em unidades autônomas, sem que isso produza a sua desnaturação. Somente caberá o somatório quando o objeto licitado comportar fracionamento dessa ordem” (in Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008).

13. Percebe-se, então, que o aproveitamento pelos licitantes de volumes inferiores atinentes a serviços de dragagem no mar e execução de aterro hidráulico, por meio de atestados em número superior a 2 (dois), era perfeitamente possível, desde que atendidas às especificações técnicas dos equipamentos e demais exigências do edital, porquanto não se tratava de serviços únicos, indissociáveis.

14. Ademais, não procede a afirmação segundo a qual a alteração da alínea “a” do item 8.4.4.3.1 do edital, que reduziu o número máximo de atestados permitidos de 3 (três) para 2 (dois), teve como objetivo propiciar a soma dos quantitativos presentes em cada atestado – o que em princípio teria sido vedado pela redação original – ao revogar tacitamente o item 8.4.4.3.1.3. Ainda que na fase de habilitação tenha sido esse o procedimento adotado pela comissão, ou seja, de permitir a soma dos atestados, deveria a Administração ter revogado expressamente o dispositivo sob pena de ter desencorajado a participação de possíveis interessados ao facultar mais de uma interpretação, em prejuízo da competitividade do certame e do princípio da isonomia, assegurado pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

15. Outrossim, quanto à irregularidade relacionada no subitem 9.7.2.2 do Acórdão nº 2.640/2007-Plenário, relacionada à injustificada exigência de volumes expressivos de material dragado, os recorrentes buscam evidenciar, por meio de relato dos fatos à época e segundo as suas atribuições na Emap, que não contribuíram para a consumação da ocorrência. Basicamente, defendem que, pela natureza de seus cargos, cada qual mediante justificativas próprias, não era razoável responsabilizá-los por atos envolvendo aspectos técnicos. Alegam, também, que o edital da Concorrência nº 77/2005-CCL originou-se de cópia de instrumento anterior levado a efeito por aquela empresa pública, devendo tal fato servir como atenuante no exame de suas condutas.

16. Verifico que os recorrentes não agregam elementos para rebater a questão central levantada no relatório de auditoria, qual seja, a ausência de justificativa plausível para se exigir que os licitantes apresentassem quantidades mínimas da ordem de 70% e 77% para os itens de aterro hidráulico e dragagem de argila siltosa, respectivamente, o que se mostrou desarrazoado e em desacordo com a norma legal.

17. Destarte, não vejo como lhes dar razão quanto a esse aspecto. De fato, não era razoável que deles se exigisse conhecimento especializado em determinada área. Ocorre que a simples leitura, sem maiores conhecimentos acerca dos serviços, era suficiente para se atestar que as exigências de quantitativos mínimos eram excessivas, com sérios riscos à competitividade da licitação. Mesmo admitindo que a decisão envolvia questões alheias à esfera de conhecimento dos gestores, tal fato não os isentava do dever de exigir justificativas e elementos técnicos contundentes que lhe permitissem qualquer tomada de decisão.

18. Correto, portanto, o entendimento perfilhado na decisão original, ocasião em que foi possível verificar nexo de causalidade entre as exigências de qualificação técnico-operacional e as condutas dos gestores e o reduzido número de propostas válidas (duas) em face de cerca de 20 (vinte) empresas interessadas.

19. Sobre a ocorrência constante do subitem 9.7.2.4 do Acórdão nº 2.640/2007-Plenário, devem ser acolhidas as razões recursais. Como bem observado pela Serur, o Acórdão nº 2.297/2005-Plenário não vigorava no mundo jurídico quando da instauração do instrumento convocatório. Configura, pois, medida desproporcional a manutenção da culpabilidade dos gestores face a essa falha. Apesar disso, de se reconhecer que a matéria, embora pacificada na jurisprudência desta Casa, comporta divergências doutrinárias, o que recomenda exame mais detido acerca do caso concreto, a fim de se eventualmente ponderar circunstâncias atenuantes da conduta dos responsáveis.

20. Divirjo da Serur, com a devida vênia, apenas no que se refere à exigência cumulativa de capital social ou patrimônio líquido conjugada com garantia de participação (subitem 9.7.2.3 do Acórdão nº 2.640/2007-Plenário). Mesmo reconhecida a irregularidade pelos gestores, entendo que, excepcionalmente, pode ser tida como falha formal. Estou convencido de que não houve prejuízos à licitação e ao princípio da isonomia, visto que a referida exigência foi aplicada indistintamente a todos os interessados, que, vale dizer, contra ela não se manifestaram mediante interposição de recurso administrativo.

21. Ante o exposto, manifesto-me no sentido de que, no mérito: a) seja dado provimento ao recurso interposto pelo Sr. Francisco de Salles Baptista Ferreira, de modo a acolher suas razões de justificativa e tornar insubsistente a penalidade que lhe foi imposta; e b) seja dado provimento parcial aos recursos interpostos pelos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni e Lusivaldo Moraes dos Santos, a fim de reformar o acórdão recorrido para acolher suas razões de justificativa quanto às ocorrências descritas nos subitens 9.7.2.3 e 9.7.2.4 do Acórdão nº 2.640/2007-Plenário e reduzir as multas que lhes foram infligidas.

Alinhando-me, no essencial, ao parecer da Serur, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 329/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.296/2008-0 (c/ 2 volumes e 10 anexos).
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame.
3. Interessados: Francisco de Salles Baptista Ferreira (000.544.963-49); Lusivaldo Moraes dos Santos (278.745.243-49); Ricardo Alencar Fecury Zenny (114.355.341-15).
4. Entidade: Empresa Maranhense de Administração Portuária – Emap.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Recursos – Serur.
8. Advogado constituído nos autos: Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885); Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546); Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947); Patrícia Guércio Teixeira (OAB/MG 90.459); Marina Hermeto Corrêa (OAB/MG 75.173); Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG 89.353); Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/MG 101.162); Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826); Érlon André de Matos (OAB/MG 103.096); Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011); Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817); Carolina Feitosa Dolabela Chagas (OAB/MG

96.205); Cristiano Nascimento e Figueiredo (OAB/MG 101.334); Mariana Barbosa Miraglia (OAB/MG 107.162); Cynthia Póvoa Aragão (OAB/DF 22.298); Edgard de Assumpção Filho (OAB/SP 76.149); Clóvis Henrique de Moura (OAB/SP 152.679); Melissa Sualdini Adrien Fer (OAB/SP 202.467); Welington José Pinto de Souza e Silva (OAB/SP 195.622); Rodrigo de Sá Martins (OAB/SP 168.439); Ricardo Mendes Borges (OAB/SP 228.758); Vinícius Sciarra dos Santos (OAB/SP 228.799); Gustavo Pane Vidal (OAB/SP 242.787); Patrícia Dabus Buazar Ávila (OAB/SP 251.473); Michael Feitosa dos Santos (OAB/SP 261.110); Alexandre Zucca Abrahão (OAB/SP 261.546); e Thiago Marques Rodrigues (OAB/SP 253.490).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão nº 2.712/2008-TCU-Plenário por Francisco de Salles Baptista Ferreira, Lusivaldo Moraes dos Santos e Ricardo de Alencar Fecury Zenni,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32 parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso II, e 286 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos presentes pedidos de reexame para, no mérito, dar provimento ao interposto pelo Sr. Francisco de Salles Baptista Ferreira e provimento parcial aos interpostos pelos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni e Lusivaldo Moraes dos Santos, de modo a alterar os subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 2.712/2008-Plenário, que passam a vigorar com as seguintes redações:

“9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Francisco de Salles Baptista Ferreira, ex-Presidente da Comissão Central de Licitação do Estado do Maranhão, em face das irregularidades que lhe foram atribuídas; acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Diretor Presidente da Empresa Maranhense de Administração Portuária – Emap, no tocante às irregularidades descritas nos subitens 9.7.2.3 e 9.7.2.4 do Acórdão nº 2.640/2007-Plenário, e rejeitar as referentes aos subitens 9.7.2.1 e 9.7.2.2;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lusivaldo Moraes dos Santos, ex-Diretor de Engenharia da Emap, no tocante às irregularidades descritas nos subitens 9.7.2.3 e 9.7.2.4 do Acórdão nº 2.640/2007-Plenário, e rejeitar as referentes aos subitens 9.7.2.1 e 9.7.2.2;

9.4. aplicar aos responsáveis Ricardo de Alencar Fecury Zeni, ex-Diretor Presidente da Emap, e Lusivaldo Moraes dos Santos, ex-Diretor de Engenharia da Emap, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, individualmente, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da respectiva quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;”

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0329-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 015.861/1993-7 (c/ 5 volumes e 1 anexo); [apenso: TC 014.160/1997-8].

Natureza: Pedido de Reexame.

Entidade: Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA (extinta).

Recorrentes: Rosane Malta Collor de Melo e Nair Maria Xavier Nunes Oliveira.

Advogados constituídos nos autos: Amauri Serralvo (OAB/DF nº 760), José Carlos Fonseca (OAB/DF nº 1.495), José Gomes de Matos Filho (OAB/DF nº 5.137), Lara Nunes Lobo Riccioppo Costa (OAB/GO nº 18.905), Mirtes Lino de Oliveira (OAB/GO nº 6.495), Rivadávia Xavier Nunes (OAB/GO nº 633) e Walter Costa Porto (OAB/DF nº 6.098).

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. LBA. PROGRAMA DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR DO GOVERNO FEDERAL. EMPRESAS EM MORA NA ENTREGA DOS PRODUTOS EM DESACORDO COM INSTRUMENTO CONTRATUAL. OMISSÃO DA PRESIDENTE DA LBA EM APLICAR SANÇÕES. DETERIORAÇÃO DE TONELADAS DE ALIMENTOS NO ALMOXARIFADO DA ENTIDADE NO ESTADO DE GOIÁS. OMISSÃO DA SUPERINTENDENTE ESTADUAL NA QUANTIFICAÇÃO E APURAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES PELO PREJUÍZO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INCAPAZES PARA MODIFICAR O ENTENDIMENTO ANTERIORMENTE FIRMADO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de apartado do TC 001.317/1993-8 (Relatório de Auditoria Operacional - Programa de Suplementação Alimentar do Governo Federal), constituído com o objetivo de acompanhar o desfecho do subitem 8.5, alíneas “a” a “g”, da Decisão Plenária nº 310/1993, que determinou à Fundação Legião Brasileira de Assistência/FLBA (extinta) a adoção de providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, relativamente ao seguinte:

a) irregularidades cometidas na Concorrência LBA nº 01/89 para aquisição de 4.878 toneladas de leite em pó, tais como: reajuste indevido de 183,36% sobre os preços contratados; falta de dedução contratual de 1% das faturas por dia de atraso nas entregas, conforme previa o contrato; falta de retenção da multa contratual por atraso no fornecimento; e alteração de preços contratuais sem a existência de condições imprevistas e imprevisíveis que, efetivamente, configurassem ônus excessivo e insuportável pelas contratadas que justificassem a quebra do equilíbrio econômico-financeiro, conforme apontado no Processo LBA nº 28.971.001.177/92;

b) deterioração de 27 toneladas de alimentos formulados, entregues pelas empresas Companhia Goiana de Laticínios e Pink - Alimentos do Brasil Ltda., nos dias 22/3 e 9/4/1990, na Superintendência Estadual de Goiás;

c) deterioração de 26,57 toneladas de alimentos formulados, entregues pela empresa BELPRATO, nos dias 5 e 9/4/1990, na Superintendência Estadual do Maranhão;

d) pagamento sem cobertura contratual de despesas com análises laboratoriais à Universidade de São Paulo e à Universidade Federal de Viçosa – MG, em 1991;

e) pagamento de alimentos não entregues e pela distribuição de cestas básicas a pessoas não cadastradas pela Superintendência Estadual do Amapá, conforme apontado no Processo LBA nº 37.000.00334/90, devendo ser enviado, juntamente com essa TCE, informações sobre o resultado da

Sindicância proposta pela Comissão Disciplinar criada para analisar as irregularidades ocorridas nessa aquisição;

f) pagamento indevido de 43.239 kg de feijão e pela ausência de documentação comprovante da distribuição de 3.830 kg de leite em pó, conforme apontado pela Auditoria Interna - Relatório nº 29/92, realizada na Superintendência Estadual de Tocantins, devendo ser remetido, juntamente com esta TCE, o resultado dos trabalhos da Comissão Disciplinar criada pela Portaria nº 155/93; e

g) pagamento antecipado de Cr\$ 24.100.000,00 (vinte e quatro milhões e cem mil cruzeiros) sem que tenha ocorrido a posterior entrega dos respectivos alimentos destinados à cesta básica e pela inutilização de 1.138 kg de leite em pó enviados pela Direção Nacional da LBA, conforme apontado pela Auditoria Interna - Relatório nº 05/92, realizada na Superintendência Estadual de Roraima, devendo ser enviado, juntamente com essa TCE, notícias sobre o Inquérito nº 80/91 aberto pela Polícia Federal, bem como sobre o andamento dos processos nº 17 e 18/92, decorrentes de ação ordinária da Procuradoria Estadual de Roraima e que atualmente se encontram na Justiça Federal de Boa Vista – RR.

2. Como resultado desse acompanhamento, as responsáveis Rosane Malta Collor de Mello e Nair Maria Xavier Nunes de Oliveira Lobo foram multadas por esta Corte, mediante o Acórdão nº 238/2001-Plenário, em razão de, respectivamente: i) deixar de sancionar as empresas que incidiram em mora na entrega dos produtos adquiridos, em desacordo com o instrumento contratual, constituindo a sua omissão em ato antieconômico; e ii) tendo tomado conhecimento da deterioração de 27 toneladas de alimento no almoxarifado da entidade naquele Estado, não adotar qualquer providência com vistas a quantificar os prejuízos e apurar as responsabilidades, constituindo a sua omissão em ato antieconômico.

3. Irresignadas, apresentam pedidos de reexame, os quais foram analisados pelo Auditor Federal de Controle Externo lotado na Secretaria de Recursos – Serur, nos seguintes termos (fls. 96/131, volume 5), transcrito a seguir com ajustes de forma:

“Recorrem por meio do presente recurso de Pedido de Reexame e por intermédio de Advogados devidamente constituídos (fls. 587,568 e 666 do Processo principal) Rosane Malta Collor de Mello e Nair Maria Xavier Nunes de Oliveira Lobo contra o Acórdão nº 238/2001-Plenário (fls. 642/663), pelo qual foram condenadas ao pagamento individual da multa correspondente à época dos fatos ao valor de dez salários-mínimos, com fundamento no inciso III, do art. 58, da Lei 8.442/93, observando-se os limites fixados no art. 53, caput, do Decreto-Lei nº 199/67, Lei Orgânica do TCU então vigente quando da ocorrência dos fatos imputados às Recorrentes os quais se deram à frente da Direção, respectivamente, Nacional e Regional do Estado de Goiás, da Legião Brasileira de Assistência – LBA.

I - DA ADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS

2. A admissibilidade preliminar e os efeitos suspensivos dos presentes Recursos foram declarados pelo então Exmo. Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo, segundo consta dos Despachos de fls. 12 e 87, acompanhando propostas no mesmo sentido, formuladas pelo Setor próprio desta Unidade Técnica, segundo as análises de fls. 09/10 e 86 destes autos.

3. Objetivamente considerados, os pressupostos recursais estão atendidos a permitir, com isso, o processamento e bem assim a análise dos Recursos.

II – DA D. DECISÃO RECORRIDA

4. A d. Decisão recorrida consubstancia-se no Acórdão nº 238/2001, do Plenário deste Tribunal em que as ora Recorrentes foram condenadas individualmente ao pagamento de multa nos autos do Processo em epígrafe (fls. 642/663, do Processo principal) o qual se constituía como processo apartado do processo originário de nº TC – 001.317/1993-8 onde se processara o Relatório de Auditoria Operacional – Programa de Suplementação Alimentar do Governo Federal.

5. Este Programa de Suplementação Alimentar, dentre inúmeros outros mantidos pelo Governo Federal, era executado pela Fundação Legião Brasileira de Assistência, tanto no âmbito da Direção Nacional quanto por suas Superintendências Regionais, sendo as Recorrentes suas respectivas Dirigentes.

6. Assim, consiste a condenação das Recorrentes, segundo o Acórdão nº 238/2001-Plenário, nos seguintes termos:

‘a) aplicar, individualmente, às Sras. Rosane Malta Collor de Mello (ex-Presidente da LBA) e Nair Maria Xavier Nunes de Oliveira Lobo (ex-Superintendente da LBA no Estado de Goiás), a multa prevista no art. 58, inciso III, observado o limite de 10 salários mínimos fixado pelo Decreto-Lei nº 199/67, no valor de R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante este Tribunal (art. 165, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida à União.

b) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não seja atendida a notificação, consoante disposto no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92’.

7. Esse dispositivo condenatório, agora guerreado pelos presentes Recursos, foi precedido, no bojo do próprio Acórdão, de ‘Consideranda’ os quais, pela relevância dos seus conteúdos e do que os mesmos revelam, merecem igualmente serem transcritos:

‘Considerando que restou comprovado que a Sra. Rosane Malta Collor de Mello deixou de aplicar as sanções às empresas que incidiram em mora na entrega dos produtos adquiridos, em desacordo com o instrumento contratual, constituindo sua omissão em ato antieconômico;

Considerando que restou comprovado que a Sra. Nair Maria Xavier Nunes de Oliveira Lobo, na qualidade de Superintendente da LBA em Goiás, tendo tomado conhecimento da deterioração de 27 toneladas de alimento no almoxarifado da entidade naquele Estado, não adotou qualquer providência com vistas a quantificar os prejuízos e apurar as responsabilidades, constituindo a sua omissão ato antieconômico;

Considerando que os fatos inquinados foram praticados antes quando em vigor o Decreto-Lei nº 199/67 (então Lei Orgânica do TCU);

Considerando que restou comprovado, consoante os fundamentos apresentados pela Unidade Técnica, que os demais responsáveis não praticaram irregularidades que ensejem a aplicação de multa;’

8. Esses, portanto, os ‘consideranda’ e o dispositivo da d. Decisão Recorrida.

III - DO TC – 001.317/1993 - PRINCIPAL

9. O presente Processo é resultado de apartação do Processo originário, TC – 001.317/1993, que trata do Relatório de Auditoria Operacional nos Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal, dentre os quais incluía-se o Programa de Apoio Nutricional – PAN, executado pela então Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA. Esta Auditoria foi realizada no período de 12-02-93 a 30-06-93, motivada, dentre outras razões, além de trabalhos internos, por provocação da então ‘CPI da Fome’.

10. Ante a diversidade de providências determinadas no Acórdão nº 310/93, prolatado no referido TC – 001.317/1993 houve por bem a então Ministra-Relatora Élvia L. Castello Branco, em Decisão singular, constituir em processos apartados, com numeração própria, os inúmeros processamentos resultantes do cumprimento do referido Acórdão, tal como o presente processo.

11. Resulta, então, o presente processo, do cumprimento do mencionado Acórdão nº 310/93, especificamente do seu subitem 8.5 e suas alíneas, os quais merecem transcrição com o fito da integral compreensão dos fatos coligidos nos autos, do contexto em que proferida a d. Decisão recorrida e, por fim, da própria análise processual dos Recursos ora em exame:

‘8.5 – Determinar à Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA, adotar providências, no prazo de trinta dias, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado, nos termos do § 1º, do art. 8º da Lei nº 8.443/92 e do § 1º do art. 142 do Regimento Interno deste Tribunal, instaurando, se necessário, a tomada de contas especial:

a – pelas irregularidades cometidas na Concorrência LBA nº 01/89 para aquisição de 4.878 toneladas de leite em pó, tais como: reajuste indevido de 183,36% sobre os preços contratados; falta de dedução contratual de 1% das faturas por dia de atraso nas entregas, conforme previa o contrato; falta de retenção da multa contratual por atraso no fornecimento; e alteração de preços contratuais se a existência de condições imprevistas e imprevisíveis que, efetivamente, configurassem ônus excessivo e insuportável pelas contratadas que justificassem a quebra do equilíbrio econômico financeiro, conforme apontado no Processo LBA nº 28971.001.177/92;

b – pela deterioração de 27 toneladas de alimentos formulados entregues pelas empresas COMPANHIA GOIANA DE LATICÍNIOS e PINK ALIMENTOS DO BRASIL LTDA., nos dias 22-03 e 09-04-1990, na Superintendência Estadual de Goiás;

c – pela deterioração de 26,57 toneladas de alimentos formulados entregues pela empresa BELPRATO, nos dias 09 e 09-04-1990, na Superintendência Estadual do Maranhão;

d – pelo pagamento sem cobertura contratual de despesas com análises laboratoriais à Universidade de São Paulo e à Universidade Federal de Viçosa-MG, em 1991;

e – pelo pagamento de alimentos não entregues e pela distribuição de cestas básicas a pessoas não cadastradas pela Superintendência Estadual do Amapá, conforme apontado no Processo LBA nº 37.000.00334/90, devendo ser enviado, juntamente com essa TCE, informações sobre o resultado da Sindicância proposta pela Comissão Disciplinar criada para analisar as irregularidades ocorridas nessa aquisição;

f – pelo pagamento indevido de 43.239 kg de feijão e pela ausência de documentação comprovante da distribuição de 3.830 kg de leite em pó, conforme apontado pela Auditoria Interna – Relatório nº 29/92, realizada na Superintendência Estadual de Tocantins, devendo ser remetido, juntamente com esta TCE, o resultado dos trabalhos da Comissão Disciplinar criada pela Portaria nº 155/93;

g – pelo pagamento antecipado de Cr\$ 24.100.000,00 (vinte e quatro milhões e cem mil cruzeiros) sem que tenha ocorrido a posterior entrega dos respectivos alimentos destinados à cesta básica e pela inutilização de 1.138 kg de leite em pó enviados pela Direção Nacional da LBA, conforme apontado pela Auditoria Interna – Relatório nº 05/92, realizada na Superintendência Estadual de Roraima, devendo ser enviado juntamente com essa TCE, notícias sobre o Inquérito nº 80/91 aberto pela Polícia Federal, bem como sobre o andamento dos Processos nºs 17 e 18/92, decorrentes de ação ordinária da Procuradoria Estadual de Roraima e que atualmente se encontram na Justiça Federal de Boa Vista – RR;’

12. Ainda por se tratar de determinações envolvendo a LBA e seus dirigentes, convém transcrever o subitem 8.6 e sua alínea b, do mesmo Acórdão, do teor seguinte:

‘Determinar, desde logo, a audiência prévia, em processos apartados por Entidades, conforme disposto no inciso II, do art. 43, da Lei nº 8.443/92 e no inciso III, do art. 188, do Regimento Interno deste Tribunal, com vistas à aplicação individual da multa prevista no art. 58, da Lei nº 8.443/92, no limite fixado pelo art. 53 do Decreto-Lei nº 199/67, vigente à época:

(...)

b – da Sra. Rosane Malta Collor de Mello e do Sr. José Abílio Dantas, dirigentes da LBA à época, pela prestação de serviços de processamento de dados irregulares, à LBA, pela DATAPREV (Processo LBA nº 28971.000.212/91 e pelo SERPRO (Processo LBA nº 28971.002.464/91), sem cobertura contratual;’

13. Todas essas determinações, especialmente as contidas no subitem 8.5, do Acórdão nº 310/93 – Plenário são unicamente referentes aos fatos apurados na execução do ‘Programa de Apoio Nutricional – PAN’ no âmbito da então LBA, impondo ressaltar que no mesmo Acórdão inúmeras outras determinações foram formuladas para os demais órgãos envolvidos nos ‘Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal’, razão pela qual, especialmente para se garantir a efetividade da Decisão, procedeu-se o processamento de autos apartados, como o presente feito.

14. Por derradeiro, ainda a respeito desse processo principal, no qual constatarem-se as irregularidades que resultaram, dentre outras, nas imputações objeto da Decisão ora recorrida, convém transcrever trechos do Relatório que precedeu o mencionado Acórdão nº 310/93 envolvendo especificamente o ‘Programa de Apoio Nutricional’ executado pela LBA, os quais bem demonstram o quadro de verdadeiro descalabro e descaso com o dinheiro público e o programa social que e pretendia promover, segundo consta às fls. 6/7, do processo principal:

‘O PAN tinha como objetivo melhorar as condições de vida da população de baixa de renda, principalmente do grupo de maior risco – gestantes, nutrízes e crianças de 0 a 36 meses, com a distribuição de alimentos integrada à prestação de ações básicas de saúde a cargo da LBA.

(...)

O PAN foi desativado no segundo semestre de 1991. Enquanto existiu, foi vítima de desvios e irregularidades relatados em diversos processos neste Tribunal. A distribuição de cestas básicas tornou-se um dos instrumentos prediletos de campanhas eleitorais em todo o Brasil.

Apenas as compras irregulares de cestas básicas realizadas pelas Superintendências Estaduais no final de 1990 e início de 1991 envolveram 2 bilhões de cruzeiros (12,7 milhões de dólares).

Nos Estados de Goiás e do Maranhão, deterioraram-se 53,5 toneladas de alimentos formulados, causando um prejuízo de 4,3 bilhões de cruzeiros entre março e maio/90.

No Estado do Amapá, a LBA não comprovou a entrega, pelos fornecedores, das cestas adquiridas e distribuiu alimentos a pessoas não cadastradas no Programa.

As Superintendências da LBA no Distrito Federal e Mato Grosso do Sul adquiriram cestas básicas com dispensa indevida de licitação.

No Estado de Tocantins, a LBA pagou indevidamente 43.239 kg de feijão e não foi encontrada a documentação que comprovasse a distribuição de 3830 kg de leite em pó.

Em Roraima, a LBA efetuou pagamento a fornecedores de Cr\$ 24.100.000,00 (vinte e quatro milhões e cem mil cruzeiros) que não entregaram os alimentos.

A Concorrência LBA nº 001/89 realizada pela Direção Nacional, para o fornecimento de 4.858 toneladas de leite em pó, envolvendo recursos de NCz\$ 131.837.760,00 (cento e trinta e um milhões, oitocentos e trinta e sete mil, setecentos e sessenta cruzados novos) apresentou irregularidades que iam desde superfaturamento de preços e indícios de cartelização dos fornecedores, até reajustes retroativos indevidos de 183% nos preços.

Realizaram-se despesas referentes à prestação de serviços da Universidade de São Paulo, Universidade de Viçosa-MG, SERPRO e DATAPREV, entre 1990 e 1991 sem sequer a formalização de contrato.

Os trabalhos da Auditoria, na LBA, constatarem:

- 1 – a inexistência de controles adequados que garantam o fornecimento de informações confiáveis;*
- 2 – a ocorrência de atrasos na programação de compras e distribuição de gêneros;*
- 3 – a distribuição indevida de alimentos, inclusive em campanhas eleitorais;*
- 4 – a ocorrência de frequentes irregularidades nas aquisições;*
- 5 – a insuficiência de recursos alocados ao Programa.*

Por fim, o PAN foi o Programa que apresentou o maior custo unitário de alimentos dentre os programas de suplementação alimentar do Governo Federal.’

15. Colacionados, assim, trechos do Relatório e itens do Acórdão do processo principal, obtêm-se, de consequência, amplo espectro da gravidade dos fatos, das circunstâncias e da malversação e desvio de dinheiro público que configuraram as irregularidades, as quais passaram a ser objeto de quantificação dos danos e da identificação de seus responsáveis e que tiveram de ser processadas em autos apartados, como o presente processo.

16. Restando, então, a ser quantificados os danos e identificados os responsáveis, já que as irregularidades e deletérios efeitos já haviam sido denunciados, a singeleza na imputação então proferida nestes autos pelo Tribunal é, lamentavelmente, originária ou de um estrangulamento processual no exercício da sua jurisdição ou debilidade técnica, metodológica e profissional de apuração de suas atribuições ou, por fim, indesejada renúncia de sua competência, seja por razões fáticas, temporais, técnicas ou, mesmo, por alegada e injustificada complexidade dos fatos coligidos.

IV – PRELIMINARMENTE, DAS NULIDADES E DO FATO PROCESSUAL NOVO.

(...)

IV.1 – Resenha do andamento processual

19. A primeiríssima questão que se apresenta objetivando exatamente demonstrar os efeitos dos desvios que as apurações iniciais do presente processo sofreram e bem assim a extensão da apenação aplicada às duas Recorrentes e os fatos narrados nos autos é a seguinte: enquanto no TCU a primeira Recorrente foi condenada ao pagamento de multa no valor de dez salários mínimos em razão de não ter aplicado ‘as sanções às empresas que incidiram em mora na entrega dos produtos adquiridos, em

desacordo com o instrumento contratual, constituindo a sua omissão em ato antieconômico', tem-se que a mesma Recorrente, juntamente com outros co-autores fora judicialmente condenada pela prática de crimes decorrentes do mesmo fato, com a pena criminal de mais dez anos de reclusão e pagamento de pena de multa no total de quase setecentos (700) salários mínimos, conforme a Ação Penal nº 96.0017718-0, que tramitou pela 12ª Vara Federal, da Seção Judiciária Federal e que, presentemente, encontra-se no TRF-1ª, para apreciação de Apelações Criminais.

20. Essa gritante diferença neste Tribunal e na Justiça entre penas, imputações e responsabilizações sendo comum o fato depõe contra às rotinas ou o exercício da competência desta Corte de Contas, inquinando-se, mesmo, de nulidade, a Decisão então adotada, conforme adiante será sustentado, por isso que é de imposição funcional trazer a lume a necessária resenha dos fatos coligidos nos autos principais, os quais foram, com o caminhar processual inusitadamente esquecidos, desprezados ou processualmente menosprezados, ao contrário do procedido pela d. Instância Judicial Criminal.

21. Assim, repita-se, conforme antes transcrito o presente processo originou-se da apartação do TC- 001.317/93-8 objetivando particularmente o cumprimento do subitem 8.5 e suas inúmeras alíneas, do Acórdão 310/93. A alínea a consistia em determinar à Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA adotar as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado, instaurando, se necessário a tomada de contas especial e, especificamente:

'pelas irregularidades cometidas na Concorrência LBA nº 01/89 para aquisição de 4.878 toneladas de leite em pó, tais como: reajuste indevido de 183,36% sobre os preços contratados; falta de dedução contratual de 1% das faturas por dia de atraso nas entregas, conforme previa o contrato; falta de retenção da multa contratual por atraso no fornecimento; e alteração de preços contratuais sem a existência de condições imprevistas e imprevisíveis que, efetivamente, configurassem a quebra do equilíbrio econômico-financeiro, conforme apontado no processo LBA nº 28971.001.177/92.'

22. Quanto a essa determinação contida na transcrita alínea a, do subitem 8.5, do Acórdão 310/93-Plenário, nos termos em que empreendidos nos presentes autos restou unicamente a condenação da ora Recorrente pelo fato de ter deixado de *'aplicar as sanções às empresas que incidiram em mora na entrega dos produtos adquiridos, em desacordo com o instrumento contratual, constituindo a sua omissão em ato antieconômico.'*

23. E foi longo o caminho processual trilhado neste Tribunal para a apuração e cumprimento da mencionada alínea a, do subitem 8.5, do Acórdão 310/93-Plenário, isto é, as irregularidades praticadas na Concorrência 01/89 e na execução do respectivo contrato, o qual pode ser assim sintetizado, segundo as peças dos autos principais.

24. O Tribunal, pelo Ofício nº 333-SS/TCU, de 26-07-93 (fls. 22-b) encaminha à Presidência da LBA, para cumprimento, o Acórdão 310/93-Plenário.

25. A LBA, pelo Ofício de fls. 23/4, com inúmeros anexos, apresenta a relação das providências adotadas e, quanto à questão da Concorrência informa a instauração de Processo Administrativo Disciplinar pela Portaria nº 533, de 05-08-93.

26. Diante dessas informações e dos documentos que as acompanham às fls. 200/3 é elaborada neste Tribunal, em 06-12-94, a primeira Instrução a qual reconhece que as providências antes determinadas estão sendo tomadas.

27. Em 27-01-95 novo Ofício (fls. 204/5) deste Tribunal é endereçado à LBA solicitando o resultado dos processos administrativos mencionando-se expressamente aquele que cuidava da Concorrência nº 01/89, instaurado pela Portaria/LBA 533/93.

28. Pelo Ofício de fls. 207/08, datado de 02-02-95 e os inúmeros documentos que o acompanham a LBA informa, entre outros, que o processo administrativo instaurado pela Portaria/LBA 533/93 *'foi anulado a partir do Relatório'* e por Despacho de 12-12-94 a Presidência da LBA determinara a instauração de novo processo.

29. Dentre os documentos que acompanham esse Ofício dois se destacam por sua interconexão: o de fls. 210, parte superior, que determina a suspensão do processo administrativo até o julgamento do

Mandado de Segurança impetrado por Rosane Malta Collor de Mello e, às fls. 230, cópia de matéria jornalística, datada de 01-06-95, em que se informa que o Juiz Federal da 1ª Vara Federal de Brasília ao apreciar Mandado de Segurança impetrado pela ex-Presidente da LBA ‘mandou a PF abrir inquérito, o que foi feito em novembro do ano passado’ e, ainda, noticiando que ‘A Polícia Federal enviará até o final deste mês à Justiça Federal o inquérito que apurou novas irregularidades praticadas pela ex-presidente da Legião Brasileira de Assistência (LBA), Rosane Malta Collor de Mello. Desta vez, Roseane está envolvida na compra de 1,6 mil toneladas de leite em pó sem licitação, em março de 1991, quando dirigia a entidade. O Crime foi investigado em inquérito instaurado em novembro do ano passado por ordem do juiz João Batista Coelho Aguiar, da 1ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal.’ (grifos nossos)

30. A par desse Ofício e dos documentos que os acompanha nova e agora aprofundada Instrução foi elaborada por este Tribunal, datada de 26-10-95 (fls. 231/8) e, dentre as inúmeras questões ali tratadas, quanto à Concorrência nº 01/99 e seus desdobramentos, tanto contratuais quanto a seus aditivos, é efetuada a seguinte abordagem, com os nossos destaques:

‘a) Concorrência nº 01/89 – aquisição de leite em pó.

5. Foi informado que o processo Administrativo Disciplinar instaurado através da Port. 533/93 fora anulado a partir do Relatório, nos termos do art. 169 da Lei nº 8.112/90, e, por conseguinte, determinado instauração de novo processo para conclusão dos trabalhos (fls. 204, 209 e 212).

6. Até a presente data não foram enviadas novas informações, portanto permanece pendente a questão.

7. Consoante notícia veiculada pela imprensa (Correio Braziliense de 01-06-95, p. 18, cópia às fls. 230), a Polícia Federal estaria enviando à Justiça Federal o Inquérito que apurou irregularidade na aquisição de 1,6 mil toneladas de leite em pó pela LBA em março de 1991.

8. A notícia refere-se à aquisição de produto, sem licitação e com intermediação mediante pagamento de comissão, enquanto que a presente Auditoria Operacional examinou a Concorrência nº 01/89 para fornecimento de 4.858 toneladas de leite em pó, o qual apresentou irregularidades relativas a superfaturamento de preços e indícios de cartelização dos fornecedores, e reajustes de preços retroativos (fls. 07).

9. Apesar de seu fato não [ser] tratado nos autos, acreditamos que esta Corte deva acompanhar tal investigação.’

31. Essa mesma Instrução, ainda na questão da indigitada Concorrência nº 01/89, em conclusão, consigna a seguinte proposta:

‘40. Ante todo o exposto, e considerando que as medidas adotadas pela extinta FLBA não atendem, por completo, a determinação deste Tribunal exarada na Decisão nº 310/93-Plenário, item 85., propomos seja fixado prazo improrrogável para que o Inventariante da Fundação Legião Brasileira de Assistência cumpra a determinação desta Corte, ou seja, adote as seguintes providências:

a) apurar a responsabilidade e quantificação do dano pelas irregularidades consolidadas na Concorrência LBA nº 01/89, tais como reajuste indevido de 183,36% sobre os processos contratados, falta de dedução contratual de 1% das faturas por dia de atraso nas entregas, conforme previa o contrato, e das faturas por dia de atraso nas entregas, conforme previa contrato, e alteração dos preços contratuais sem a existência de condições imprevistas e imprevisíveis que, efetivamente configurassem ônus excessivo e insuportável pelas contratadas que justificassem a quebra do equilíbrio econômico-financeiro, conforme apontada no processo LBA nº 28971.001.177/92;’

(...)

41. Ante os fatos novos trazidos aos autos, somos, ainda, pela adoção das seguintes medidas:

(...)

I – Seja solicitado esclarecimentos ao Inventariante da LBA relativamente a:

b) andamento, junto à Polícia Federal e a Justiça Federal, do processo que trata da aquisição, pela LBA (extinta) de 1,6 mil toneladas de leite em pó, sem licitação e com intermediação mediante pagamento de comissão, em 1991;’

32. Esta última proposta foi prontamente acolhida e pelo Ofício de 03-11-95 (fls. 239) foi a mesma formulada ao então Inventariante da LBA o qual, em resposta de 23-11-95 (fls. 240/3) informa, **verbis**:

‘b) quanto à aquisição de 1,6 mil toneladas de leite em pó, em 1991, informamos que encontra-se em andamento o Processo Administrativo Disciplinar nº 28971.000923/95, objeto da Portaria nº 316, de 27-09-95, com conclusão prevista para 26-11-95, conforme Informação/Assessoria/PROGE/nº 979/95 (cópia anexa), e que, na via judicial, dos mandados de segurança impetrados pela Sra. Rosane M. Collor, um foi indeferido e outro extinto, sem julgamento do mérito, de acordo com o Despacho/PROGE/nº 1.382/95 (cópia anexa).’

33. Em face dessa resposta do Inventariante da LBA e em razão das propostas da Instrução de fls. 231/8, em 26-10-95, o processo teve o seguinte desdobramento neste Tribunal: às fls. 244, em 28-11-95, é ratificada a proposição daquela Instrução (fls. 231/8) diante da seguinte consideração ‘Quanto à aquisição de 1,6 mil toneladas de leite em pó (em 1991), informou que encontra-se em andamento processo disciplinar (nº 28971.000.923/95, Port. 316 de 27-09-95) e que, na via judicial um dos mandados de segurança impetrados pela Sra. Rosane M. Collor havia sido indeferido e o outro, extinto sem julgamento de mérito (fl. 240). Considerando pendente o desfecho da questão, tanto administrativa quanto judicialmente, entendemos deva ser mantido o seu acompanhamento nos presentes autos.’ (destacamos).

34. Em sequência, às fls. 245, em 30-11-95, é reconhecido que ‘a LBA não adotou todas as providências necessárias de sua competência para ressarcimento dos prejuízos causados aos cofres da entidade.’, ratificando-se, ao fim, as proposições de fls. 236/8.

35. Ainda na mesma sequência, às fls. 246, em 10-07-96, por manifestação singular o então Ministro-Relator acolhe a proposta dos itens 40/1 (fls. 236/8), isto é, dentre outras, a que agora estamos tratando na questão da apuração da responsabilidade pelos danos e irregularidades em razão da Concorrência nº 01/89 (subitem a, do item 40) e solicitação de esclarecimentos à Polícia Federal sobre a aquisição de 1,6 toneladas de leite em pó (subitem a, do item 41) fixando-se o prazo de trinta dias para o cumprimento por parte da LBA, o que foi efetuado pelo Ofício datado de 17-07-96 (fls. 247), dirigido à então Secretária de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, à época.

36. De relevo interpor um parênteses para reconhecer que, até aquela fase processual, a primeira Recorrente, Rosane Collor, tinha sido pessoalmente notificada por este Tribunal em cumprimento à alínea b, do subitem 8.6, do Acórdão originário (310/93-Plenário) unicamente para apresentação de justificativas ‘a respeito do pagamento de serviços de análises laboratoriais, sem cobertura contratual à Universidade de São Paulo e à Universidade Federal de Viçosa/MG’ (fl. 249), não tendo sido o mesmo atendido por se encontrar no exterior (fl. 251)

37. Não se cumprindo aquele Ofício, os seus termos foram reiterados conforme Instrução de fls. 256/7, datada de 14-10-96, alertando-se à Sra. Secretária de Assistência Social do MPAS que o seu não atendimento enseja a aplicação de multa prevista na Lei Orgânica do TCU.

38. Finalmente, em 31-10-96, a solicitação foi atendida (fls. 261/2) esclarecendo-se que, quanto à apuração das irregularidades da Concorrência nº 01/89 ‘o processo 28971.001.177/92 foi encaminhado ao Dr. Antônio Carneiro Sobrinho – Procurador Chefe do Ministério Público Federal através do Ofício LBA/DIRAD/nº 044, cópia anexa;’ e quanto às informações das apurações na Polícia Federal e na Justiça Federal ‘todos os processos judiciais em andamento e os que venham a ser ajuizados contra a extinta LBA são de responsabilidade da Advocacia Geral da União conforme disciplina o parágrafo único do art. 6º do Dec. 1.398 de 17-02-96.’, o que, em verdade, já tinha sido informado às fls. 240.

39. Pelas respostas complementares de fls. 273/4 e 278 e, especificamente, 279, quanto à Concorrência nº 01/89 e o seu desdobramento na aquisição de 1,6 toneladas de leite em pó foi reafirmado que ‘Com referência aos itens 1 ‘a’, (...) 2 ‘b’, informamos que os mesmos já haviam sido respondidos ao TCU mediante o Ofício/SAA/GT/nº 464/96, datado de 31-10-96, cuja cópia segue anexa’.

40. Com essa informação complementar foi ressaltado que com a resposta anterior (fls. 261/2) o órgão ao qual foi dirigida a solicitação não tinha mais elementos para acrescentar além dos já prestados acerca tanto do processo administrativo para apurar irregularidades na Concorrência nº 01/89

encaminhado ao Ministério Público Federal quanto ao andamento das apurações junto à Polícia Federal e à Justiça Federal referente à aquisição de leite em pó sem licitação e com intermediação mediante pagamento de comissão.

41. Diante dessas informações, foram os autos submetidos a uma nova Instrução (fls. 283/7), com data de 30-05-97, a qual, se reportando (fls. 285) às questões que ora se discorre, isto é, Concorrência nº 01/89 e a posterior aquisição de 1,6 tonelada de leite em pó sem licitação, reconhece que as mesmas já foram tratadas às fls. 261/2 e que, especificamente quanto aos processos referentes às apurações junto à Polícia Federal e a Justiça Federal na aquisição de 1,6 tonelada de leite sem licitação a resposta 'pouco esclarece ao que já tinha sido informado pelo inventariante da extinta LBA às fls. 240' e, assim, ainda quanto a essa questão em sua conclusão propõe que a mesma 'tenha acompanhamento', nos autos do TC – 016.347/92-7, já que ali há detalhada descrição das irregularidades tratadas neste Processo apartado. Por fim conclui que fossem aceitas as justificativas da ora Recorrente, quanto à notificação a respeito das impropriedades na contratação dos serviços de laboratório das Universidades de São Paulo de Viçosa.

42. A proposta dessa Instrução, quanto às questões da Concorrência 01/89 e da aquisição do leite em pó sem licitação não foi acolhida pela Sra. Diretora Técnica, propugnando, ao contrário (fls. 288/9) que:

'1) seja solicitado ao Ministério Público Federal que envie ao Tribunal os resultados do processo LBA 28971.001.177/92 (Concorrência LBA nº 01/89 – aquisição de 4.858 ton. De leite em pó), encaminhado àquele MPF mediante o Ofício LBA/DIRAD/nº 044; e

2) Propomos, ainda, seja solicitado à Advocacia Geral da União informações quanto ao andamento do processo que trata da aquisição, pela Fundação Legião Brasileira de Assistência, de 1,6 mil toneladas de leite em pó, em março de 1991, sem licitação e com a possível intermediação mediante pagamento de comissão, junto as empresas Companhia Goiana de Alimentos, Cooperativa Central de Produtores de Leite, Planalto Indústria Alimentícia, Prolacteos Indústria de Produtos Lácteos, Nutrícia e a Central Produtora de Leite de Nova Iguaçu.'

43. Essa proposta data de 29-08-97, tendo recebido anuência da Sra. Secretária de Controle Externo, foi encaminhada ao Ministro-Relator.

44. Às fls. 291 o então Exmo. Sr. Ministro-Relator Bento Bugarin, em Despacho sumário assim se manifestou, expressamente: 'Ante o disposto no art. 11 da Lei nº 8.443/92, DETERMINO a restituição do processo à 7ª SECEX, para proceder à audiência dos responsáveis, na forma proposta às fls. 288.' Ora, especificando esse d. Despacho apenas a audiência de fls. 288, restaram excluídas, então, naquele momento, as propostas constantes da mesma folha 288, referentes, porém, às solicitações ao MPF e à AGU, dos processos referentes à Concorrência 01/89 e da aquisição de leite em pó sem licitação.

45. Esse d. Despacho, datado de 18-09-1998, foi proferido exatamente um ano após o último andamento do processo, em 15-09-1997 (fls. 289).

46. Assim, inexplicavelmente, no mencionado d. Despacho foi escoimada a proposta de diligência visando obter elementos e informações sobre as irregularidades da Concorrência nº 01/89 e bem assim os seus desdobramentos na parte que se refere à aquisição de leite em pó sem licitação.

47. Após longa tramitação processual, em razão da oitiva dos responsáveis determinada às fls. 289 e juntada de inúmeros documentos, por Despacho do Exmo. Sr. Ministro-Relator ADHEMAR GHISI, em 12-07-1999 é o processo encaminhado à então 8ª Secretaria Técnica do TCU 'para prosseguimento da instrução'.

48. Prosseguindo-se, então, com a instrução do processo em 20-08-1999 (fls. 469), é procedida profunda e ampla análise de todos os fatos coligidos e, particularmente quanto à apuração dos fatos relacionados com a Concorrência nº 01/89 e a aquisição de 1,6 toneladas de leite em pó sem licitação. Sobre este fato especificamente nada foi tratado e sobre a Concorrência foi tratado o seguinte:

'Alínea 'a'- irregularidades cometidas na concorrência LBA nº 01/89.

De acordo com o ofício LBA/AUDIT/PRESI nº 404 (fls. 23) a Presidência daquela entidade determinou, por intermédio da Portaria nº 533, de 05-08-93 (fls. 26), a instauração de processo disciplinar para apurar as irregularidades apontadas.

O referido processo foi anulado a partir do Relatório, com fundamento no art. 169 da Lei nº 8.112/90 que determina a aplicação dessa medida sempre que ficar caracterizada a existência de vício insanável na apuração dos fatos. A anulação se deu, segundo despacho de fls. 212, pelo fato das infrações constatadas terem sido enquadradas em desacordo com a Lei nº 8.112/90. Em despacho de 12-12-94, o então Presidente da LBA determinou a abertura de novo processo disciplinar para conclusão dos trabalhos, conforme informado no MEMO/GAB/PROGE nº 013/95 (fls. 207).

Não se tem notícia, nos autos, do resultado do novo processo. Nesse sentido, o Exmo. Sr. Ministro-Relator Fernando Gonçalves, em despacho singular, determinou à Secretária de Assistência Social do MPAS que apurasse as responsabilidades e quantificasse os danos pelas irregularidades consolidadas na Concorrência em exame (fls. 247).

A Coordenadora-Geral do Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto nº 1.823/96 naquele Ministério, esclareceu que o processo 28971.001.177/92, que trata da Concorrência LBA nº 01/89, foi encaminhado ao Ministério Público Federal (ofício nº 464 de 31-10-96 – fls. 261).

Na instrução de fls. 288, a Diretora da 2ª Divisão da 7ª Secex, propôs que o TCU solicitasse ao Ministério Público informações sobre o resultado do processo. Essa foi a última referência que se fez nos autos à irregularidade em comento. Nesse sentido, propomos que seja feita diligência junto ao Ministério Público proposta na instrução da 7ª Secex (item 5.b)’ (destacamos).

49. Ao fim da Instrução era proposto, na alínea a, de fls. 469, ‘seja solicitado ao Ministério Público Federal que envie ao Tribunal os resultados do processo LBA 28971.001.177/92 (Concorrência LBA nº 01/89 – aquisição de 4.858 ton. de leite em pó) encaminhado àquele MPF mediante o ofício LBA/DIRAD/nº 044;’

50. Tinha razão a Instrução ao afirmar que a ‘última vez’ que fora feita referência à irregularidade na Concorrência nº 01/89 era aquela constante da Instrução de fls. 288, da qual já se passara dois anos.

51. Não menos curioso que essa exaustiva Instrução de fls. 459/69, ao destacar a última referência havida no processo acerca da Concorrência nº 01/89, não tenha feito qualquer menção à outra irregularidade ali também apontada que é a aquisição sem licitação de 1,6 toneladas de leite em pó e que é desdobramento da referida Concorrência, e que, igualmente, fora objeto de solicitação de informações dois anos antes pela mesma Instrução lançada às fls. 288.

52. Assim, se quando da Instrução de fls. 459/69 havia dois anos da última referência à solicitação do Ministério Público Federal sobre os resultados da apuração das irregularidades ocorridas na Concorrência nº 01/89, mais esquecida ainda ficou a solicitação formulada na mesma época, pela mesma Instrução e como desdobramento da mesma Concorrência em relação à aquisição de 1,6 toneladas de leite em pó, quando as duas propostas foram então ignoradas pelo Ministro-Relator Bento José Bugarin no Despacho de fls. 291.

53. Mais do que isso, restou também relevado em toda a sua essência o inteiro teor da alínea a, subitem 8.5, do Acórdão 310/93, originário do processamento apartado, especialmente quanto às providências tomadas pela própria LBA (posteriormente, vale dizer, pela Secretaria de Assistência Social do MPAS), não só pelos vícios na Concorrência nº 01/89 mas pelas inúmeras outras irregularidades ali especificadas, tais como: ‘reajuste indevido de 183,36% sobre os preços contratados; falta de dedução contratual de 1% das faturas por dia de atraso nas entregas, conforme previa o contrato; falta de retenção da multa contratual por atraso no fornecimento; e alteração de preços contratuais sem a existência de condições imprevistas e imprevisíveis que, efetivamente configurassem ônus excessivo e insuportável pelas contratadas que justificassem a quebra do equilíbrio econômico-financeiro, conforme apontado no Processo LBA nº 28971.001.177/92’.

54. Ora, a determinação originária decorrente daquele Acórdão ia muito além da apuração das irregularidades na Concorrência nº 01/89 como, em um certo momento, restritivamente passou a ser objeto das solicitações no processo apartado e visando também não só a apuração dos fatos,

identificação dos responsáveis e quantificação dos danos, como, mesmo, a apuração das inexecuções contratuais, na cobrança das multas moratórias e demais obrigações contratuais, dentre outros.

55. Essa reiterada e última proposta de solicitação ao MPF (fls. 469) foi acolhida pelo Despacho de fls. 470 e cumprida em 18-10-1999, por meio do Aviso de fl. 475 dirigido ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da República.

56. O Procurador-Geral da República pelo Ofício de fls. 482, de 02-12-1999, atende prontamente aquela solicitação mediante o encaminhamento dos documentos de fls. 483/563, os quais consistem, dentre outros, na Ação Criminal nº 96.00117718-0 proposta perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal contra a ora primeira Recorrente Rosane Malta Collor de Mello e outros, cópia de inquérito policial e perícias criminais, além de alegações finais do Ministério Público (fls. 517/524).

57. Todas essas peças processuais criminais têm por fato unicamente aquele que há muito fora objeto de apuração neste Tribunal de Contas, qual seja, a Concorrência nº 01/89 e seus atos posteriores e consequentes, como execução e inexecução dos contratos, mora contratual, multa e incidência de cláusula penal, sobrepreço, reajustes indevidos e aquisição de produtos sem licitação considerados como aditivos da aquisição decorrente da indicada Concorrência 01/89.

58. A apuração dos fatos e a imputação das autorias no processo criminal, particularmente no que se refere à conduta da ora primeira Recorrente, podem sem demonstradas mediante os seguintes destaques:

59. No âmbito do Inquérito Policial nº 01.328/94-SR/PF/DF (fls. 534/8), podem ser extraídas as seguintes informações:

‘Introdução –

Este procedimento inquisitório Penal foi instaurado em 16-11-1994, por força da portaria de fls. 02, atendendo requisição do MM. Juiz da 12ª Vara Federal/DF, fls. 03, cujos fatos contidos nos autos do Mandado de Segurança nº 94.6114-5, impetrado por ROSANE MALTA DE COLLOR DE MELLO, contra ato do Presidente da Fundação Legião Brasileira de Assistência-LBA, apontavam irregularidades na aquisição de 1.626.000 KG de leite em pó, ocorrida em 12-03-91, sem a devida licitação, junto as empresas COOPERATIVA CENTRAL DE PRODUTORES DE LEITE – CCPL, PLANALTO INDÚSTRIA ALIMENTÍCIA, CIA. GOIANA DE ALIMENTOS E PROLÁCTEOS INDÚSTRIA DE PRODUTOS LÁCTEOS LTDA.

DOS FATOS

(...)

As irregularidades administrativas atribuídas à Sra. ROSANE MALTA COLLOR DE MELLO, e a outros servidores da LBA, estavam relacionados com sua gestão a frente daquela entidade, no tocante a aquisição de 1.626.000 KG de leite em pó, sem o respaldo da legislação específica, envolvendo as empresas já citadas no seguimento de produtos lácteos, na licitação do Programa Nacional de Distribuição de Leite em Pó à pessoas carentes, através das Unidades descentralizadas com sede nos Estados da Federação.

(...)' (destacamos)

60. No âmbito judicial, foi oferecida Denúncia (fls. 488/524) contra a ora primeira Recorrente e outros, em razão dos fatos apurados e pela prática, dentre outros, dos crimes de peculato, falsificação, corrupção passiva e fraude à concorrência pública, conforme destaques adiante transcritos:

‘1. QUANTO AOS FATOS

1.1 – A Licitação e o Contrato Principal

Em setembro de 1989, a Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA, então sediada no Rio de Janeiro (RJ), realizou uma licitação pública para a aquisição de 4.878.000 kg de leite em pó desnatado, sagrando-se vencedoras as empresas – CCPL – Cooperativa Central de Produtores de Leite, PROLÁCTEOS -, Planalto S/A Indústrias Alimentícias e Companhia Goiana de Laticínios.

O preço médio do quilograma do leite adquirido foi de NCz\$ 23,50 (vinte e três cruzados novos e cinquenta centavos), quantia esta que, atualizada, equivale a, aproximadamente, R\$ 11,50 (onze reais e cinquenta centavos).

Logo salta aos olhos a supervalorização do produto, pois, não é difícil se encontrar produto similar no mercado nacional por 1/3 (um terço) daquele valor, entretanto, no transcorrer da execução do contrato, aumentando ainda mais os ônus ao erário daquela fundação pública, houve diversas irregularidades, dentre outras:

. os contratos foram assinados em 28-12-89, tendo sido estabelecido que a correção monetária seria feita com a aplicação da variação do IPA – Índice de Preços por Atacado, rubrica Leite e Derivados – da Fundação Getúlio Vargas (cláusula 4ª, § 5º, fls. 04 do apenso 12C). A lei regente à época era o Decreto-lei nº 2.300/86 que, no art. 51, § 2º, expressamente proibia a previsão de efeitos retroativos aos contratos. Entretanto, logo nas primeiras remessas, ocorridas em janeiro de 1990, foram aplicados os referidos índices nos preços retroativamente à data da realização da licitação e não à data em que o contrato foi firmado; fato este que, de início, já provocou uma correção monetária de 183% (cento e oitenta e três por cento), que, a rigor a LBA não estaria obrigada a pagar;

. os contratos previram uma dedução de 1% (um por cento) do valor de cada partida do produto, que devia ser aplicada pela LBA em despesas decorrentes da execução do serviços de capacitação das empresas, controle de qualidade e avaliação dos alimentos (cláusula 4ª, § 4º, fls. 04 do apenso 12C); porém, tais deduções não foram realizadas;

. ficou estabelecido nos contratos o pagamento de multa e 0,5% (meio por cento) por dia de atraso na entrega do produto (cláusula 6ª, § 4º, fls. 04 do apenso 12C) mas, tendo ocorrido a mora, não foi cobrada (fls. 28-35 do apenso 1C);

. nos termos do Regimento Interno da LBA, a execução do programa que motivou a abertura da licitação fraudada seria da atribuição específica da superintendência regionais e não do órgão diretivo nacional (fls. 92 dos autos do apenso 1C).

1.2 – Os Termos Aditivos

A lei de licitações em vigor à época (Decreto-Lei nº 2.300/86) estabelecia que, caso houvesse interesse público, poderia haver um acréscimo ao objeto da licitação em 25% (vinte e cinco por cento) do seu total (art. 55, § 1º).

Nada obstante, em 12-03-91, já na gestão da denunciada Rosane Collor, sob sua ordem, contrariando a lei, os objetos dos contratos foram aditivados em mais de 41% (quarenta e um por cento), especificamente, no fornecimento de mais 1.626.000kg de leite em pó, conforme concluído no relatório da auditoria realizada na época (fls 07 do apenso 01C).

A ilegalidade contida na prorrogação excessiva e desmotivada dos objetos dos contratos não foi praticada por mero descuido ou ignorância da lei – a Procuradora Elaine Portela, solicitada a emitir parecer sobre a regularidade do negócio, ofereceu o relatório copiado a fls. 1.920-2 dos auto de apenso nº 10B, onde foi clara, alertando sobre as flagrantes irregularidades Apesar de não ter subscrito este documento, Elaine o entregou ao Procurador-Geral da LBA, Pedro Augusto de Hollanda Cunha, que, adotando as suas razões, aconselhou Rosane Collor, pessoalmente, a não realizar a celebração dos termos aditivos (fls. 137/IP nº 1.328/94).

1.3 Rosane Collor e o Esquema PC Farias

O dolo de Rosane Collor em desviar o patrimônio público em proveito dos empresários das indústrias que venceram o certame licitatório ficou perfeitamente delineado quando, mesmo cientificada das irregularidades, prosseguiu com a negociata; entretanto, sua intenção criminoso restou ainda mais evidenciada quando foram encontrados em sua conta-corrente altos valores depositados por pessoas ligadas ao notório esquema de corrupção do governo federal comandado por PC Farias, realizados por intermédio de transferências de saldo das contas-correntes dos ‘fantasmas’ José Carlos Bonfim e Flávio Maurício Ramos, que, por sua vez, eram alimentadas por Luiz Carlos e seus assessores.

(...)

2. A INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS

2.1 A conduta de Rosane Collor

Rosane Malta Collor de Mello, mulher do então Presidente da República Fernando Collor de Mello, no exercício do cargo de presidente da Legião Brasileira de Assistência, fraudou a licitação para aquisição de 1.626.000kg de leite em pó e desviou dinheiro dos cofres daquela autarquia, em favor dos empresários das indústrias de laticínios.

(...)

2.1.1 As Provas já Produzidas

2.1.1.1 Provas Materiais

. o laudo grafotécnico reconheceu sua assinatura nos termos aditivos realizados ilegalmente (fls. 1.006/IP nº 1.225/93);

. os relatórios de fls. 652, 656 e 657/IP nº 1225/93 demonstram a parte final do itinerário do dinheiro depositado pelos empresários na conta-corrente de Rosane;

. a fls. 09-11 do apenso 1C se encontra uma avaliação sumária do prejuízo causado pela fraude na licitação pública, convertido em lucro das empresas.

(...)

2.1.2 A Tipificação da Conduta

A conduta de Rosane Collor encontra correspondência com os seguintes tipos criminais:

. co-autoria em desvio de dinheiro da LBA em proveito alheio (art. 312 e 29 do CP);

. recebimento de vantagem indevida e prática de ato de ofício contra disposição expressa de lei (art. 317, § 1º, do CP);

. fraude em concorrência pública (art. 335, parágrafo único, do CP).

(...)

4. O PEDIDO

Isso posto, requer o Ministério Público Federal

. o recebimento da presente denúncia, a instauração da ação penal cabível e o estabelecimento de prioridade no seu desenrolar, pois, trata-se de crime que afeta gravemente o interesse público;

(...)

61. Além de todas essas peças processuais, com os dados e a riqueza dos detalhes e da tipificada conduta dos acusados do empreendimento criminoso seguiu-se, ao final da instrução processual criminal, a apresentação das Alegações Finais do Ministério Público Federal, não só corroborando os termos da Denúncia, mas, sobretudo, com o seu enriquecimento pelas provas produzidas pela instrução criminal razão pela qual se torna igualmente conveniente colacionar seu resumo:

‘2. A CONDOTA DE ROSANE COLLOR

2.1 as provas dos crimes

Ao final da instrução processual o Ministério Público Federal conclui que, efetivamente, Rosane Malta Collor de Mello, no exercício da função de presidente da Legião Brasileira de Assistência, dolosamente, fraudou a execução do referido contrato, desviando dinheiro dos cofres daquela autarquia em favor do empresários das indústrias de laticínios, recebendo, em contrapartida, valores destes. As provas são as seguintes:

a) é fato incontroverso que Rosane Collor recebeu mais de US\$ 70.000 (setenta mil dólares) de contas-correntes comandadas por PC Farias, as quais foram alimentadas com dinheiro depositado pela empresa CCPL – Cooperativa Central de Produtores de Leite, vencedora da licitação (cf. relatórios de fls. 683, 687 e 688, com remissão aos documentos bancários);

b) Pedro Augusto de Hollanda Cunha, então Procurador-Geral da LBA, confirmou em juízo que alertou expressamente Rosane da ilegalidade da dispensa da licitação e da prorrogação do contrato de fornecimento, desaconselhando-a a realizar a adição do contrato original, acrescentando ainda que, naquela oportunidade, a ré lhe afirmou que não iria realizar o aditamento (fl. 1.814), o que conduz à certeza de que tinha consciência da ilegalidade;

c) Elaine Portela, Procuradora Autárquica, confirmou em juízo que, a pedido do Procurador-Geral da LBA, analisou a legalidade do aditamento e, mesmo que informalmente, apresentou-lhe relatório desfavorável (fls. 1.759);

d) além disso, contrariando a praxe administrativa, nos autos do procedimento relativo ao aditamento não há registro da existência de parecer da Procuradoria, ou seja, percebendo que o negócio não teria respaldo jurídico, a ré subtraiu-lhe a apreciação oficial;

2.2 a questão do superfaturamento

A ré não refutou a denúncia de que houve superfaturamento na compra feita pela LBA (fl. 1603), todavia, os réus Arthur Augusto Côrtes Villela e Roberto Ferreira da Silva Pinto, depois de permanecerem silentes em suas defesas prévias (fls. 1587-1593), tentaram demonstrar que o preço do produto da CCPL, era o de mercado; para tanto, providenciaram a juntada do relatório contábil de fls. 2.265-2.273.

Inicialmente, vale ressaltar que a perícia mencionada não possui valor legal...

Entrementes, ao contrário do que afirmam os réus, o parecer particular serve para demonstrar a procedência da acusação. Vejamos:

a) em suma, o auditor contábil conclui que o preço médio pago por kg de leite pela LBA à CCPL, foi de US\$ 5,84 (valor médio das notas fiscais), mas quando do efetivo recebimento, este valor seria de US\$ 4,60 (fl. 2.269); por outro lado, em transações com outras empresas, o valor médio recebido pela CCPL seria o de US\$ 4.89 (fl. 2.270);

b) primeiro, vale ressaltar que não há prova nos autos de que o valor recebido pela empresa nas transações feitas com outros compradores tenha sido à vista, como afirma o auditor;

c) segundo, mesmo se admitindo tais valores, não se pode deixar de considerar que a quantidade de leite comprada pela LBA era muito superior – cerca de 400 vezes a partidas feitas para os outros compradores. Não se pode comparar uma venda de 2,6 mil toneladas com outra de apenas 6 toneladas;

d) terceiro, se a empresa vendeu 6 ton de leite para outra compradora por US\$ 3,70 (fl. 2.270), não haveria porque vender 2,6 mil ton para a LBA por US\$ 4,60.

2.3 Conclusão

Desta forma, não há dúvida de Rosane Collor recebeu, indiretamente, vantagem indevida em decorrência da prática de ato de ofício expressamente vedado por lei, violando regras expressas de licitação pública, bem como desviou dinheiro público em proveito alheio, praticando os crimes de peculato, corrupção passiva e fraude em concorrência pública (arts. 312, 317, § 1º, e 335, p.u., do CP). (destacamos)

62. A Ação Penal nº 96.0017718-0, que tramitou pela 12ª Vara Federal desta Capital e o Inquérito Policial que a originou, todos acima transcritos quanto aos principais pontos no que se referem à conduta da ora primeira Recorrente à frente da Direção Nacional da hoje extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência vão ao ponto de reproduzir integralmente os termos da determinação objeto da alínea a, do subitem 8.5, do Acórdão nº 310-Plenário, deste Tribunal, qual seja, a identificação dos responsáveis e quantificação dos danos na irregularidades da Concorrência nº 01/89 quanto a sobrepreço, reajustes indevidos, inércia e omissão administrativa na execução de multas e cláusulas penais, entre outros.

63. Esta Ação Penal já foi julgada e, de sua Sentença foi interposta Apelação Criminal devolvida à apreciação do E. Tribunal Regional Federal da 1ª Região e, segundo a consulta proferida ao tempo desta Instrução, o Recurso já se encontra com o Desembargador-Revisor, portanto, em princípio, prestes a entrar em pauta de julgamento.

64. Pela mencionada Sentença – que ora colacionamos por cópia obtida junto à Justiça -, a Ação Criminal foi julgada parcialmente procedente porém, para condenar a ora Recorrente Rosane Malta Collor de Mello pelos fatos que lhe foram imputados na Denúncia, tendo sido adotados, para tanto, quanto ao mérito, os fundamentos fáticos e jurídicos que, pelas suas substâncias, impõem sejam adiante transcritos:

‘ROSANE MALTA COLLOR DE MELLO

12. A denúncia atribui à Ré o cometimento, em concurso material, dos crimes de peculato, corrupção passiva e fraude em concorrência, vale dizer, ter celebrado diversos termos aditivos envolvendo a LBA e a CCPL, prorrogando contrato formalizado no âmbito de licitação destinada à aquisição de leite em pó.

Assim procedendo, sustenta a Acusação, desviou recursos públicos, tendo posteriormente recebido vantagem em pecúnia, eis que o produto fora adquirido a preço superfaturado, fraudando o certame licitatório.

13. Resta demonstrado nos autos ter agido a Acusada com inteira consciência da ilegalidade consubstanciada nos diversos termos aditivos que celebrou. Tanto se extrai do depoimento prestado por Pedro Augusto de Hollanda Cunha (fls. 1.813/1.815), o qual assegurou tê-la orientado a não celebrar as avenças, ocasião em que dela recebeu a garantia de que seu conselho iria ser seguido.

As manifestações elaboradas, em momentos diversos, pela área jurídica da LBA (fls. 1.920/1.922 do apenso 10-B e 1.960/1.962 dos autos), não deixam dúvidas quanto à ilegalidade do negócio que então se celebrou, sendo certo que a própria literalidade de ambos os pareceres denota ter apenas um deles apreciado o mérito do aditamento (aquele subscrito pela Advogada Elaine Portela, cf. declarações fls. 1.759/1.761).

14. Igualmente indubitoso se me afigura o superfaturamento dos preços pagos à Cooperativa Central dos Produtores de Leite Ltda. – CCPL pelo leite em pó, em face mesmo do que se extrai do parecer de auditoria de fls. 2.265/2.767 juntado aos autos por iniciativa dos réus Arthur Augusto e Roberto Ferreira, conforme bem assinalou o **Parquet** (cf. razões finais, fls. 2.815/2.817).

Com efeito, ainda que se desconsidere os vícios formais que encerra (ter se baseado no exame de notas fiscais selecionadas ‘por amostragem’, ter sido realizado por auditores particulares e não ter sido elaborado sob o crivo do contraditório), é suficiente atentar para a circunstância de que o preço médio praticado pela CCPL para a venda feita à LBA (US\$ 4,60 para a venda de 2,6 mil toneladas, fl. 2.269) é superior ao preço cobrado pela mesma empresa para venda do mesmo produto a um outro cliente em quantidade significativamente inferior (US\$ 3,70 para a venda de 6 toneladas, fl. 2.270).

Os prejuízos suportados pela LBA pela prática criminosa que se vem de referir são aqueles mensurados no documento de fls. 05/40 do apenso 1-C.

15. Os relatórios discriminando a origem dos recursos financeiros depositados na conta da Ré (fls. 687/6888 e 683/684), por seu turno, comprovam o efetivo recebimento de propinas oriundas das contas-correntes dos fantasmas José Carlos Bonfim e Flávio Maurício Ramos, valores que, conforme se demonstrará adiante, provinham dos co-réus Luiz Carlos, Roberto Ferreira e Arthur Augusto.

16. Patente, por conseguinte, ter a ré agido com vontade livre e conscientemente dirigida a desviar recursos da LBA, entidade que presidia, em benefício de particulares (co-réus) e, outrossim, a receber vantagem indevida (depósitos e espécie) como paga pelo cometimento da fraude (celebração dos termos aditivos).

A irrogação atinente ao crime de fraude de concorrência, é de ser desprezada, porquanto tal delito constitui meio para o cometimento do peculato e da corrupção passiva.’

65. Com esses fundamentos foi a Sentença julgada parcialmente procedente, condenando-se os Réus, sendo que, quanto à ora Recorrente, para o fim de individualização da pena, foi observado o seguinte:

‘JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a ação para o fim de CONDENAR os réus ROSANE MALTA COLLOR DE MELLO (...) respectivamente, nas penas dos arts. 312, caput, 317, caput e § 1º; (...)

Atento às condições do art. 59, caput, da Lei Penal Material, passo à individualização das penas:
ROSANE MALTA COLLOR DE MELLO

26. A Ré portou-se com significativa culpabilidade, vez que, no exercício das funções de Presidente da Fundação Legião Brasileira de Assistência, detinha todos os instrumentos para efetuar a aquisição do

leite em pó a preços de mercado (considerando-se a quantidade adquirida, até mesmo abaixo do valor de mercado, dado o 'ganho de escala'.

Por outro lado, em face mesmo da posição que ocupou (Presidente da LBA e Primeira Dama), podia sustentar-se regamente, não carecendo do acesso aos recursos públicos desviados.

É primária, contendo os autos notícia de antecedentes que a desabonam (fls. 2.243/2.246). Sua personalidade e conduta social não são passíveis de aferição à luz dos elementos contidos no processo.

Os motivos, as circunstâncias e consequências do crime induzem expressiva reprovabilidade, por isso que (a) acarretou vultosos prejuízos ao erário (cf. relatório de fls. 05/40 do apenso 1-C, e (b) levou ao descrédito os programas sociais então voltados para famílias de baixa renda.

Tais as circunstâncias, fixo a pena-base para o crime de peculato em 06 (SEIS) ANOS DE RECLUSÃO, a qual, à míngua de circunstâncias agravantes ou atenuantes e, bem assim, causas especiais de aumento e diminuição da reprimenda, torno DEFINITIVA.

Atento à situação econômica da Ré – administradora de empresas (fl. 1.599 – CP art. 60) e ao comando do art. 59 da Lei Penal Material, fixo a pena de multa em 72 (SETENTA E DOIS) DIAS-MULTA (pena-base), a qual, pelas razões precedentemente expostas, torno DEFINITIVA.

Estabeleço em Cr\$ 85.000,00 (oitenta e cinco mil cruzeiros), importância equivalente a 05 (cinco) salários mínimos de março de 1991 – data do fato (fls. 903/914) – valor de cada dia-multa (CP art. 49, § 1º), o que implica no valor total de Cr\$ 6.120.000,00 (seis milhões, cento e vinte mil cruzeiros), a ser monetariamente atualizado desde a data do fato até seu efetivo pagamento (CP art. 49, § 2º).

No que diz respeito ao delito de corrupção passiva, fixo a pena-base em 04 (quatro) anos de reclusão, a qual, à vista da causa especial de aumento preconizada no art. 317, § 1º, da Lei Incriminadora, majoro em 1/3 (um terço), tornado a reprimenda DEFINITIVA em 05 (CINCO) ANOS E 04 (QUATRO) MESES DE RECLUSÃO.

Fixo a pena de multa em 48 (quarenta e oito) dias-multa (pena-base), a qual, dada as circunstâncias precedentemente exposta, torno DEFINITIVA em 64 (SESSENTA E QUATRO) DIAS-MULTA.

Estabeleço em Cr\$ 85.000,00 (oitenta e cinco mil cruzeiros), importância equivalente a 05 (cinco) salários mínimos de março de 1991 – data do fato (fls. 687/688) – o valor de cada dia-multa (CP art. 49, § 1º), o que implica no valor total de Cr\$ 5.440.000,00 (cinco milhões, quatrocentos e quarenta mil cruzeiros), a ser monetariamente atualizado desde a data do fato até seu efetivo pagamento (CP art 49, §2º).

Ex-vi do art. 69, caput da Lei Incriminadora, estabeleço em 11(ONZE) ANOS E 04 (QUATRO) MESES DE RECLUSÃO e em Cr\$ 11.560.000,00 (onze milhões, quinhentos e sessenta mil cruzeiros) o quantum total das reprimendas aplicadas à Ré, sendo certo que o início do cumprimento da pena privativa de liberdade se subordinará ao regime fechado (CP 33, § 2º, 'a').'(destaques do original).'

66. Pela extensão das penas privativa de liberdade e de multa aplicadas pela Sentença, além dos fundamentos fáticos e jurídicos adotados são efetivamente graves os fatos praticados pela ora primeira Recorrente à frente da Direção Nacional da FLBA, cuja repercussão na instância administrativa pelas irregularidades cometidas se revela impostergável.

67. A diligência proposta pela Instrução de fls. 459 e determinada às fls. 476 por meio de Aviso encaminhado ao Procurador-Geral da República foi satisfatoriamente atendida com os já mencionados documentos de fls. 482/563 (devendo ser feita a necessária renumeração dessas páginas) com a juntada de Inquérito Policial, Denúncia, Alegações Finais do Ministério Público e peças de perícias criminais.

68. Sobre esses documentos do processo criminal movido contra a ora Recorrente foi elaborada nova Instrução, em 24-01-2000, às fls. 569/573, da qual destacamos os seguintes comentários:

'5. Nos documentos encaminhados pelo Ministério Público, ficam evidentes fortes indícios de irregularidades praticados na Concorrência LBA nº 01/89 pela então Presidente da LBA, Sra. Rosane Malta Collor de Mello. A responsável é acusada de conluio com diversos empresários e envolvimento no esquema 'PC Farias'.

6. De acordo com os documentos apresentados pelo '**parquet**', a ex-Presidente da LBA teria recebido em sua conta-corrente depósitos oriundos de contas-fantasma. Tais irregularidades, se confirmadas pela Justiça, caracterizam a prática de peculato, corrupção passiva e fraude em concorrência pública (fls. 486).

7. A denúncia do Ministério Público foi encaminhada à 12ª Vara da Seção Judiciária no Distrito Federal, onde aguarda pronunciamento (ação criminal nº 96.0017718-0).

8. É evidente que a culpa da Responsável não está provada. Entretanto, tendo em vista o princípio da independência das instâncias que norteia as atuações desta Casa e os fortes indícios de irregularidades na condução do processo licitatório em comento, propomos, em obediência ao princípio da ampla defesa consagrado em nossa Constituição Federal, que a Sra. Rosane Malta Collo de Mello seja ouvida em audiência a fim de apresentar razões de justificativas para as impropriedades denunciadas pelo Ministério Público. (destacamos)

69. Em conclusão, a referida Instrução propôs às fls. 572, dentre inúmeras outras questões, a audiência da ora primeira Recorrente, formulando, para tanto, o seguinte:

'a) que a Sra. Rosane Malta Collor de Mello seja notificada para apresentar em audiência razões de justificativas para as seguintes irregularidades ocorridas na Concorrência LBA nº 01/89 para aquisição de 4.858 ton. de leite em pó, durante a sua gestão como Presidente da entidade:

- reajuste irregular dos preços contratados em desacordo com o art. 51, § 2º do Decreto-lei nº 2.300/86;

- aumento do quantitativo contratado em desacordo com o disposto no art. 55, § 1º do Decreto-lei nº 2.300/86;

- não aplicação de sanção às empresas que incidiram em mora na entrega dos produtos adquiridos, em desacordo com o instrumento contratual;

- inobservância das disposições do Regimento Interno da LBA que previa que execução do programa que determinou a abertura da licitação era atribuição específica das superintendências regionais e não do órgão diretivo nacional.'

70. Sobre a referida Instrução Técnica, manifestou o então Secretário de Controle Externo, em exercício, em 04-09-2000 (fls. 578/81), reconhecendo, na oportunidade, após historiar detalhadamente o andamento processual, que 'Desde a constituição, até este momento, várias foram as tentativas e as providências adotadas com vistas ao saneamento dos autos (...). Entretanto, a partir daquele momento, o processo, **concessa venia**, equivocadamente, tomou rumo diverso do objetivo para o qual foi constituído: acompanhar o cumprimento das determinações do item 8.5 da Decisão nº 310/93 – Plenário (...) 'Quanto ao item 8.5.a da Decisão nº 310/93, a responsabilidade da Sra. Rosane Collor restou evidenciada nas diligências realizadas, em especial naquela junto ao Ministério Público Federal, cabendo, portanto, a audiência proposta pela instrução às fls. 572, subitem a'. (destacamos).

71. A oitiva da ora primeira Recorrente, nos termos ali propostos, foi acatada e determinada pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, às fls. 582, em 12-09-2000.

72. Atendendo a esse chamamento, apresentou a ora Recorrente (fls. 591/606), em 15-12-2000, longa Defesa pretendendo impugnar as imputações que lhe foram formuladas, acompanhadas dos docs. de fls. 607/626.

73. Interpõe-se, nesse ponto, um parêntesis para ressaltar que, conforme já demonstrado, à época da apresentação das Razões de Justificativas da ora Recorrente, pelos mesmos fatos já se promovia contra ela a Ação Penal nº 96.0017718-0 e, mais do que isso, já estava a mesma criminalmente condenada por Sentença datada de 02-08-2000, fato este que não foi aventado nos autos, enquanto, ao contrário, a Ação Penal estava colacionada.

74. Diante das Razões de Justificativas da ora primeira Recorrente, promoveu-se sua minudente Análise às fls. 627/635, em 08-02-01, na qual imperou amplo acolhimento das razões apresentadas, segundo os entendimentos que, em resumo, adiante se transcreve:

a - Quanto ao reajuste irregular dos preços contratados:

‘Com relação ao reajuste de preços, o Decreto-lei 2.300/86 não vedava, em nosso entendimento o reajuste dos preços contratados, conforme tentaremos demonstrar.

(...)

22. Um outro aspecto que devemos considerar é que a ausência de reajuste poderia provocar falência do contratado e o enriquecimento sem causa da Administração colocando em risco a continuidade da prestação de muitos serviços públicos...

23. A denúncia de que os preços contratados pela LBA para o fornecimento de leite em pó foram superfaturados podem ser verdadeira, contudo, não podemos afirmar que esse sobrepreço tenha sido função dos reajustes concedidos aos fornecedores...

24. Os índices setoriais da época justificam os reajustes concedidos pela LBA e a responsabilidade pelo preço final do leite em pó não pode ser atribuída à Sra. Rosane Collor de Mello já que os valores iniciais foram contratados em gestão anterior. Comparar tais preços com os atualmente em vigência, a nosso ver, configura erro técnico, pois os parâmetros não devem ser obtidos por uma mera conversão de moeda pois vivemos uma outra realidade econômica. Tudo deveria ter sido feito à luz da realidade econômica então vigente. Empreitada difícil tendo em vista a instabilidade que reinava naquela oportunidade e o grande lapso decorrido. Dessa forma, acatamos as justificativas apresentadas quanto a este ponto.’

b - Quanto ao aumento do quantitativo – aquisição de 1,6 ton. de leite em pó sem licitação:

‘25. No tocante ao aumento do quantitativo contratado, podemos afirmar que tal fato não caracteriza irregularidade à luz da legislação então vigente. O § 1º do art. 55 do Decreto-lei nº 2.300/86 obrigava o contratado a aceitar alterações de até 25% do valor inicial do contrato. Tratava-se de uma obrigação do contratado face a um interesse público superveniente.

26. Esse percentual servia como limite ao qual o contratado estava obrigado, não havendo impedimento legal para que, por acordo das partes, tal limite fosse ultrapassado (...).

27. Diante disso, acatamos as razões da Requerente em relação à regularidade do aumento de quantitativo observado no contrato em questão.’

c - No que se refere à não aplicação de sanções às empresas, nos termos do contrato, em razão de mora contratual:

‘28. Quanto à não aplicação da sanção às empresas que incidiram em mora na entrega do produto, constatamos que os argumentos apresentados pela Responsável não são suficientes para justificar a falha apontada (...)

(...)

30. É evidente que a ausência de punição aos fornecedores resultou em prejuízo ao erário. Não se trata de prejuízo quantificável, pois as possíveis multas poderiam ser objeto de questionamento não existindo, portanto, possibilidade de precisar os seus valores. Assim, vislumbramos somente a possibilidade de imputar responsabilidade administrativa pelo descumprimento de normativo aplicável à Administração e pela inobservância dos termos de contrato administrativo em detrimento da LBA.

31. A antiga Lei Orgânica do TCU, Decreto-lei nº 199/67, previa em seu art. 53 que ‘as infrações das leis e regulamentos relativos à administração financeira, sujeitarão seus autores a multa não superior a 10 (dez) vezes o valor do maior salário-mínimo, independentemente das sanções disciplinares aplicáveis’. Atualmente, a Lei nº 8.443/92 trata do assunto no artigo 58, inciso III.

32. Assim, entendemos que as razões de justificativas da Responsável devem ser rejeitadas devendo o Tribunal aplicar-lhe a multa de 10 salários-mínimos prevista no art. 53 do Decreto-lei 199/67.’

d - Quanto à inobservância das disposições do Regimento Interno da LBA sobre a competência das Superintendências Regionais para a execução do programa de alimentação suplementar:

‘36. A Responsável alega que, de acordo com o art. 26 do RI/LBA, competia às Superintendências da LBA identificar as necessidades de ações complementares propondo à Direção Nacional as diversas alternativas de realizá-las. As superintendências deveriam, também, oferecer à Direção Nacional subsídios para implementação da Política Nacional de Promoção e Assistência Social, com base nas demandas sociais das comunidades estaduais.

35. A nosso ver, um programa implementado a nível nacional em um país como o Brasil, com tantas diferenças regionais, deve sempre ser monitorado pelo órgão diretivo nacional, pois isso permite um controle mais efetivo do programa e possibilita um melhor desempenho em relação à aplicação dos recursos. Além disso, no caso em exame, não constatamos que tal prática tenha provocado qualquer tipo de prejuízo. Nesse sentido aceitamos as razões de justificativas apresentadas.'

75. Diante desses entendimentos adotados pela referida Análise, formulou-se, por fim, a seguinte proposta de Decisão:

'Diante de todo o exposto, e considerando a proposta da instrução de fls. 569/573, submetemos os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

a) que sejam aceitas as razões de justificativas da Sra. Rosane Malta Collor de Mello relativamente às seguintes irregularidades ocorridas na Concorrência LBA nº 01/89 para aquisição de 4.858 ton. de leite em pó, durante a sua gestão como Presidente da entidade:

. reajuste irregular dos preços contratados em desacordo com o art. 51, § 2º do Decreto-lei nº 2.300/86;

. aumento do quantitativo contratado em desacordo com o disposto no art. 55, § 1º do Decreto-lei nº 2.300/86;

. inobservância das disposições do Regimento Interno da LBA que previa que a execução do programa que determinou a abertura da licitação era atribuição específica das superintendências regionais e não do órgão diretivo nacional.

b) que sejam rejeitadas as razões de justificativas apresentadas pela Sra. Rosane Collor Malta de Mello ex-Presidente da LBA, relativamente à não aplicação de sanção às empresas que incidiram em mora na entrega dos produtos adquiridos, em desacordo com o instrumento contratual, e que o Tribunal lhe aplique a multa no valor de 10 (dez) salários mínimos prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, nos termos da Lei nº 8.443/92, art. 58, inciso III;'

76. Aduzidos pela Instrução Técnica os entendimentos e proposta retro-transcritos, vale destacar que, submetida ao crivo do Senhor Secretário de Controle Externo (fls. 364/5), particularmente quanto às irregularidades imputadas à ora Recorrente, foi aquela proposta integralmente acolhida, em 03-05-2001.

77. Encerrando-se a longa caminhada da instrução processual, desde a prolação do Acórdão nº 310/93-Plenário, em 21-07-1993, da qual se originou o presente processo apartado, foi o mesmo finalmente encaminhado ao Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, agora com vistas à apreciação e julgamento.

78. Julgado o processo, por meio do Acórdão 238/2001-Plenário, de 19-09-2001, nos termos acima já referenciados e no específico da matéria já aqui longamente retratada – a identificação dos responsáveis e quantificação dos danos decorrentes da Concorrência nº 01/89 e bem assim das questões daí decorrentes, todas substantivadas na alínea a, do subitem 8.5, do mencionado Acórdão nº 310/93-Plenário -, foi a ora Recorrente condenada unicamente pela omissão de não ter aplicado 'as sanções às empresas que incidiram em mora na entrega dos produtos adquiridos, em desacordo com o instrumento contratual, constituindo a sua omissão em ato antieconômico', razão pela qual lhe foi imputada a multa correspondente a 10 salários-mínimos prevista no art. 53, do Decreto-lei nº 199/67, em decorrência do que dispõe o inciso III, do art. 58, da Lei nº 8.442/93.

79. Nesse ponto, conclui-se, agora, segundo as motivações e necessidades tal como antes e acima antecipado, a completa radiografia das vicissitudes e da marcha processual que se imprimiu nos presentes autos.

IV.2 – Das Nulidades e Do Fato Processual Novo

80. Antecipa-se à apreciação do mérito dos Recursos, preliminarmente, a formulação das nulidades processuais nos termos e aspectos adiante descritos.

81. A profunda imersão nos autos, primordialmente nas inúmeras manifestações que lhes foram lançadas no âmbito deste Tribunal decorreu, igualmente como antes já prenunciado, em razão da singeleza da imputação e da condenação não menos comedida imposta por esta Corte de Contas

alijando-se outras tantas imputações, resultante da marcada incapacidade, no âmbito de sua jurisdição, de ‘apuração dos fatos, determinação dos responsáveis e de se quantificar os danos’ como antes determinado em desproporção com idêntica apuração realizada em instância judicial onde se reconheceu procedentes os fatos inquinados e a resultante aplicação das penas criminais, fundamentando-se, inclusive, em apurações administrativamente antes efetuadas

82. Na análise do Recurso da primeira Recorrente, conforme se verá, está expressa sua confessada responsabilidade na omissão da sanção das empresas em mora contratual, alegando-se, entretanto, tratar-se de ‘ato isolado’. Suas atitudes, em verdade, em muito extrapolaram a mera ‘omissão em ato antieconômico’ como foi considerado pela d. Decisão condenatória, porque, é certo, seus atos e suas responsabilidades estavam integrados, contextualizados e interrelacionados com suas condutas as quais vieram judicialmente a ser reconhecidas como fruto de fraude à concorrência pública seguida de peculato e corrupção passiva, perpetrados, ainda, em coautoria.

83. Assim, é chegada a questão fulcral de toda essa longa narrativa: como foi possível o Tribunal, pelo d. Acórdão nº 238/2001-Plenário, na apreciação do rumoroso caso, após mais de oito (8) anos de apreciação, de marchas e contra-marchas processuais restringir o reconhecimento das irregularidades à frente da LBA pela ora Recorrente tão-somente em ato omissivo antieconômico por ter deixado de aplicar sanções às Empresas em mora na entrega dos produtos adquiridos e, nessa condição, aplicar-lhe apenas multa de dez salários-mínimos, enquanto pelos mesmos fatos já era condenada criminalmente?

84. Enseja a pergunta os inúmeros elementos constantes dos autos, tanto que se buscou colacionar na presente Análise todas as intervenções processuais aqui efetuadas, com os resultados delas decorrentes, tais como diligências ou requisições.

85. Nesse contexto, dos fundamentos do único fato considerado irregular omissivo imputado à primeira Recorrente e da aceitação das suas justificativas quanto aos demais, escusamo-nos de qualquer reanálise das considerações expendidas tanto na Instrução e proposta de fls. 627/633 e acima transcritas quanto na sua acolhida pelo d. Acórdão nº 238/2001-Plenário, especialmente porque já haviam sido objeto das apurações criminais constantes dos autos e da tipificação do fato e declaração da autoria decretados por Sentença Criminal, como adiante serão invocados.

86. O **punctum saliens** que objetivou esta alongada análise e que resulta em tão rotunda indagação está em: qual a explicação para a estrepitosa ausência no Acórdão nº 238/2001-Plenário de qualquer referência, menção ou consideração sobre o Inquérito Policial, a Denúncia Criminal e as Alegações Finais do Ministério Público, além de Perícias Criminais entranhados nos autos, às fls. 486/563, quando os fatos ali apurados eram exatamente os mesmos e contra a mesma ora primeira Recorrente e coautores?

87. Também a Instrução Técnica de fls. 627/33 posto que integralmente transcrita pelo d. Voto condutor do Acórdão igualmente se conduzira de forma sepulcral com relação a tão relevantes documentos, contrariando, mesmo, sua anterior manifestação (fls. 569/573).

88. Esse silêncio também por parte da Instrução de fls. 627/33 quanto às peças criminais acostadas aos autos na Análise das Razões de Justificativas da ora primeira Recorrente mais surpreende quando contraria manifestação anterior do seu próprio Autor, ao ter presentes aqueles documentos judiciais e impactado com os fundamentos, os fatos e a responsabilização dos então acusados demonstrados com as peças criminais, propôs às fls. 569/573 aquela audiência da Responsável em face de constatações que se destacam: ‘5. NOS DOCUMENTOS ENCAMINHADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FICAM EVIDENTES FORTES INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES PRATICADOS NA CONCORRÊNCIA LBA Nº 01/89 PELA ENTÃO PRESIDENTE DA LBA. SRA. ROSANE MALTA COLLOR DE MELLO. A RESPONSÁVEL É ACUSADA DE CONLUÍO COM DIVERSOS EMPRESÁRIOS E ENVOLVIMENTO NO ESQUEMA ‘PC FARIAS’ 6. DE ACORDO COM OS DOCUMENTOS APRESENTADOS PELO ‘PARQUET’, A EX-PRESIDENTE TERIA RECEBIDO EM SUA CONTA-CORRENTE DEPÓSITOS ORIUNDOS DE CONTAS-FANTASMAS. TAIS IRREGULARIDADES SE CONFIRMADAS PELA JUSTIÇA, CARACTERIZAM A PRÁTICA DE PECULATO, CORRUPÇÃO PASSIVA E FRAUDE EM CONCORRÊNCIA PÚBLICA (FLS. 486).7. A DENÚNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FOI

ENCAMINHADA À 12ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA D DISTRITO FEDERAL, ONDE AGUARDA PRONUNCIAMENTO (AÇÃO CRIMINAL Nº 96.0017718-0).8. É EVIDENTE QUE A CULPA DA RESPONSÁVEL ESTÁ PROVADA. ENTRETANTO, TENDO EM VISTA O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS QUE NORTEIA AS ATUAÇÕES DESTA CASA E OS FORTES INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO EM COMENTO, PROPOMOS, EM OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA CONSAGRADO EM NOSSA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE A SRA. ROSANE MALTA COLLOR DE MELLO SEJA OUVIDA EM AUDIÊNCIA A FIM DE APRESENTAR RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS PARA AS IMPROPRIEDADES DENUNCIADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.’

89. E, diante desses fatos e peças criminais, o próprio Secretário de Controle Externo, às fls. 578/81, afirmava, com todas as letras, que a responsabilidade da Sra. Rosane Collor restara evidenciada.

90. Pois bem, nada mais adequado, apropriado, fundamentado e pertinente que as constatações e considerações então efetuadas à época pelo Sr. Analista. Mas exatamente em razão dessas procedentes análises, colhidas em robustas peças processuais criminais, referenciando, até, o número de Ação Penal é que se torna surpreendente que na Instrução subsequente e derradeira (fls. 627/33) e bem assim no Acórdão que lhe sucedeu, após colhidas as Razões de Justificativas, tenha havido o total abandono, descaso e desconsideração às mesmas informações, aos crimes apontados, à Ação Penal identificada, às gravidades e aos fortes indícios reconhecidos na prática de irregularidades. E, mais ainda, quando da última Instrução se tivesse havido qualquer diligência, ainda que remota, para conhecer-se os resultados da Ação Penal ter-se-ia constado que àquele tempo os fortes indícios e a culpa dos acusados já haviam se transformados em condenação, por Sentença, proferida em 02-08-2000 quando a elaboração daquela Instrução se dera somente de 08-02-2001.

91. Apesar de não ser naquele momento processual ordinário o caso de se instaurar tomada de contas especial – mesmo que este fosse o objeto originário -, chama a atenção, nesse particular, que, diante da existência de ação judicial, esse excepcional processo já poderia ser provocado, segundo o disposto no art. 12, da Resolução nº 35/2000, que regula o processo de tomada de contas especial, ‘Quando fato consignado na tomada de contas especial foi objeto de ação judicial, o tomador das contas fará constar no respectivo relatório, dando esclarecimento da fase processual em que se encontra a ação.’, razão pela qual mais se aplicaria em instrução e apuração no âmbito deste Tribunal.

92. Assim, a antes profligada independência das instâncias fora levada ao extremo, pois sequer fora aventada, fora propugnada, fora total o descaso na instância administrativa da instância criminal então instaurada e da qual se era ciente diante de todas as peças processuais criminais carreadas e, já àquela altura, repita-se, com a Ação Penal devidamente sentenciada, caracterizando fato processual novo, sendo despidendo lembrar que, quando a autoria e os fatos forem aí comprovados, a responsabilização cível e administrativa é inexorável.

93. Nesse ponto, volta-se mais uma vez para os termos da alínea ‘a’ do subitem 8.5 do Acórdão Plenário nº 310/93, pelos quais foi determinada a identificação dos responsáveis e a quantificação dos danos nas irregularidades ocorridas na Concorrência-LBA nº 01/89, instaurando-se, se o caso, a necessária tomada de contas especial, o que, em verdade, depois de tanto tempo, restou até agora e efetivamente de balde.

94. A independência das instâncias administrativas, cíveis e criminais, antes referenciada e de forma curial reconhecida, está também expressamente prevista no art. 121, da Lei nº 8.112/90 ou, ainda, que as sanções civis, administrativas e criminais são cumuláveis, porquanto independentes (art. 125).

95. Particularmente quanto à competência do Tribunal para apreciar e julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens e dinheiros públicos, de forma autônoma e soberana está a mesma alçada em estatura constitucional, segundo dispõem os arts. 71 e ss., da Constituição Federal, de cuja competência decorre, independentemente das medidas ‘administrativas internas’ ou ‘judiciais’, instaurar processo de tomada de contas especial, segundo dispõe o art. 5º, da vigente Resolução nº 35/2000, nesses termos: ‘O Tribunal poderá, a qualquer tempo, determinar a instauração de tomada de

contas especial, independentemente das medidas administrativas internas e judiciais adotadas, se entender que o fato motivador possui relevância para ensejar a apreciação por seus órgãos colegiados’.

96. Se não bastassem tão inconfundíveis limites e soberania de competências, no âmbito deste próprio Tribunal de Contas em razão mesmo de sua caudalosa jurisprudência foi consagrado no antigo verbete nº 86 de suas Súmulas que até mesmo o Inquérito Administrativo deve ser considerado para o fim de exame e julgamento das contas dos Responsáveis por bens e dinheiros públicos. Consta, então, do teor do mencionado Enunciado, o seguinte:

‘No exame e julgamento das tomadas e prestações de contas de responsáveis por bens e dinheiros públicos, quando se verificar qualquer omissão, desfalque, desvio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, levar-se-á em linha de conta, como elemento subsidiário, o inquérito administrativo instaurado pela autoridade competente.’

97. Ora, mas constava dos autos – e não lhes foi direcionado qualquer juízo, qualquer valoração ou sequer menção – não só uma Ação Penal, com suas Alegações Finais do Ministério Público, inúmeras perícias criminais e, por fim, o próprio Inquérito Policial e, ainda assim, não serviram os mesmos para qualquer juízo administrativo no âmbito desta Corte de Contas, contrariando, mesmo, sua própria Súmula 86 quando estabelece que até o inquérito administrativo deve subsidiar a análise das contas dos Responsáveis por bens e dinheiros públicos.

98. Há mais. Não obstante os próprios termos do referido enunciado quanto a ser o inquérito administrativo bastante para subsidiar o exame e julgamento de contas públicas, há que se lembrar do disposto no art. 126, também da Lei nº 8.112/90 em que a responsabilidade administrativa do servidor somente será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

99. E aí não cabe mais falar sequer de independência de instâncias, mas, sim, imputar a responsabilidade administrativa, por força do art. 126, da Lei 8.112/90, porquanto os fatos, a autoria e a responsabilidade criminal já foram judicialmente declarados.

100. As irregularidades à frente da FLBA e suas autorias pela ora Recorrente e demais coautores tanto foram reconhecidas quanto declaradas por Sentença Criminal, muito antes de proferido o Acórdão nº 238/2001-Plenário (e antes mesmo da Instrução que o antecedeu), não mais comportando, então, sequer cogitar de responsabilidade da ora primeira Recorrente, inclusive por força do disposto no art. 64 e ss., do Código de Processo Penal e, especialmente, o disposto no inciso I do art. 91, do Código Penal. É certo, não há trânsito em julgado da referida Sentença, o que, caso houvesse, já seria até mesmo título executivo para reparação dos prejuízos (CPP, art. 63), mas os fatos, as provas e as autorias para a instauração da instância administrativa estão ali exaustivos.

101. Veja-se, a propósito, que a ora Recorrente, juntamente com outros autores, fora condenada pela prática dos crimes de peculato e corrupção passiva, isto é, crimes praticados contra a administração pública e, segundo a fundamentação da Sentença Criminal, só não fora condenada pelo crime de fraude em concorrência pública porque, diante dos fatos apurados, este crime tornou-se crime-meio para a consumação daqueles.

102. Veja-se, mais, que segundo a mesma Sentença, ‘Os prejuízos suportados pela LBA pela prática criminosa que se vem de referir são aqueles mensurados no documento de fls. 05/40 do apenso 1-C, ou, ainda, que ‘Os motivos, as circunstâncias e consequências do crime induzem expressiva reprovabilidade, por isso que (a) acarretou vultosos prejuízos ao erário (cf. relatório de fls. 05/40 do apenso 1-C)’.

103. Não tendo havido, portanto, quando proferido o Acórdão nº 238/2001-Plenário, qualquer avaliação processual das peças criminais acostadas aos autos, pela nulidade processual decorrente não há sequer aventar da hipótese de coisa julgada administrativa dos fatos ali apurados nem precisaria também invocar-se fato novo superveniente, em razão da Sentença Criminal condenatória, só agora colacionada aos autos, para justificar a necessidade do efetivo cumprimento da indicada alínea ‘a’ do subitem 8.5 do Acórdão 310/93, pois mesmo que assim não fosse poder-se-ia apenas invocar o disposto no Enunciado 195, das Súmulas do TCU para prosseguir, mesmo após o referido Acórdão, na busca da verdade material ínsita à Administração Pública e cujo verbete é do seguinte teor:

*‘Para a adoção das providências necessárias ao resguardo dos interesses do Erário ou da exata definição da situação do responsável, admite-se, a juízo do Tribunal de Contas, o desarquivamento de processo de tomada ou prestações de contas, ante a superveniência de novos documentos ou informações que justifiquem o reexame, **ex officio** ou a requerimento do responsável, do órgão a que pertence ou do Ministério Público, da decisão anterior do Tribunal.’*

104. Como consequência, impõe-se lembrar que o dever de se instaurar tomada de contas especial, além do determinado naquela anterior Decisão, está fundamentado no § 1º, do art. 8º, da Lei nº 8.442/93 o qual, apesar dos presentes fatos terem ocorridos anteriormente à sua vigência, se mostra inteiramente aplicável à espécie, não só por se tratar de matéria de ordem processual, portanto, de vigência imediata, como, também, por previsão expressa no seu art. 109. Ainda que não fossem aplicáveis esses dispositivos, tem-se, igualmente e no mesmo sentido, o disposto no art. 39, do Decreto-lei nº 199/67, Lei Orgânica do TCU então vigente, **in verbis**: ‘Sempre que o Tribunal, no exercício do controle financeiro e orçamentário e em consequência de irregularidade nas contas de dinheiros arrecadados ou despendidos, verificar a configuração de alcance determinará à autoridade administrativa providências no sentido de saná-las, podendo também mandar proceder ao imediato levantamento das contas, para a apuração dos fatos e identificação dos responsáveis’, sobejando, portanto, fundamentos para se instaurar a tomada de contas especial.

105. Por derradeiro, se mais não bastasse, quanto à superveniência da sentença criminal condenatória, que se caracteriza como fato processual novo, também nessa hipótese o reexame da matéria dar-se-ia até mesmo de ofício, segundo o disposto no parágrafo único ‘(Ao tomar conhecimento dos novos documentos, o Relator poderá determinar o reexame da matéria’), do art. 12, da Resolução do TCU nº 36/95, cuja determinação faz lembrar, por força da aplicação subsidiária estabelecida no art. 298, do RITCU, da previsão legal estabelecida no art. 462, do Código de Processo Civil em que, diante de fatos novos que determinem a constituição, modificação ou extinção de direitos, deverá ser levado em consideração em qualquer instância, segundo dispõe o seu art. 462 ‘(Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento da lide, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de produzir a sentença’). Conduzindo-se o Tribunal tanto com a não apreciação das peças criminais já acostadas aos autos quanto ao posterior conhecimento da sentença criminal condenatória, tem-se, manifestamente, erro de procedimento no primeiro caso e superveniência de fato processual novo, no segundo, a ser reparados, ainda que em instância recursal.

106. O Acórdão então proferido, de nº 238/2001, do Plenário deste Tribunal é absolutamente nulo, porquanto da omissão na apreciação das peças criminais onde se apontavam além das irregularidades, os seus autores e até os prejuízos causados aos cofres públicos, em suma, dessa omissão resultou prejuízo não só para a apuração dos fatos pelo Tribunal como também ao erário que permitiria a responsabilização dos autores no âmbito administrativo, inclusive com a reparação dos danos pelos meios adequados.

107. Essa nulidade é prevista no **caput** do art. 171 do Regimento Interno deste Tribunal, no qual se consagra o princípio **‘pas de nullité sans grief’**, em que a nulidade do ato é absoluta quando seu vício causar prejuízo ‘para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada,’ nos termos da referida norma regimental e, de consequência, em prejuízo para o próprio erário que se vê impedido de ter reparado o dano econômico sofrido, como concretamente ocorreu.

108. Afinal, havendo provas nos autos, originárias de processo judicial criminal e que não foram consideradas quando da apreciação do processo de contas, mas sendo as mesmas capazes de alterar a deliberação adotada, além de revelar-se manifestamente nula a Decisão daí resultante atenta, em verdade, contra os valores éticos da instrução processual que resultam da necessária análise de todas as peças processuais colacionadas, impondo-se, mesmo, invocar-se o disposto no § 1º, do art. 38, da Lei nº 9.784/99 que ‘Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal’ o qual estabelece que ‘Os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão.’, ou, ainda, o disposto no art. 29 da mesma Lei, que determina: ‘As atividades de instrução

destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias', e bem assim o seu parágrafo primeiro, segundo o qual 'O órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo.'

109. Resulta, mesmo, a não consideração das peças criminais em violação do próprio princípio da oficialidade que impera no procedimento administrativo ao relegar a análise de peças processuais relevantes, quando, na busca da verdade material, deveriam ser integralmente consideradas, por força do próprio impulso oficial inerente ao processo administrativo. A propósito do princípio da oficialidade e do impulso oficial na instrução do processo agora violados, oportuno lembrar-se de sua definição segundo o magistério da e. Maria Sylvia Zanella di Pietro, in 'Direito Administrativo', 14^a ed. p. 511/2:

'No âmbito administrativo, esse princípio assegura a possibilidade de instauração do processo por iniciativa da Administração, independentemente de provocação do administrado e ainda a possibilidade de impulsionar o processo, adotando todas as medidas necessárias a sua adequada instrução.

(...)

O princípio da oficialidade autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à consecução do interesse público.

Portanto, a oficialidade está presente: 1. no poder de iniciativa para instaurar o processo; 2. na instrução do processo; 3. na revisão de suas decisões.'

110. É também como se pudesse considerar, quanto às peças processuais não analisadas – ao contrário da teoria dos 'frutos da árvore venenosa', a qual inquina as Decisões que se fundam sobre as provas ilícitas – que se tratam de frutos bons porquanto de árvore sã e viçosa, porém, desprezadas e ignoradas tanto pela Instrução quanto pelo Acórdão, tornando-se, por isso, não menos deletéria essa omissão, havendo, aí, afinal, error in procedendo, igualmente a macular o d. Acórdão.

111. É patente a nulidade do Acórdão nº 238/2001-Plenário ao não apreciar as peças processuais de fls. 482/563, implicando em prejuízo 'para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada', A QUAL PODE E DEVE SER DECLARADA NO PRESENTE ESTÁGIO PROCESSUAL RECURSAL, conforme previsto no parágrafo único, do art. 176, do RITCU, o que implica em tornar nula também a Instrução de fls. 627/33 e os atos subsequentes pela omissão na análise das mesmas peças processuais criminais, devendo, enfim, ser o processo restituído à Unidade Técnica competente para a necessária 'instrução complementar' tal como, por analogia, é admitido pelo inciso II, do art. 113, do Regimento Interno do TCU, diante da instrução incompleta e omissiva com manifesto prejuízo para apuração dos fatos e irradiando suas eivas à deliberação então adotada. Por fim, ante o disposto no parágrafo único do art. 12 da Resolução nº 36/1995 ('Ao tomar conhecimento dos novos documentos, o Relator poderá determinar o reexame da matéria'), quanto à superveniente Sentença Criminal condenatória, deverá o Tribunal determinar de ofício o reexame do processo, após proferir nova Decisão, ainda que em fase recursal, declarando-se insubsistente o Acórdão anterior e reconhecendo a prejudicialidade dos Recursos então interpostos, observando-se, para tanto, o disposto no parágrafo único do art. 12 da Resolução nº 36/95.

112. Por derradeiro, ainda sob outro aspecto, não menos viciada tornou-se a Decisão nº 238/2001-Plenário, contaminada por atos anteriores, porquanto em nenhum momento do presente processo houve a intervenção do Ministério Público que atua perante esta Corte de Contas, fazendo-se letra morta o disposto no inciso II, do art. 81, da Lei nº 8.442/93, segundo o qual compete aos seus membros '(...) dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal'.

113. Ressalte-se, por oportuno, mais que obrigatória a intervenção do Ministério Público em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, esta decorre, sim, da sua missão institucional de guarda e fiscal da lei, portanto, da defesa da ordem jurídica, impondo-lhe requerer perante esta Corte de Contas as medidas de interesse da Administração e do Erário (Lei nº 8.442/93, art. 81, I e II).

114. A intervenção do Ministério Público em todos os atos sujeitos à decisão do Tribunal resulta antes da própria lei que da natureza jurídica desses atos, a contrário do que aparentemente faz ver a disciplina restritiva do art. 20, **caput**, da Resolução/TCU nº 136/2000.

115. Determinando-se o reexame de ofício do processo, com a insubsistência do Acórdão agora guerreado e pelo que dispõe a parte final do mencionado subitem 8.5 do referido Acórdão originário, é imperioso dar-lhe efetivo cumprimento, instaurando-se, dentre outros e se o caso, a competente tomada de contas especial, já agora com os fatos, autores e, mesmo, quantificação parcial dos prejuízos judicialmente estabelecidos o que por si já bastaria para a aplicação do disposto no art. 5º, da Resolução TCU nº 35/2000 segundo o qual 'O Tribunal poderá, a qualquer tempo, determinar a instauração de tomada de contas especial, independentemente das medidas administrativas internas e judiciais adotadas, se entender que o fato motivador possui relevância para ensejar a apreciação por seus órgãos colegiados.'

116. Mais ainda quando judicialmente se estabeleceu a coautoria na prática dos crimes e, por isso, no âmbito desta jurisdição administrativa devem igualmente os coresponsáveis, ainda que não servidores serem solidariamente responsabilizados segundo dispõe a alínea b, do § 2º, do art. 16 da Lei nº 8.442/93, ou, ainda, conforme antes previsto nos arts. 33 e 34 do Decreto-lei nº 199/67 e, especialmente, no Enunciado nº 186, da Súmulas do Tribunal, o qual disciplina:

'Consideram-se sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União os co-autores, embora sem vínculo com o serviço público, de peculato praticado por servidores – quer sejam ou não Ordenadores de Despesas ou dirigentes de órgãos – da Administração Direta ou Indireta da União e Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, pertencentes a qualquer outra entidade, que gerencie recursos públicos, independentemente da sua natureza jurídica e do nível quantitativo da sua participação na capital social. A juízo do Tribunal, atentas as circunstâncias ou peculiaridades de cada caso, os aludidos co-autores estão sujeitos à tomada de contas especial, em que se quantifiquem os débitos e se individualizem as responsabilidades ou se defina a solidariedade, sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, das medidas administrativa, civis e penais cabíveis, nas instâncias próprias e distintas.'

117. No mesmo sentido da responsabilização de coautores sem vínculo com o serviço público, porém, no específico de fraudes à licitação, tem-se o disposto nos arts. 28 e ss, da Resolução TCU nº 36/1995, em que não só podem ser-lhes imputado débito como declarar-lhes a inidoneidade para participar de licitação, dentre outros.

118. Reportadas essas circunstâncias, tanto dos fatos, das autorias e, mesmo, da referência aos prejuízos causados ao erário, estariam, aí, atendidos objetivamente os elementos apontados na alínea a, do subitem 8.5, do Acórdão 310/93, necessários à responsabilização administrativa dos seus autores, o que não foi concluído ou exaurido com o Acórdão 238/2001-Plenário e ora recorrido, porquanto nulo diante do silêncio que aí reinou acerca das peças processuais acostadas e não analisadas ou pela superveniência de fato processual novo com a comprovação criminal da autoria e dos fatos declarados por Sentença aqui igualmente reclamados, desprezando-se, com isso, a aplicação do disposto no art. 126, da Lei 8.112/90.

119. Esse descumprimento da determinação exarada na alínea a, do subitem 8.5, do Acórdão nº 310/93, tão longamente postergado deve agora ser enfrentado diante das questões envolvendo as irregularidades da Concorrência nº 01/89 e seus atos, fatos e contratos subsequentes estarem exaustivamente comprovados em Ação Penal e declarados por Sentença Criminal, os quais não receberam qualquer tratamento, referência ou consideração quando prolatado o Acórdão nº 238/2001-Plenário e da Instrução que lhe precedeu e que poderá, agora, ser considerado.

120. Precede, portanto, a apreciação do mérito dos presentes Recursos, a análise da nulidade do Acórdão ora suscitada e bem assim dos atos que o antecederam, em razão da omissão na apreciação dos docs. de fls. 486/563, revelando-se error in procedendo e violação dos princípios da oficialidade, do impulso oficial e da busca da verdade material prejudicando, com a omissão, a apuração dos fatos pelo Tribunal e a deliberação então resultante conforme dispõe o art. 171, caput, do Regimento Interno do

TCU, além de estar eivada a Decisão pela ausência da oportunizada oitiva do Ministério Público que atua perante este Tribunal e, por fim, pela ocorrência de fato processual novo, relevante e superveniente (Res. 36/95, art. 12, parágrafo único), a ser considerado nesta instância recursal referente à declaração judicial de responsabilidade e autoria

121. Julgando-se nesta sede recursal procedentes a nulidade ora suscitada e a ocorrência de fato processual novo com a declaração insubsistente do Acórdão nº 238/2001-Plenário e a prejudicialidade dos recursos interpostos, há de ser determinada sua restituição à Unidade Técnica competente para a necessária instrução complementar (RITCU, art. 113, II e p.u. do art. 12 da Res. 36/95) e ratificando-se o reconhecimento judicial das irregularidades e as autorias, além dos prejuízos ao erário quantificados em Perícia Criminal, além de outros danos a serem apurados decorrentes da responsabilização administrativa, poderá, então, o processo ser reapreciado e, dentre outras medidas, convertido em Tomada de Contas Especial, segundo a originária determinação da parte final do subitem 8.5, do Acórdão nº 310/93-Plenário.

V - DO RECURSO INTERPOSTO POR ROSANE MALTA COLLOR DE MELLO

122. Ultrapassando-se a questão Preliminar acima suscitada e bem assim, a referência aos processos conexos e pertinentes impõe-se adentrar o mérito dos recursos aviados.

123. A ora Recorrente, inconformada com a d. Decisão que lhe impôs multa no valor correspondente à época de dez (10) salários mínimos em razão de ter deixado de ‘aplicar as sanções às empresas que incidiram em mora na entrega dos produtos adquiridos, em desacordo com o instrumento contratual, constituindo a sua omissão em ato antieconômico;’ interpõe o presente Recurso de Reexame visando desconstituir o referido Acórdão quanto à parte que lhe condenou ao pagamento da multa.

124. O indigitado recurso, aviado por intermédio de Advogado constituído nos autos e após transcrever a Análise efetuada das suas Razões de Justificativas anteriormente apresentadas diz que o Ministro-Relator limitou-se a rejeitar aquelas Razões ‘Acatando o parecer e sem emitir qualquer apreciação sobre a conduta da Recorrente’.

125. Fazendo inicialmente literal reprodução das Razões de Justificativas antes apresentadas, passa, então, a adotar nova tese para justificar sua ação frente à Direção Nacional da Legião Brasileira de Assistência, invocando, agora, ‘à modos’ de ‘Agente Político’ sua condição na alta administração da Fundação LBA com o que pretende ver declarada sua irresponsabilização na condução administrativa da referida entidade.

126. Antes, porém, transcreve a Recorrente as imputações que lhe eram dirigidas e pelas quais apresentou razões de justificativas, promovendo especial destaque pelo seu acolhimento pelo Acórdão recorrido de três das quatro dessas imputações.

127. Com esse propósito invoca respeitável doutrina do mestre Hely Lopes Meireles retratando a questão do agente político e, ainda, colaciona precedentes deste Tribunal quanto à exclusão de responsabilidade de Governadores de Estado porquanto não seriam os mesmos ordenadores de despesa.

128. Faz, ainda, a Recorrente, incursões jurisprudenciais também desta Corte de Contas acerca da responsabilidade do dirigente público ora quando tratando da descentralização administrativa, ora cuidando da delegação de competência, inclusive por meios de convênios, citando, para tanto, a Decisão nº 303/94-Plenário e o Acórdão nº 138/99-1ª Câmara.

129. Com os parcos argumentos invocados da doutrina e da jurisprudência deste Tribunal e sem outros fundamentos diz a Recorrente que é ‘(...) inafastável conclusão de que a atuação da Recorrente, no caso, clara e cristalinamente, a de agente político, sendo, assim, indevida sua responsabilização.’

130. Concluindo, diz a Recorrente que sofre a ‘injustiça da recriminação’, pois se a d. Decisão recorrida, ao acolher a instrução técnica, afirmara que lhe caberia velar pelo cumprimento das obrigações por parte de seus servidores ‘não deveria ser punida pelo fato de, em um caso isolado, faltar nesse controle’, além do que, deveria ser levado em conta ‘as peculiaridades de sua gestão.’

131. Com essas alegações finaliza o Recurso, requerendo, com o seu acolhimento, seja reconhecida ‘a correção e o zelo com que agiu em todo o caso, cancelando a tão injusta multa aplicada e determinando o arquivamento dos presentes autos.’

ANÁLISE

132. *Contra a r. Decisão do Plenário que imputou à ora Recorrente a multa no valor correspondente a dez (10) salários mínimo, tendo por fundamento o disposto no inciso III, do art. 58, do Decreto-Lei nº 199/67 ao se ter constatado que a Recorrente ‘deixou de aplicar as sanções às empresas que incidiram e mora na entrega dos produtos adquiridos, em desacordo com o instrumento contratual, constituindo a sua omissão em ato antieconômico’ é interposto o presente Recurso de Pedido de Reexame, por petição subscrita por advogados devidamente constituídos nos autos.*

133. *A tese jurídica plasmada pelo Recurso, apesar de entranhada em dois tópicos distintos – ‘agente político’ e ‘descentralização administrativa’ visa, todavia, à uma única formulação, qual seja: sua irresponsabilização administrativa em razão do cargo.*

134. *Defende a Recorrente que pela sua ‘atuação’ de ‘agente político’ seria ‘indevida sua responsabilização’. Para tanto, assevera que ‘a Presidência da Fundação Legião Brasileira de Assistência é cargo cujo preenchimento decorria de ato discricionário do Presidente da República, atendendo critérios de conveniência política.’*

135. *Desenvolve tese, em sua defesa, que ‘Nesses casos de preenchimento de cargos por critérios políticos, o titular deve, necessariamente, fiar-se no aconselhamento da área técnica e dos funcionários de carreira do órgão público. E, mesmo, como em qualquer outro órgão da administração, deve a LBA atuar com base em uma escala de funções e competências hierarquizadas.’*

136. *Por fim, argumenta a Recorrente que em razão da falta de formação específica e da necessidade de atender outros compromissos do ‘protocolo presidencial’, tudo isso ‘lhe impunha a constante delegação de tarefas, sobretudo, a confiança na orientação técnica de seus subordinados. E no caso do Programa Nacional de Distribuição de Leite não foi diferente.’*

137. *Objetivando respaldar seus fundamentos transcreve a Recorrente doutrina e colaciona jurisprudência deste Tribunal, todas referentes, respectivamente, à definição de agente político e do exercício de cargo de Governador e as responsabilidades dele decorrentes.*

138. *A doutrina de Hely Lopes Meirelles invocada pela Recorrente acerca do ‘agente político’ pelos seus próprios fundamentos, bem se vê, não lhe socorre ante a insuperável distância entre o cargo exercido – Presidente da Fundação Legião de Assistência – e aquele trazido por definição doutrinária.*

139. *Segundo essa definição, dentre inúmeros enfoques, realça-se o que leciona que ‘a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam em cargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e de opções políticas’. São agentes políticos, ainda no dizer do acatado administrativista, as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração, que não estão hierarquizadas, ‘sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais da jurisdição’.*

140. *Ainda sobre a definição de ‘agente político’, pelo seu acatado magistério colhe-se a lição do renomado Celso Antônio Bandeira de Mello, **apud**, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, in, ‘Direito Administrativo’, 14^a ed., p. 432, **verbis**:*

‘Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado’. Segundo, ainda, esses mesmos ínclitos juristas, ‘são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários das diversas pastas), os Senadores, os Deputados e os vereadores’.

141. *Fundando-se nesses escólios doutrinários, vê-se que o exercício da Direção Nacional de uma Fundação Pública, no cargo de Presidente, pelo seu próprio caráter de subordinação e supervisão e, especialmente, pela sua sujeição às normas e regulamentos, inclusive aqueles internos da própria Entidade, não autoriza ser reconhecido como de ‘agente político’, mesmo que ‘a modos de’, conforme pretendido pela Recorrente, objetivando sua declaração de irresponsabilização. Não se olvide, ainda, a advertência da própria Doutrina colacionada que até mesmo os agentes políticos estão sujeitos à responsabilidade quando agirem com ‘culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder’.*

142. E, quanto à jurisprudência deste Tribunal invocada pela Recorrente, vê-se que todas são, efetivamente, próprias do exercício do cargo de agente político *strictu sensu* e mais especificamente de Governadores de Estado, não havendo, mesmo, prática ou cometimento de atos pessoalmente atribuíveis aos Governadores ou de execução resultante de sua direta intervenção, nem mesmo ‘RESPONSABILIDADE ADVINDA DA SUPERVISÃO DOS ATOS SUBORDINADOS INERENTES AO CONTROLE E AO PODER HIERÁRQUICO.’, conforme consta do subitem 4.3.2.8 do Acórdão 66/98-Plenário, também invocado pela Recorrente.

143. Também quanto ao aspecto da desconcentração do poder a que a Recorrente denomina de ‘descentralização administrativa’, não lhe socorre, por sua estrita posição apical na estrutura administrativo-funcional da entidade, de Presidente da Fundação, sendo-lhe, portanto, imanente a responsabilidade pela gestão e, daí, a hierarquia e o controle da administração, do serviço, e dos servidores. Nesse sentido, convém referenciar as normas próprias expressas no Decreto-Lei nº 200/67, onde se destacam os aspectos da hierarquia decorrente do próprio princípio do controle administrativo:

‘Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

(...)

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

(...).

144. Ora, à Recorrente foi aplicada multa pela imputação de negligência quando ‘deixou de aplicar sanções às empresas que incidiram em mora na entrega dos produtos adquiridos, em desacordo com o instrumento contratual, constituindo sua omissão em ato antieconômico’.

145. Esse fato, de não providenciar as medidas necessárias à responsabilização das Empresas que incorreram em inexecução contratual, em verdade, sequer é negado pela Recorrente, atribuindo-o, porém, aos seus subordinados e, especialmente, ao reconhecer não ter exercido o necessário e adequado controle da administração e dos seus subordinados, pelo que não deveria, segundo alega, ser ‘punida pelo fato de, em um caso isolado, faltar nesse controle.’

146. É patente o expresse reconhecimento da Recorrente de ter faltado com seus deveres no aspecto do controle a ser exercido tanto à frente da gestão pública quanto, segundo alega, dos serviços praticados por seus próprios subordinados.

147. E, é certo, esse controle decorre do próprio princípio da hierarquia administrativa, a qual era incorporada pela Recorrente em seu grau máximo pelo exercício da Presidência da própria entidade, ainda que pretenda a mesma distinguir, para fins de responsabilidade, os níveis de Direção e execução à guisa de descentralização administrativa. A propósito é mister lembrar os princípios administrativos consagrados no ainda vigente Decreto-lei nº 200/67, especialmente os constantes nas alíneas do seu art. 13, que, para o caso, revelam-se pertinentes transcrever:

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;

b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.'

148. Ora, apesar da invocação da 'descentralização administrativa' e, mesmo, da alegação da Recorrente que a 'responsabilidade do acompanhamento do contrato era dos seus subordinados', reconheceu, igualmente, ter faltado o exercício do controle sobre a referida atividade, sendo o bastante para a responsabilização, não lhe socorrendo a alegação de se tratar de 'caso isolado' para não ser punida.

149. Tanto quanto a confissão professada pela negligência no trato da coisa pública – ausência de controle na sanção às empresas pela inexecução contratual – sua responsabilidade configura-se, igualmente, não só pelo não exercício do poder-dever de cumprir e fazer cumprir as cláusulas penais na contratação de aquisição de alimentos e reconhecido pelo Acórdão recorrido como 'ato antieconômico' pela inexecução das cláusulas penais mas, precipuamente, pelos próprios desdobramentos da mora contratual na entrega dos alimentos que, posteriormente, com a distribuição pelos vários Estados brasileiros verificou ter se agravada com a própria perda dos mesmos alimentos em razão de infestação, contaminação e perda de validade.

150. Portanto, o ato antieconômico não se caracterizou apenas por não se executar a sanção contratual em razão da mora, mas, especialmente, pela projeção desse atraso na impossibilidade da distribuição e do consumo dos alimentos quando já deteriorados ainda dentro dos prazos de validade, conforme exaustivamente apurado tanto no presente processo quanto naquele originário – TC-001.317/1993-8.

151. Configura-se, também, a indigitada omissão e negligência ao poder-dever de cumprir e fazer cumprir as obrigações contratuais subscritas pela entidade que Presidia e, especialmente, a boa e regular gestão dos seus bens, dinheiros, e patrimônio, além do cumprimento das regulamentações e normas administrativas e legais, sendo oportuno lembrar a lição do saudoso Hely Lopes Meirelles, in 'Direito Administrativo Brasileiro', 21ª ed., p. 89/90 no sentido de 'O poder-dever de agir da autoridade pública é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina. O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo (...) se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade.'

152. Assim, é indene de dúvidas a negligência da Recorrente tanto na ausência do exercício do controle administrativo quanto no cumprimento do seu poder-dever de cumprir e fazer cumprir as leis, as regulamentações e os contratos que regiam a administração da entidade que Presidia na conformidade, dentre outros, do destacado Decreto-Lei nº 200/67 estando, assim, juridicamente suficiente a fundamentação adotada pelo d. Acórdão recorrido apesar de invocado como fundamento legal o disposto nos artigos 121 e 122, da Lei nº 8.112/90, razão pela qual o seu Recurso se revela manifestamente improsperável, impondo-se o seu improvimento.

153. A propósito, ainda, da insustentabilidade da argumentação recursal, de inteira aplicação o disposto nos arts. 84 e 90, dentre outros, adiante transcritos, do mencionado DL 200/67, já que perfeitamente em sintonia com os ditames constitucionais vigentes, expressos pelos arts. 71, p.ún. e ss., da Constituição Federal:

Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de coresponsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providência para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.

Art. 90. Responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens.'

154. Com efeito, - **legem habemus** -, a responsabilização do administrador público há muito é estabelecida em diplomas legais próprios – inclusive em estamentos constitucionais – sendo, assim, inteiramente típica a negligência, a omissão e a incúria da Recorrente na boa e regular aplicação dos recursos públicos, da coisa pública e da gestão pública. Caracteriza-se de aplicação meramente subsidiária os cânones do 'Estatuto do Servidor Público Civil da União', por se tratar de regras gerais, ao contrário da fundamentação legal referenciada e adotada pela substancial Instrução e integralmente adotada pelo d. Voto condutor às fls. 642 e ss., dos autos principais.

155. E tal negligência, particularmente aquela reconhecida pela própria Recorrente de ausência de controle de ter-se caracterizado 'como fato isolado', está, em verdade, mais do que integrada, contextualizada e inserida em condutas que em muito extrapolam a mera 'omissão em ato antieconômico', conforme proferida pelo d. Acórdão recorrido, tal como judicialmente declarado e condenado.

156. Com esses fundamentos, acaso superada a Preliminar antes suscitada a ensejar a apreciação do mérito dos Recursos, que seja conhecido o presente Pedido de Reexame mas para negar-lhe provimento, mantendo-se íntegro o d. Acórdão recorrido.

VI - DO RECURSO INTERPOSTO POR NAIR MARIA XAVIER NUNES OLIVEIRA

157. Contra o r. Acórdão nº 238/2001-Plenário, que a condenou ao pagamento de multa no valor equivalente a dez (10) salários-mínimos, pelo fato de, na qualidade de Superintendente da LBA em Goiás, 'tendo tomado conhecimento da deterioração de 27 toneladas de alimento no almoxarifado da entidade naquele Estado, não adotou qualquer providência com vistas a quantificar os prejuízos e apurar as responsabilidades, constituindo a sua missão em ato antieconômico;', interpõe a ora Recorrente, Nair Maria Xavier Nunes Oliveira, por intermédio de Procuradores devidamente constituídos, o Recurso de Pedido de Reexame previsto no art. 48, da Lei nº 8.442/93, acompanhado de documentos (fls. 13/85).

158. Em razão da omissão que lhe foi imputada, foi condenada a Recorrente ao pagamento da multa de dez (10) salários-mínimos, com fundamento no inciso III, do art. 58, da Lei nº 8.442/93, em razão do valor máximo então estabelecido pelo Decreto-Lei nº 199/67, vigente à época dos fatos apurados.

159. Irresignada com essa condenação, interpõe a Recorrente o Pedido de Reexame, fazendo-se, de início, ampla resenha dos fatos, ressaltando, inclusive, os procedimentos por ela adotados, segundo os próprios documentos que acompanham o Recurso, os quais já se encontravam entranhados nos autos.

160. Esses invocados procedimentos então adotados pela Recorrente, segundo os próprios documentos constantes dos autos são por demais conhecidos e que consistem, unicamente, na destinação dos produtos alimentícios deteriorados, após o comunicado interno e a constatação pericial da sua infestação.

161. Hostilizando os fundamentos da condenação, em especial aqueles adotados pela Instrução Técnica, diz a Recorrente que os mesmos resultaram de interpretação subjetiva e sem suporte fático a embasar, segundo sua alegação 'a condenação altamente injusta imposta à requerente.'

162. Transcreve a Recorrente inúmeros trechos da Instrução Técnica então adotada pela d. Decisão Recorrida, e, para infirmá-los, alega o seguinte: a última entrega de produtos alimentícios de 112 toneladas deu-se nos meses de abril e maio de 1990 e a distribuição foi efetuada no mesmo período; somente um mês depois constatou-se a infestação por insetos, 'em parte do produto remanescente, que estava perfeitamente acondicionado e armazenado.' (grifos do original).

163. Passa, então, a Recorrente a formular e a responder as seguintes questões:

'19. Indaga-se. É fato concreto a responsabilidade do fornecedor pela infestação por insetos de parte dos produtos remanescente de uma quantidade enorme que fora devidamente distribuída, em perfeitas condições? Se a resposta for afirmativa, poderia a requerente ser penalizada por omissão, e não buscar a reparação aos cofres públicos. Mas a resposta, evidentemente, não pode ser afirmativa, porque a infestação decorreu de caso fortuito, totalmente imprevisível. (destacamos)

20. Indaga-se. Qual elemento daria suporte à uma eventual responsabilização dos fornecedores? O que deveria ser feito? Como se averiguar se os insetos já havia contaminado o produto quando da sua entrega, se 80% dos mesmos já foram distribuídos perfeitamente? Que atitude deveria ser tomada, a não ser a adotada pela requerente, em estrito cumprimento, repita-se, à normas que regiam o programa, e que, inclusive, previa que a infestação poderia ocorrer? (destaques do original)

164. Após referenciar o fundamento legal que foi empregado para imputar-lhe a responsabilidade, isto é, os arts. 121 e 122 da Lei nº 8.112/90, que cuidam da independência das instâncias cível, administrativa e penal e bem assim da responsabilidade do servidor por ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposos que implique em prejuízo para o erário formula a Recorrente novas perguntas, dentre as quais: ‘como exerceu a requerente de forma irregular suas atribuições e qual ato omissivo resultou em prejuízo ao erário? E mais uma pergunta, tivesse a requerente, acionado judicialmente o fornecedor para ressarcir o órgão dos prejuízos, qual seria o desfecho? Ante os elementos de convicção emanados da sequência dos fatos, tal ação acabaria, com certeza, em total improcedência, com a consequente condenação da extinta LBA em custas e honorários de advogado. Aí, sim, haveria um prejuízo para a entidade!’.

165. Com essas indagações e prognósticos, afirma a Recorrente que a interpretação do Analista teria sido subjetiva ao dizer que ‘ao fornecedor competia indenizar a instituição por infestação, por insetos de parte (cerca de 20%) de produtos remanescentes, após dois meses de entrega.’

166. Alegando a Recorrente que insetos infestam alimentos em qualquer lugar e a qualquer momento, não raro em nossas próprias residências, passa a considerar o fato como ‘fortuito’, ou seja, reconhece a Recorrente que a infestação decorreu de caso fortuito e, por isso, ‘em sã consciência’ não poderia ser acusada de qualquer omissão, acrescentando: ‘Segundo é cediço em direito o fato fortuito não tem responsável, consequentemente não se apura responsabilidade de fato fortuito.’

167. Conclui suas Razões dizendo que o que deveria ser feito ela o fez, mas que também entendera ‘que não havia a quem se responsabilizar pela infestação de insetos havida em pequena parte remanescente dos produtos’, e que tal infestação não teve responsável porque ela decorreu de fato fortuito.

168. Por esses motivos, invoca a Recorrente que não se pode enquadrar o seu procedimento nas tipificações dos arts. 121 e 122 da Lei nº 8.112/90, pelo que não se pode lhe aplicar qualquer penalização, acrescentando, por fim, que também não poderia ser enquadrada no inciso III do art. 58 da Lei nº 8.443/92, pois também não praticara qualquer ato antieconômico.

ANÁLISE

169. Cumpre inicialmente destacar que ‘todo o procedimento adotado’ à frente da Superintendência Regional da LBA no Estado de Goiás, segundo a invocação da Recorrente, refere-se exclusivamente à constatação da infestação dos alimentos e a sua posterior distribuição a produtores rurais para ração animal. É nesse sentido que são colacionados os inúmeros documentos que acompanham o Recurso, constantes às fls. 21/85, os quais, em sua grande maioria, já se encontravam nos autos principais, às fls. 28/61.

170. Convém destacar, ainda, que, de todos os documentos referenciados, tanto os constantes dos autos principais quanto os acostados ao Recurso não foi constatada qualquer responsabilidade dos servidores da Superintendência da LBA em Goiás, seja na guarda, manutenção, conservação ou manejo dos alimentos deteriorados.

171. Veja-se que até mesmo o laudo da análise dos produtos, v.g. fls. 28 e os Termos de Colheita de fls. 71 e ss. confirmam, respectivamente, não só que os produtos se deterioraram dentro do prazo de validade como, especialmente, encontravam-se adequadamente armazenados em ‘estrado de 40cm de altura em temperatura ambiente’. Afasta-se, com isso, como já pacificado, que os alimentos não se deterioraram por razões imputáveis à Entidade adquirente nem aos seus servidores.

172. Foram adquiridas 112 toneladas e aqueles denominados de ‘mistura para sopa’ fabricados por ‘PINK ALIMENTOS DO BRASIL LTDA.’, com data de fabricação de 09-03-90 e prazo de validade de 180 dias (fls. 28 e ss.), recebidos e distribuídos em abril e maio de 1990. Restando a distribuir 28

toneladas desses alimentos, já em 18 de junho do mesmo ano (fls. 28 e 33, dos autos principais e 27, destes autos), era constatado que vinte e seis (26) toneladas já apresentavam sinais de infestação e deterioração por insetos.

173. Portanto, mais de vinte e cinco por cento dos alimentos adquiridos já se encontravam deteriorados pouco mais de dois meses do seu recebimento e a quase quatro meses do prazo de encerramento de sua validade.

174. Não pode, assim, ao contrário do alegado pela Recorrente, que mais de vinte e cinco por cento dos produtos alimentícios destinados à suplementação alimentar de crianças e nutrízes ser considerados meramente como ‘pequena parte remanescente dos produtos’.

175. No que se refere à guarda e armazenamento, não se podendo imputar aos servidores da Superintendência Estadual da LBA responsabilidade pela deterioração dos alimentos que ocorrera dentro do prazo da sua validade e com a perda de mais de vinte e cinco por cento dos produtos adquiridos, correspondendo a vinte e seis toneladas, seria demasiado complacente não se perquirir junto aos fornecedores as suas responsabilidades, porquanto, repita-se, os alimentos foram entregues há menos de dois meses e se encontravam a quatro meses da sua validade.

176. Não houve nem mesmo uma corriqueira representação do ocorrido junto à Direção Nacional da Entidade ou a quaisquer de seus setores regionais que visasse a responsabilização do fornecedor, o qual a própria Recorrente já o identificara (Pink Alimentos do Brasil Ltda., às fls. 30, dos autos principais) e a reparação dos prejuízos.

177. Mais grave, ainda, é que, não instaurada pela Responsável qualquer medida para responsabilizar o causador do prejuízo de mais de vinte e cinco por cento dos produtos adquiridos, equivalentes a vinte e seis toneladas de alimentos destinados a crianças e mães nutrízes, ao ser responsabilizada por este Tribunal pela omissão na apuração de ato antieconômico com a multa economicamente de módicos dez salários-mínimos, posiciona-se em seu Recurso, em verdade, em franca desculpa e justificativa da sua omissão, confundindo-se, mesmo, sua posição, em flagrante defesa do eventual responsável.

178. Com efeito, além de menosprezar as vinte e seis toneladas de alimentos perecidos ao considerá-las como ‘pequena parte remanescente dos produtos’ também de forma suspeita e inusitada passa a alegar que seria até mesmo temerário acionar-se judicialmente o responsável, pois alega que não se saberia o seu ‘desfecho’ ou, ainda, que seria dita ação ‘totalmente’ improcedente com a sujeição da Entidade em custas e honorários advocatícios.

179. Se não bastassem vaticínios tão derrotistas propugnados pela Recorrente para justificar a não responsabilização ‘judicial’ dos fornecedores, também formulava verdadeira tese jurídica que lhes socorresse, invocando, para tanto, a excludente do caso ‘fortuito’, com a alegação que ‘é cediço em direito o fato fortuito não tem responsável’.

180. Ora, a Recorrente, para justificar sua inércia administrativa não só alega condição temerária para não responsabilizar judicialmente o fornecedor dos alimentos que se deterioraram dois meses após a sua entrega, como, inclusive, reputa ocorrência de caso fortuito para excluir a responsabilização de quem sequer foi instado a se pronunciar.

181. Mais ainda, nem mesmo essas teses e argumentações sequer foram suscitadas pela Recorrente à época do fato, aliando-se, portanto, à mesma conduta de também sequer se reportar a qualquer outro setor ou à Direção Nacional da Entidade objetivando a apuração da responsabilidade do fornecedor pela deterioração de vinte e seis toneladas de alimentos apenas dois meses de sua entrega, ainda que armazenadas em condições consideradas normais.

182. A responsabilização da Recorrente restou fundamentada nos arts. 121 e 122 da Lei nº 8.112/90, o que vale dizer: a responsabilização tem por fundamento jurídico a omissão, a negligência e a incúria da Recorrente, enquanto dirigente regional de Entidade. Portanto, se inadequada a fundamentação legal para a responsabilização da Recorrente, todavia, inafastáveis os fundamentos jurídicos ali adotados para essa mesma responsabilização.

183. Isso porque, segundo igualmente defendemos na Análise do Recurso acima, não se estende a tipificação na responsabilização de Dirigente de Entidade com fundamento em normas que cuidam da disciplina e das obrigações estatutárias, *strictu sensu*, dos servidores públicos enquanto prevista essa responsabilização no ordenamento jurídico vigente.

184. Nesse sentido vale reproduzir, porquanto inafastavelmente pertinentes, os dispositivos legais inerentes à responsabilidade do Dirigente, violados pela ora Recorrente, todos decorrentes do seu poder-dever de apurar ou de viabilizar que se apurem os danos e prejuízos eventualmente causados à Entidade a que se encontrava à frente, os quais, juntamente com a doutrina específica, foram igualmente invocados na Análise acima.

185. É certo, o controle administrativo decorre do próprio princípio da hierarquia administrativa. A propósito, é mister lembrar os princípios administrativos consagrados no ainda vigente Decreto-lei nº 200/67, especialmente os constantes nas alíneas do seu art. 13 que, para o caso, revelam-se pertinentes transcrever:

‘Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;

b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.’

186. Também configura-se, no caso, a indigitada omissão e negligência ao poder-dever de cumprir e fazer cumprir a boa e regular gestão dos seus bens, dinheiros, e patrimônio, além das regulamentações e normas administrativas e legais, sendo oportuno lembrar a lição do saudoso Hely Lopes Meirelles, in ‘Direito Administrativo Brasileiro’, 21ª ed., p. 89/90 no sentido de ‘O poder-dever de agir da autoridade pública é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina. O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo... Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade.’

187. Com essas fundamentações, configura-se indene de dúvidas a negligência da Recorrente tanto na ausência do exercício do controle administrativo quanto no cumprimento do seu poder-dever de cumprir e fazer cumprir as leis e as regulamentações, dentre outros, do destacado Decreto-Lei nº 200/67 estando, assim, juridicamente suficiente a fundamentação adotada pelo d. Acórdão recorrido apesar de invocado como fundamento legal o disposto nos artigos 121 e 122, da Lei nº 8.112/90, razão pela qual o seu Recurso se revela igualmente improsperável, impondo-se, assim, lhe seja negado provimento.

188. A propósito, ainda, da insustentabilidade da argumentação recursal, quanto à omissão para apuração de responsabilidade na deterioração dos alimentos de inteira aplicação o disposto nos arts. 84 e 90 adiante transcritos, dentre outros, do mencionado DL 200/67, já que perfeitamente em sintonia com os ditames constitucionais vigentes, expressos pelos arts. 71, p.ún. e ss., da Constituição Federal, pelo o que adiante se transcreve:

‘Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de co-responsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providência para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas

Art. 90. Responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens.’

189. Com efeito, - **legem habemus** -, a responsabilização do administrador público há muito é estabelecida em diplomas legais próprios – inclusive em estamentos constitucionais – sendo, assim,

inteiramente típica a negligência, a omissão e a incúria da Recorrente na boa e regular aplicação dos recursos públicos, da coisa pública e da gestão pública, além da omissão na apuração e nas providências que deveria tomar. Caracteriza-se, por outro lado, de aplicação meramente subsidiária os invocados cânones do ‘Estatuto do Servidor Público Civil da União’, por se tratar de regras gerais, ao contrário da fundamentação legal referenciada e adotada pela substanciosa Instrução e integralmente adotada pelo d. Voto condutor às fls. 642 e ss., dos autos principais.

190. Confirmada a deterioração de vinte e seis toneladas de alimentos, os quais se encontravam dentro do período de validade, quando, em verdade, havia menos de dois meses da sua entrega pelo fornecedor e, ainda, estando os mesmos armazenados em condições ideais e não tendo sido providenciada qualquer medida administrativa, de qualquer espécie, junto aos fornecedores, seja diretamente por parte da Direção Regional seja por ela provocado mediante representação ou outro instrumento apuratório, especialmente quando a perda foi amplamente constatada no âmbito da própria Entidade, inclusive por sua iniciativa e mediante elaboração de laudos técnicos, restam patentes a incúria e a negligência da ora Recorrente na responsabilização dos autores e na apuração do prejuízo que suportou a Entidade que regionalmente dirigia.

191. Mais grave ainda é que essa indolência administrativa vem a pelo, agora, com a alegação de ocorrência de caso fortuito ou de medida temerária acaso fosse judicialmente buscada a reparação, cuidando-se tal alegação de inadmissível advocacia administrativa posto que não instaurado qualquer procedimento para apuração dessa responsabilidade, quando os elementos de defesa e as causas de exclusão de responsabilidade poderiam ser aduzidas e suscitadas.

192. De se lembrar, então, com a omissão e a negligência na apuração das responsabilidades pelos danos causados ao erário do disposto no transcrito art. 84, do Decreto-lei nº 200/67, no qual a referida leniência administrativa enseja a coresponsabilidade, a qual lamentavelmente sequer fora cogitada no d. Acórdão recorrido.

193. Até porque, se a Recorrente foi condenada ao pagamento de multa em razão de, tendo tomado conhecimento da deterioração de 27 toneladas de alimento ‘não adotou qualquer providência com vistas a quantificar os prejuízos e apurar as responsabilidades, constituindo a omissão em ato antieconômico’, tal omissão implica insofismavelmente em coresponsabilidade, segundo o disposto no mencionado art. 84, do Decreto-lei nº 200/67, de cuja aplicação foi o d. Acórdão inusitadamente omissivo.

194. Por derradeiro, cumpre ressaltar que consta às fls. 637, dos autos principais, Ofício da Procuradoria da República no Estado de Goiás pelo qual é requisitada cópia do referido processo visando instruir processo administrativo instaurado naquela Procuradoria referente ao mesmo fato, qual seja, da deterioração das vinte e seis toneladas de alimentos. Em razão do referido pedido e ante a possibilidade da superveniente instauração de processo judicial é mister seja efetuada diligência por esse Tribunal no sentido de se certificar daqueles desdobramentos na Justiça Federal do Estado de Goiás, o que já procedemos, porém, de forma infrutífera.

195. Por todas essas razões é que, eventualmente superada a preliminar de nulidade do Acórdão antes suscitada, seja conhecido do Recurso de Nair Maria Xavier Nunes Oliveira negando-lhe, todavia, provimento para manter, quanto a ela, incólume o referido Acórdão.

VII - DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA LBA – EXERCÍCIO DE 1991 – TC-016.347/1992

196. Os fatos apurados nos presentes autos quanto às irregularidades decorrentes da Concorrência nº 01/89, da LBA e, especialmente, a Decisão nele proferida, pelas suas gravidades e profundas repercussões na gestão do exercício financeiro de 1991 – data em que ocorreram os fatos referentes à aquisição de leite em pó sem licitação além de superfaturados, refletiram substancialmente na apreciação do processo de prestação de contas da LBA, do exercício de 1991, segundo o TC-016.347/1991-7, julgado pelo Acórdão nº 629/2003-Plenário.

197. A repercussão dos fatos e, especialmente, do Acórdão 238/2001 naquele processo de prestação de contas anual impõe, mais ainda, que as nulidades ora suscitadas, em sendo acolhidas, poderão implicar na reforma de ambas as Decisões.

198. Assim, pela repercussão que a Decisão proferida nos presentes autos teve no processo de prestação de contas, impende destacar o tratamento e as referências que ali foram recebidas.

‘5.4. TC 015.861/93-7

5.4.1. Trata-se de processo apartado do TC 001.317/1993-8 (Relatório de Auditoria Operacional - Programa de Suplementação Alimentar do Governo Federal), constituído em cumprimento ao Despacho da então Relatora, Exma. Sra. Ministra Élvia L. Castello Branco, com o objetivo de acompanhar o desfecho do item 5, alíneas ‘a’ a ‘g’, da Decisão Plenária nº 310/93 (item 5.2.2), que determinou à Fundação Legião Brasileira de Assistência/FLBA (extinta) que adotasse providências, no prazo de trinta dias, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, relativamente às impropriedades relacionadas nas referidas alíneas.

5.4.2. Após análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, assim propôs a Unidade Técnica:

‘que sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Rosane Collor Malta de Melo, ex-Presidente da LBA, relativamente à não aplicação de sanção às empresas que incidiram em mora na entrega dos produtos adquiridos, em desacordo com o instrumento contratual, e que o Tribunal lhe aplique a multa no valor de 10 (dez) salários mínimos prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, nos termos da Lei nº 8.443/92, art. 58, inciso III;’ (alínea ‘a’ do item 5 da Decisão 310/93-Plenário).

‘que sejam aceitas as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Rosane Collor de Mello, relativamente ao pagamento sem cobertura contratual de despesas com análises laboratoriais à Universidade de São Paulo e à Universidade Federal de Viçosa - MG, em 1991’ (alínea ‘d’ do item 5 da Decisão 310/93 - Plenário).

‘que sejam aceitas as razões de justificativa da Sra. Thelma Menezes de Siqueira Campos relativamente ao pagamento indevido de 43.329 kg de feijão pela Superintendência Estadual da LBA no Estado de Tocantins;’ (alínea ‘f’ do item 5 da Decisão 310/93 - Plenário).

5.4.3. No mesmo sentido, o Plenário, por meio do Acórdão 238/01, acatou as justificativas da Sra. Rosane Malta Collor de Mello, quanto à alínea ‘d’, bem como da Sra. Thelma Menezes, quanto à alínea ‘f’. Rejeitou ainda as razões de justificativa da Sra. Rosane no tocante à irregularidade descrita na alínea ‘a’ do item 5 da Decisão 310/93, condenando-a ao pagamento de multa por ato antieconômico.

5.4.4. Porém, após leitura do Acórdão, não pudemos verificar se os fatos ilícitos descritos na alínea ‘a’ realmente ocorreram no exercício de 1991. Analisamos ainda o TC 015.861/93-7, porém, neste também não há qualquer menção às datas em que teriam ocorrido os atrasos no fornecimento dos produtos. Desse modo, e levando-se em conta que a omissão da Sra. Rosane Malta parece ter ocorrido em 1990 (sua gestão frente à FLBA ocorreu de 16.03.90 a 02.09.91), não consideraremos essa irregularidade quando da proposta de mérito das presentes contas.

(...)

14. Quanto ao TC 015.861/1993-7, o Acórdão 238/2001-Plenário julgou irregulares as contas das Sras. Rosane Malta Collor de Mello e Nair Maria Xavier Nunes de Oliveira Lobo, Superintendente da LBA em Goiás, com aplicação de multa, em relação a irregularidades originadas em 1990. Entretanto, cabe esclarecer que o referido processo não está apenso às presentes contas e, apesar de a Sra. Rosane Collor fazer parte do rol de responsáveis da LBA do exercício de 1991, não foi possível precisar o momento a partir do qual ela deveria ter agido para punir as empresas inadimplentes. Diante disso, divirjo dos pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público, e deixo de considerar o TC 015.861/1993-7 no julgamento destas contas.

(...)

16. Quanto ao mérito desta prestação de contas, em face da quantidade e da natureza das irregularidades apuradas pelo Controle Interno, julgo necessário determinar à 2ª Secex que faça um levantamento das principais irregularidades, sobretudo no que concerne à desorganização administrativa e às omissões quanto à apuração e punição de responsáveis, para que sejam objeto de audiência da Direção Nacional da Fundação Legião Brasileira de Assistência - DN/LBA, não obstante

as alegações de inexistência de nexo de causalidade entre as irregularidades constatadas pela ex-CISET e a conduta dos responsáveis, e de que:

a) a ex-CISET não juntou ao processo elementos suficientes para caracterizar as irregularidades apontadas, bem como a responsabilidade dos respectivos gestores;

b) o longo decurso havido entre a ocorrência dos fatos e o julgamento das contas, agravado pela extinção da LBA, dificulta sobremaneira a coleta de novos dados por meio da realização de diligências e audiências;

c) as irregularidades objeto do TC 015.374/1996-3, por si só, já ensejam o julgamento pela irregularidade das contas das Sras. Rosane Malta Collor de Mello e do Sr. Humberto Sélvio Brito Léda.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da Prestação de Contas do exercício de 1991 da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência - FLBA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator:

9.1. sobrestar o presente processo até o julgamento do recurso interposto pela Sra. Rosane Malta Collor de Mello ao Acórdão/TCU nº 647/2001 - Segunda Câmara, TC 015.374/1996-3, haja vista a possibilidade de repercussão no mérito desta prestação de contas, considerando que a recorrente ocupava o cargo de Presidenta da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência - FLBA, no exercício de 1991;

9.2. determinar à 2ª Secex que efetue o levantamento das principais irregularidades que macularam a gestão da Direção Nacional da Fundação Legião Brasileira de Assistência - DN/LBA, para efeito de realização de audiência no período em que o processo estiver sobrestado.'

199. A transcrição e referência a esse processo TC- 16.345/1992-7, que cuida da prestação de contas da LBA, exercício de 1991, se justifica porquanto há aí expresse reconhecimento de que os fatos apurados nestes autos poderiam ter contribuído, senão, determinado no julgamento daquelas contas anuais.

200. Além disso, tendo sido ali reconhecido que não fora 'possível precisar o momento a partir do qual ela [a ora Recorrente] deveria ter agido para punir as empresas inadimplentes' ou, ainda, que 'não pudemos verificar se os fatos ilícitos descritos na alínea 'a' realmente ocorreram no exercício de 1991' ou, por fim, que 'a omissão da Sra. Rosane Malta parece ter ocorrido em 1990 (sua gestão frente à FLBA ocorreu de 16-03-90 a 02-09-91), não consideraremos essa irregularidade quando da proposta de mérito das presentes contas.', tem-se, agora, ao contrário, elementos no sentido de se apontar o período desses acontecimentos, colhidos da Sentença Criminal já agora conhecida.

201. Com efeito, em face dessas perplexidades, a d. Decisão proferida naquele processo de prestação de contas, Acórdão nº 629-Plenário, Sessão de 04-06-2003, além do seu sobrestamento determinou também que a Unidade Técnica competente 'efetue o levantamento das principais irregularidades que macularam a gestão da Direção Nacional da Fundação Legião Brasileira de Assistência - DN/LBA, para efeito de realização de audiência no período que o processo estiver sobrestado'.

202. Quanto aos questionamentos suscitados referentes às datas e períodos, vale destacar que a Sentença Criminal que condenou a primeira Recorrente proferida em 2001, considerou o valor do salário-mínimo vigente no mês de março de 1991, para fins de fixação da pena pecuniária, quanto à aquisição de leite em pó sem licitação e com sobrepreço. Por fim, até o presente momento não se tem conhecimento de novo julgamento do processo referente àquela prestação de contas anual, pressupondo, assim, a continuidade do seu sobrestamento.

203. Busca-se justificar a referência a esse TC-016.347/1992-7 não só por se tratar do processo de prestação de contas anual do exercício de 1991 da LBA, no qual são retratadas as irregularidades que aqui são objeto de apuração, mas, especialmente, pelas reconhecidas gravidades dessas irregularidades, tanto que ali se afirmou, conforme acima transcrito, que '16. quanto ao mérito desta prestação de contas, em face da quantidade e da natureza das irregularidades apuradas pelo Controle Interno, julgo

necessário determinar à 2ª SECEX que faça um levantamento das principais irregularidades, sobretudo no que concerne à desorganização administrativa e às omissões quanto à apuração e punição de responsáveis (...)'.

204. Ora, nessa perspectiva, o julgamento definitivo do presente processo, por ainda não estar formalmente concluído, tal como aquele que cuida da prestação de contas da LBA, exercício de 1991, poderá efetivamente refletir, senão, determinar a conclusiva apreciação daquelas contas anuais, especialmente com relação ao presente processo, pela superveniência de fato novo, qual seja, a Sentença Criminal condenatória, daí o entendimento adotado para a conveniência de sua colação e oportunidade de referência.

VIII - CONCLUSÃO

205. Passam dos dez anos o Acórdão nº 1.031/93-Plenário, que originou, dentre inúmeras outras, a apuração dos fatos objeto do presente processo.

206. Naquele momento, em face do exaustivo trabalho apresentado no relato da Auditoria Operacional nos Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal e particularmente no Programa de Apoio Nutricional – PAN/LBA, foram evocadas as seguintes palavras:

‘Com base nos fatos e cabais elementos contidos nos autos, que resumidamente expus à apreciação deste Tribunal, é que apresento um elenco de propostas, cuja aprovação e implementação, creio, fará, descortinar-se um novo cenário na condução dos programas governamentais de suplementação alimentar, moralizando-os, eliminando nichos de locupletamento, corrigindo distorções, sobretudo para que o objetivo precípua de atender à parcela mais desamparada da sociedade e biologicamente mais vulnerável seja, de fato, o foco da ação do Poder Público. A partir disso, a meu ver, restaura-se a dignidade no trato dos dinheiros públicos que são exatamente isso – públicos – e não dinheiros de ninguém para serem alvo da arremetida de inescrupulosos.

Haveremos de chegar ao dia, e dele sinto que nos aproximamos, em que a Sociedade como um todo terá consciência da atividade e da importância dos problemas que enfocamos (...)'

207. Por outro lado, acerca dos mesmos fatos, praticados no âmbito da LBA, assentou a d. Sentença Criminal, para condenar a então Ré e ora Recorrente nestes autos:

‘Os motivos, as circunstâncias e consequências do crime induzem expressiva reprovabilidade, por isso que (a) acarretou vultosos prejuízos ao erário (cf. relatório de fls 05/40 do apenso 1-C, e, (b) levou ao descrédito os programas sociais então voltados para famílias de baixa renda.’

208. A par dessas duas assentadas, em que em uma se aponta o despertar da Sociedade para a consciência e a importância dos problemas então enfocados, e, de outro, o descrédito a que são levados os programas sociais em razão do crime e do prejuízo ao erário, tem-se, de concreto, no âmbito destes autos a condenação de duas Dirigentes de uma Entidade – uma Nacional e outra Regional -, porém, unicamente, ao pagamento de multa em razão de atos omissivos antieconômicos o que, é certo, destoa sobremaneira das duas referidas assentadas.

209. Mais ainda que, diante da deterioração, desaparecimento, perda, desvio e toda sorte de desmando na destinação de dezenas de milhares de toneladas de alimentos destinados à complementação alimentar infantil e de nutrízes, conforme apurados no TC – 1.317/93-8 ou na Ação Judicial Criminal agora conhecida, pode-se afirmar, insofismavelmente, que administrativa e civilmente ninguém foi responsabilizado e que nenhum valor ou dano foi reparado.

210. Tal situação, é certo, mais se agrava como há tanto vem sendo profligado com o passar do tempo, a sepultar a cada momento a eventual responsabilização e deixar a descoberto qualquer reparação, como ocorre neste próprio Tribunal de Contas, em que superados os dez anos daquele Acórdão 310/93-Plenário, há pelos menos quase três anos encontra-se o presente processo nesta Unidade Especializada, ou, mesmo, em outra oportunidade, quando dois anos se passaram em que o então Ministro-Relator, às fls. 291, ignorou a indicação de se determinar a diligência junto ao MPF, solicitando informações sobre as apurações das irregularidades na Concorrência nº 01/89, até que a mesma fora determinada às fls. 420.

211. A propósito, o presente processo apura fatos anteriores à vigência da atual Lei Orgânica do TCU, fundamentando-se, então, na Lei Orgânica anterior, qual seja, o Decreto-Lei nº 199/67. A par dessa aplicação da lei no tempo, reiteramos a premente necessidade de se rever o vigente diploma que rege o exercício da competência do TCU, sendo, o presente processo, pródigo nas justificativas para se repensar a processualística aqui empregada, a responsabilização aqui imputada, a intervenção do Ministério Público que aqui atua, a atuação vinculada e sua responsabilização de Ministros, membros do Ministério Público e Técnicos, a instrução processual em que se intervém burocrática mas essencialmente hierarquizada por Analistas, Diretores, Secretários, membros do Ministério Público e Ministro-Relator para a final deliberação, dentre tantos outros.

212. Passados, enfim, trezes anos da vigência da atual Lei Orgânica, é lúdima sua revisão, ao ensejo da análise do presente processo.

IX - PROPOSTAS

213. Por todo o exposto, relevando-se, antes, a nímia Análise efetuada no processo, mais que em razão do candente caráter social dos fatos desviados em irregularidades mas precipuamente pelas vicissitudes processuais que ensejaram o desfecho condenatório do Acórdão nº 238/2001, do Plenário, o qual, todavia, é agora alvejado de ofício, mesmo em sede recursal, segundo a proposta, além de outras, que ora formulamos:

1 – seja, preliminarmente, declarada a nulidade do Acórdão nº 238/2001-Plenário em razão de:

a) violação aos princípios do processo administrativo da oficialidade, do impulso oficial e da busca da verdade material além do **error in procedendo** pela não apreciação das peças processuais de fls. 468/563;

b) pela violação ao disposto no inc. I, do art. 91, do Código Penal e dos arts. 64 e ss. do CPP, em razão da Sentença Criminal condenatória ora anexada que reconheceu os fatos típicos e declarou as autorias e, de consequência, em razão do que determinado precipuamente no art. 126 e bem assim, nos arts. 121 e ss., todos da Lei nº 8.112/90, e, ainda, ante os Enunciados nºs 86 e 195, das Súmulas do TCU;

c) ante a inobservância do disposto nos incisos do art. 81, da Lei nº 8.442/93, pela não intervenção dos autos do Ministério Público junto a este Tribunal;

d) pela violação ao disposto no artigo 171 do RITCU que, pela não apreciação das peças de fls. 468/563, implicou em prejuízo à deliberação do TCU e bem assim à reparação do dano ao erário;

e) pela ocorrência de fato processual novo, consistente na prolação de Sentença Criminal condenatória, conforme previsto no art. 12, **caput**, da Resolução TCU nº 36/95 e, conforme o disposto no art. 462, do CPC, o que não foi considerado pelo d. Acórdão 238/2001;

2) Ainda preliminarmente, em razão de fato processual novo constitutivo de direito, referente à Sentença criminal condenatória, que seja de ofício declarado insubsistente o Acórdão 238/2001-Plenário, para determinar-se o reexame da matéria (Res.TCU nº 36/95, art. 12, p.ú, c/c incisos do p.ú. do art. 176 do RITCU).

3) Acolhendo-se as preliminares suscitadas por quaisquer de suas fundamentações, que sejam declarados, a final, prejudicados os Recursos agora interpostos, devolvendo-se o processo à Unidade Técnica com vistas ao seu reexame e à ‘instrução complementar’ previstos no inciso II do art. 113 do RITCU e no parágrafo único do art. 12 da Resolução TCU 36/95 e, em face do disposto no art. 126, da Lei 8.112/90, ante a Sentença Criminal condenatória e demais peças processuais criminais já conhecidas, c/c o art. 8º e seus parágrafos, da Lei nº 8.442/93, ou, se o caso, do disposto no art. 39 do Decreto-lei nº 199/67, para, dentre outros, converter o processo em Tomada de Contas Especial, em cumprimento à parte final do subitem 8.5 do Acórdão nº 1.031/93-Plenário,;

4) pelos mesmos fundamentos do item 3, retro, e em observância ao disposto no Enunciado 186, além do disposto na alínea b, § 2º, do art. 16 da Lei nº 8.442/93, que seja examinada a responsabilidade solidária de não servidores, segundo a autoria declarada na mencionada Sentença Criminal condenatória.

5) *Acaso superada a preliminar suscitada, com o seu não acolhimento, que sejam conhecidos os Recursos de Pedido de Reexame de Rosane Malta Collor de Mello e Nair Maria Xavier Nunes Oliveira, negando-lhes provimento e mantendo-se inalterado o d. Acórdão recorrido.*

6) *seja dado conhecimento às Recorrentes da Decisão que vier a ser proferida;*

7) *que sejam extraídas cópias da Decisão que vier a ser proferida com vistas a subsidiar a apreciação final do TC 016.347/1992-7, que se refere às contas do exercício de 1991 da extinta LBA.*

8) *que seja dado conhecimento da Decisão que vier a ser proferida à Procuradoria da República no Estado de Goiás, em razão do Ofício de fls. 637, dos autos principais.*

9) *seja colacionada à presente Instrução Recursal cópia da d. Sentença Criminal condenatória;*

10) *Por fim, que sejam reenumeradas as peças processuais a partir da fls. 489, dos autos principais.”*

4. O Gerente de Divisão da 1ª Diretoria da Serur diverge parcialmente do encaminhamento precedente, nos seguintes termos (fl. 132, vol. 5), que obtiveram anuência do Titular da especializada (fl. 158, vol. 5):

“Destaco, preliminarmente, que me manifesto tão-somente no aspecto do mérito da instrução de fls. 96 a 131, do ACE Roberto Donizete. Assim, opino pela concordância parcial nos termos a seguir.

2. *No tocante à numeração de folhas, analisada a situação, observo que a mudança constatada na sequência numérica de 588 para 599, não há qualquer evidência de má-fé e da supressão de documentos dos autos, revelando-se, possível desatenção na atividade de numerá-las. Verifiquei, também, que não há qualquer remissão posterior às folhas, que uma correção da numeração dificultasse o entendimento lógico do processo. Além disso, foi constatado que a numeração havia passado de 638 para 640. Assim, para sanear essa questão de numeração, foi providenciada a renumeração do volume principal, sem, no entanto, deixar, aqui, de registrá-la. Dessa forma, no volume principal, a folha 599 passou a ser a 589 e assim sucessivamente até a folha 660.*

3. *Quanto ao mais, ante o princípio da indisponibilidade dos interesses públicos e o princípio da oficialidade, face à prolação da sentença na esfera criminal citada na instrução, mais especificamente nos itens 99 a 103, bem como a não consideração da documentação encaminhada pela Procuradoria da República, de fls. 482 a 563, e solicitada por este Tribunal pelo Aviso nº 962-GP/TCU, de fl. 476, vp, concordo que deva ser considerado nulo o Acórdão prolatado, com a transformação destes autos em Tomada de Contas Especial para quantificação e fixação do débito e definição dos responsáveis, ante a constatação de débito decorrente de fraude nas licitações e ‘vultosos prejuízos ao erário (cf. relatório de fls. 5/40 do apenso 1-C)’, noticiado no item 65 da instrução retro, na sentença na Ação Criminal nº 96.0017718-0, que anexo a este Despacho, fls. 133 a 157, e sua restituição ao Relator a quo para as providências devidas. Aliás, isso já havia sido previsto no subitem 8.5, in fine, da Decisão nº 310/1993-Plenário (fls. 1 a 22, vp), litteris: ‘instaurando-se, se necessária, a Tomada de Contas Especial.’*

4. *Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior propondo:*

a. *seja declarado nulo o Acórdão nº 238/2001-Plenário, por error in procedendo;*

b. *seja instaurada Tomada de Contas Especial em face das irregularidades identificadas nestes autos;*

c. *não conhecer dos recursos interpostos por perda de objeto;*

d. *dar ciência da decisão que vier a ser adotada às recorrentes.*

5. *Sucessivamente, caso não seja esse o entendimento superior, nos termos da instrução retro, que sejam conhecidos os recursos interpostos para, no mérito, não lhes ser dado provimento.”*

5. Por sua vez, o representante do Ministério Público junto ao TCU (fl. 350-v), discorda de ambos os encaminhamentos principais, acima, tendo em vista as seguintes ponderações (fl. 160-v):

“À vista dos elementos contidos nos autos, manifestamo-nos de acordo com a proposta alternativa contida no item 5 de fl. 130, acolhida, também de forma alternativa no item 5 do despacho do Sr. Diretor de Divisão à fl. 132 do Volume 5, bem assim com as propostas dos tópicos 6 a 8 de fls. 130 a 131 desse anexo.

Ressaltamos ser de alvedrio do E. Relator **a quo** (ou quem o tenha sucedido) as propostas preliminares constantes da instrução técnica e do despacho do Sr. Diretor tendentes a conferir nulidade ao Acórdão nº 238/2001 – Plenário (fls. 642 a 663), como sugerido no item 4 de fl. 132, e item 213, tópicos 1 a 4 de fls. 129 a 130, com os fundamentos capitulados nos itens 17 a 121 (fls. 99 a 118) e 169 a 193 (fls. 123 a 126). Parece-nos oportuno acrescentar, especialmente no tocante ao vício apontado na alínea ‘c’ de fl. 130 e argumentos tecidos nos itens 112 e seguintes de fl. 116, quanto à não intervenção do Ministério Público junto ao TCU em andamentos pretéritos deste processo, a imperiosa necessidade de ser feita integral remissão ao texto do inciso II do artigo 81 da Lei nº 8.443, de 1992, de vez que o excerto transcrito na instrução técnica pode conduzir a menor apuro no exercício interpretativo.

Sem embargo de comprovar, conforme assinatura aposta no Acórdão 238/2001 – Plenário, que o Ministério Público fez-se presente na Sessão de julgamento, na pessoa de seu Procurador-Geral, dizem os dispositivos supramencionado, **litteris**:

‘Art. 81. Competem ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições:

I - ... **omissis** ...

II - comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;

(...)

Caso sejam acolhidas as propostas preliminares apresentadas pela Secretaria de Recursos e declarada a nulidade do Acórdão nº 238/2001 - Plenário, com ou sem conversão do processo em Tomada de Contas Especial, lembramos ser necessário atentar para o teor do art. 206 do Regimento Interno do TCU, especialmente quanto às datas de ocorrências dos fatos e respectivos exercícios financeiros.

Outrossim, registramos que na peça de fl. 91 do Volume 5 há pedido de sustentação oral formulada pelos representantes da Sra. Nair Maria Xavier Nunes de Oliveira Lobo.”

É o Relatório.

VOTO

Tratam os autos originalmente do acompanhamento do desfecho do subitem 8.5, alíneas “a” a “g”, da Decisão Plenária nº 310/1993, que determinou à Fundação Legião Brasileira de Assistência/FLBA (extinta) a adoção de providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, relativamente a diversas irregularidades.

2. Em decorrência desse acompanhamento, o Tribunal, por meio do Acórdão nº 238/2001-TCU-Plenário, deliberou nos seguintes termos:

“Considerando que restou comprovado que a Sra. Rosane Malta Collor de Mello deixou de aplicar as sanções às empresas que incidiram em mora na entrega dos produtos adquiridos, em desacordo com o instrumento contratual, constituindo a sua omissão em ato antieconômico;

Considerando que restou comprovado que a Sra. Nair Maria Xavier Nunes de Oliveira Lobo, na qualidade de Superintendente da LBA em Goiás, tendo tomado conhecimento da deterioração de 27 toneladas de alimento no almoxarifado da entidade naquele Estado, não adotou qualquer providência com vistas a quantificar os prejuízos e apurar as responsabilidades, constituindo a sua omissão em ato antieconômico;

Considerando que os fatos inquinados foram praticados antes quando em vigor o Decreto-lei nº 199/67 (então Lei Orgânica do TCU)

Considerando que restou comprovado, consoante os fundamentos apresentados pela Unidade Técnica, que os demais responsáveis não praticaram irregularidades que ensejem a aplicação de multa;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro nos arts. 1º, inciso II, 43, inciso II e parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, em:

a) aplicar, individualmente, às Sras. Rosane Malta Collor de Mello (ex-Presidente da LBA) e Nair Maria Xavier Nunes de Oliveira Lobo (ex-Superintendente da LBA no Estado de Goiás), a multa prevista no art. 58, inciso, III, observado o limite de 10 salários mínimos fixado pelo Decreto-lei nº 199/67, no valor de R\$ 1.800, 00 (um mil e oitocentos reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante este Tribunal (art. 165, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida à União."

3. No tocante à admissibilidade, entendo que os recursos devem ser conhecidos, com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/1992.

4. Quanto ao mérito, de início registro a qualidade das instruções precedentes, elaboradas no âmbito da Serur, as quais discutiram o assunto de forma detalhada e rica em informações jurídicas e fáticas importantes à decisão deste recurso.

5. Relativamente aos encaminhamentos propostos no relatório acima, alio-me ao do **Parquet** especializado (fl. 160, vol. 1), razão pela qual incorporo os argumentos nele expendidos às minhas razões de decidir, assim como aqueles incluídos nas instruções da Serur, que não os contrarie.

6. Preliminarmente, o Auditor da Serur propõe a declaração de nulidade do Acórdão nº 238/2001-TCU-Plenário, para que seja devolvido o processo à Unidade Técnica com vistas ao seu reexame ou, ainda, converter o presente processo em Tomada de Contas Especial, em cumprimento à parte final do subitem 8.5 do Acórdão nº 1.031/93-Plenário, em face das supostas ocorrências a seguir sintetizadas:

a) violação aos princípios do processo administrativo da oficialidade, do impulso oficial e da busca da verdade material além do **error in procedendo** pela não apreciação das peças processuais de fls. 468/563;

b) violação ao disposto no inc. I, do art. 91, do Código Penal e dos arts. 64 e ss. do CPP, em razão da Sentença Criminal condenatória ora anexada, a qual configura fato processual novo, que reconheceu os fatos típicos e declarou as autorias e, de consequência, em razão do que determinado precipuamente no art. 126 e bem assim, nos arts. 121 e seguintes, todos da Lei nº 8.112/1990, e, ainda, ante os Enunciados nºs 86 e 195 das Súmulas do TCU; e

c) inobservância do disposto nos incisos do art. 81 da Lei nº 8.442/93, pela não intervenção nestes autos do Ministério Público junto a este Tribunal.

7. Quanto a tais preliminares, creio não merecerem acolhida, por vários motivos, sendo o principal que se baseiam na suposta configuração de fato processual novo, concernente à existência de sentença criminal condenatória da recorrente Rosane Malta Collor de Melo, originária de denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (Ação Penal nº 96.0017718-0, que tramitou pela 12ª Vara da Seção Judiciária Federal de Brasília/DF).

8. Ocorre que o alegado fato processual novo, o qual comprovaria a ocorrência de **error in procedendo** nestes autos, efetivamente não se configurou, vez que, conforme verificou minha assessoria, a citada decisão judicial foi revista no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (contracapa), onde foi dado provimento, por unanimidade, às apelações da ré, ora recorrente.

9. Portanto, fato é que a sentença mencionada na instrução da Serur não transitou em julgado e, mais ainda, pelo menos por ora, deu razão à recorrente nestes autos, tanto que a ação encontra-se no Superior Tribunal de Justiça em vista de recurso impetrado pelo Ministério Público Federal. Assim, ainda que os indícios de irregularidades constatados nos autos sejam graves, não se pode, no âmbito desta Corte, temerariamente, admitir-se como verdade fatos que ainda estão em julgamento no Poder Judiciário, com ganho de causa preliminar à ora recorrente, ressalte-se.

10. Ademais, é reconhecida a independência das instâncias administrativa e judicial, o que permite a este Tribunal prolatar decisões de forma autônoma e soberana, como assim o fez ao deliberar o Acórdão nº 238/2001-TCU-Plenário.

11. Mais ainda, a suposta ocorrência de **error in procedendo**, em face da alegada não-apreciação das peças processuais de fls. 468/563 não está comprovada. Ora, o relator **a quo** é soberano no

levantamento de elementos de convicção que o levem a direcionar deliberações. Portanto, não se pode ter como certo que tais peças não foram avaliadas, pois o mero fato de não haver referência formal a elas não leva à conclusão de que não foram analisadas.

12. Além disso, quanto à alegada inobservância dos incisos do art. 81 da Lei nº 8.442/1993, pela não intervenção do MP/TCU nestes autos, noto que o próprio representante do **Parquet** especializado admite que isso não ocorreu, conforme parecer de fl. 160:

*“Sem embargo de comprovar, conforme assinatura aposta no Acórdão 238/2001 – Plenário, que o Ministério Público fez-se presente na Sessão de julgamento, na pessoa de seu Procurador-Geral, dizem os dispositivos supramencionado, **litteris**:*

‘Art. 81. Competem ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições:

(...)

II - comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;”

13. Inadmitidas as preliminares, passo a apreciar o mérito dos recursos, frisando desde já minha inteira concordância à percutiente análise da Serur, corroborada de forma alternativa pelo **Parquet** especializado.

14. Em relação à recorrente Rosane Malta Collor de Melo, verifico que sua pretensão de ter o Acórdão originário reformado é calcado nos seguintes argumentos:

a) agiu, à frente da LBA, como agente político, portanto, na linha do mestre Hely Lopes Meirelles e de precedentes jurisprudenciais desta Corte, que excluiu em diversos processos a responsabilidade de Governadores de Estado, merecia também não ser responsabilizada por atos relativos a ordenadores de despesas;

b) deve-se ter em mente que, no exercício da atividade de presidente da LBA, havia desconcentração de poder (descentralização administrativa), o que configuraria sua posição como agente político, o que a livraria, portanto, de responsabilização por atos praticados por subordinados;

c) sofreria injusta recriminação, pois os contratos ora questionados eram de responsabilidade de seus subordinados, e *“se a ela ‘caberia velar por que cada um dos servidores cumprisse com suas obrigações’, não deveria ser punida pelo fato de, em um caso isolado, faltar nesse controle.”*

15. Conforme detalhada análise da Serur, tais argumentos não merecem prosperar, dado que o cargo de Presidente da LBA não configura a pessoa de “agente político”, conforme ensina o mesmo doutrinador apontado pela recorrente, Hely Lopes Meirelles, de acordo com extrato retirado da própria de defesa apresentada pela recorrente, onde está descrito que a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam em cargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e de opções políticas.

16. São agentes políticos, ainda no dizer no acatado administrativista, as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na sua área de atuação, que não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais da jurisdição, o que não era, evidentemente, o caso de presidentes da LBA.

17. Prosseguindo, o Auditor da Serur acrescenta outra definição de “agente político”, na lição do renomado Celso Antônio Bandeira de Mello, **apud**, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, **in**, ‘Direito Administrativo’, 14^a ed., p. 432, **verbis**:

“Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado”. Segundo, ainda, esses mesmos ínclitos juristas, ‘são agentes políticos apenas o Presidente da República, os

Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários das diversas pastas), os Senadores, os Deputados e os vereadores”.

18. Relativamente ao aspecto de desconcentração do poder, também não é possível acatar a tese da recorrente, dado sua posição na estrutura administrativo-funcional da entidade, de Presidente da Fundação, que lhe responsabiliza pela gestão, daí a hierarquia e o controle da administração, do serviço e dos servidores, a teor do que dispõe o Decreto-lei nº 200/1967.

19. Em referência a possível injustiça na recriminação da recorrente, tenho que não merece acolhida, vez que, originalmente, das quatro irregularidades que lhe pesavam, foi apenas uma em relação a uma, não sendo motivo para eliminá-la por causa de liberação das demais.

20. A recorrente Nair Maria Xavier Nunes Oliveira, basicamente, alega que não poderia ser penalizada por causa da deterioração de alimentos (infestação por insetos), tendo em vista que esse problema ocorreu somente em parte dos produtos adquiridos pela LBA, configurando “caso fortuito”, o que lhe impediria de acionar judicialmente o fornecedor dos alimentos. Além disso, caso assim procedesse, o resultado seria desfavorável à LBA, com condenação desta em custas e honorários, diante dos elementos de convicção emanados da sequência dos fatos.

21. Inicialmente, registro que os alimentos foram infectados não por causa de problemas inerentes à própria LBA, conforme demonstram os documentos constantes dos autos. Dos alimentos adquiridos pela LBA, mais de vinte e cinco por cento já se encontravam deteriorados pouco mais de dois meses do seu recebimento e a quase quatro meses do prazo de encerramento de sua validade.

22. Desfaz-se, assim, argumento simplório da recorrente, de que apenas “pequena parte remanescente dos produtos” estragou. Também, não se podendo imputar responsabilidade por esse fato a servidores da própria LBA, o correto seria a Superintendente daquela Fundação, à época, acionar judicialmente o fornecedor a fim de que este ressarcisse o Erário pelos alimentos deteriorados, independentemente de obtenção de resultado favorável no âmbito do Judiciário.

23. Essa é a atitude esperada do gestor, que não deve ser omissor ou negligente em relação à coisa pública, ao contrário, deve exercer efetivo controle sobre produtos adquiridos pela instituição, a fim de obter, sempre, o melhor resultado aos cofres públicos, pois, assim não agindo, incorre em responsabilidade a ser apurada por esta Corte, como assim foi feito, tudo sob o amparo da legislação vigente.

24. Por todo o exposto, conheço dos recursos interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

AUGUSTO NARDES

Relator

ACÓRDÃO Nº 330/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº: TC 015.861/1993-7 (c/ 5 volumes), [apenso: TC 014.160/1997-8].

2. Grupo: II; Classe de assunto: I – Pedido de Reexame.

3. Recorrentes: Rosane Malta Collor de Melo e Nair Maria Xavier Nunes Oliveira.

4. Entidade: Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA (extinta).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

7. Unidade técnica: Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: Amauri Serralvo (OAB/DF nº 760), José Carlos Fonseca (OAB/DF nº 1.495), José Gomes de Matos Filho (OAB/DF nº 5.137), Lara Nunes Lobo Riccioppo Costa

(OAB/GO nº 18.905), Mirtes Lino de Oliveira (OAB/GO nº 6.495), Rivadávia Xavier Nunes (OAB/GO nº 633) e Walter Costa Porto (OAB/DF nº 6.098).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos ao acompanhamento do cumprimento do subitem 8.5, alíneas “a” a “g”, da Decisão Plenária nº 310/1993, no qual foram interpostos pedidos de reexame contra o Acórdão nº 238/2001-TCU-Plenário,

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

9.1. com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/1992, conhecer dos pedidos de reexame interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação às recorrentes e ao Ministério Público junto a este Tribunal.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0330-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-026.364/2007-6.

Apenso: TC-026.749/2007-1.

Natureza: Representação.

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Representante: 4ª Secretaria de Controle Externo – 4ª Secex e empresa Ram File – Informática Ltda. (processo apenso).

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO OBJETIVANDO CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA. EXIGÊNCIA DE REPRESENTANTE EM BRASÍLIA. FALTA DE PARCELAMENTO DO OBJETO DA LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA TEMPORAL MÍNIMA DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS. FALTA DE PREVISÃO DE COMPROVAÇÃO DA EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS. FALHAS NOS CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS. FIXAÇÃO DE REMUNERAÇÃO MÍNIMA PARA OS PRESTADORES DE SERVIÇOS. MODELO DE LICITAÇÃO BASEADO NA EXISTÊNCIA DE POSTOS DE TRABALHO E NÃO EM UNIDADES DE SERVIÇO. NÃO-FIXAÇÃO DAS DESPESAS GLOBAIS COM DIÁRIAS, HOSPEDAGEM E ALIMENTAÇÃO.

Na realização de licitações visando à contratação de serviços de TI mediante alocação de postos de trabalho ou por outra modalidade assemelhada à simples terceirização de pessoal, a administração pública

deverá observar, em regra, a proibição de não fixar, no edital, valores mínimos para os salários do pessoal, conforme estabelecido no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 6º, inciso II, da IN SLTI/MPOG 4/2008.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela 4ª Secretaria de Controle Externo – 4ª Secex deste Tribunal relatando irregularidades por ela apuradas na análise do edital da Concorrência 1/2007, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS visando à contratação de serviços de desenvolvimento de sistemas, sustentação de infraestrutura e assessoria especializada em Tecnologia de Informação (TI). Apensado aos autos está o processo TC-026.749/2007-1 que também trata de representação, desta feita formulada por empresa interessada no mesmo certame, versando sobre possíveis outras irregularidades existentes no procedimento licitatório.

2. Informa a 4ª Secex que a Concorrência em questão já foi concluída e que sagrou-se vencedora dos três lotes em que se subdividiu o objeto a empresa Montana Soluções Corporativas Ltda. Os contratos foram assinados em 3/1/2008, totalizando R\$ 8.938.453,04.

3. A contratação em exame foi inicialmente intentada pelo MDS por meio da Concorrência 1/2006. Esse procedimento foi alvo de representação por parte de empresa interessada no certame. A representação foi protocolada nesta Corte de contas, tendo o processo respectivo recebido o número TC-005.851/2006-5, entregue à relatoria do eminente Ministro Guilherme Palmeira. Sobre os autos, este Plenário proferiu o Acórdão 1.327/2006-1, pelo qual determinou a anulação do edital por violação a diversos dispositivos legais e a orientações desta Corte aplicáveis à contratação de serviços de TI por órgãos e entidades públicas. Entre as irregularidades mais relevantes para essa medida, figurava, talvez, o não parcelamento do objeto em licitações distintas dada a amplitude dos serviços previstos. Nessa deliberação, a Corte determinava ainda que o MDS remetesse à Corte, para análise, dos documentos relacionados com a nova licitação que viesse a ser lançada em substituição ao procedimento inicial.

4. Em obediência a essa deliberação, o MDS procedeu à anulação da Concorrência 1/2006 e lançou o edital da Concorrência 5/2006, com objeto semelhante. Tal procedimento, no entanto, foi alvo de outros questionamentos, os quais estão sendo tratados no TC-000.735/2007-1, ora tramitando neste Gabinete na situação de conclusos ao relator.

5. Encontra-se também em meu Gabinete o TC-023.780/2007-8, que tem como objeto possíveis irregularidades de que estaria eivado o Contrato Emergencial 31/2007, providenciado pelo MDS para o período de processamento da licitação ordinária. Esse processo é também de minha relatoria e encontra-se igualmente com instrução finalizada, aguardando deliberação. Pela interconexão das matérias, entendi conveniente submeter a este Plenário tanto o presente processo, como os dois autos pendentes de deliberação aos quais acabo de me referir, possibilitando a este Tribunal dar solução definitiva ao contencioso gerado em torno dos contratos para serviços de TI de interesse do MDS.

6. As irregularidades tratadas neste e no processo apenso, referentes à Concorrência 1/2006, são, em suma as seguintes:

-neste processo:

a) sobre o desrespeito ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, ao entendimento firmado pela jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.558/2003-Plenário, 449/2005-Plenário e 2.561/2004-2ª Câmara), vez que o edital exige que a empresa vencedora, após a assinatura do contrato e durante a prestação dos serviços, possua representação em Brasília / DF, caracterizando ingerência do órgão contratante na administração de empresa privada, frustração do caráter isonômico, estabelecimento de cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação e, ainda, de condições impertinentes ou irrelevantes para o objeto do contrato;

b) sobre o não-parcelamento do objeto do lote 1, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala, dado que os serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas são atividades com peculiaridades distintas, tornando-se tecnicamente viável, a princípio, adjudicá-los em itens separados;

c) sobre a inclusão no edital da Concorrência 1/2007, de cláusulas ou condições estabelecendo exigências de experiências temporais mínimas dos profissionais que executarão o objeto do contrato em desrespeito ao regramento legal estabelecido pelo art. 30, §1º, inciso I, e § 5º, da Lei 8.666/1993 e ao entendimento firmado pelo TCU (Acórdão 667/2005-Plenário);

d) sobre a inexistência no edital da Concorrência 1/2007, de cláusulas ou condições estabelecendo critérios objetivos que possibilitem a comprovação da experiência profissional dos funcionários da empresa contratada que serão alocados à prestação de serviços nesse Órgão, em desrespeito ao regramento legal estabelecido pelo art. 3º da Lei 8.666/1993 e ao entendimento firmado pela jurisprudência do TCU (Acórdãos 449 e 667/2005, ambos do Plenário);

e) sobre os critérios de pontuação da proposta técnica, em especial:

e.1) a razão para a predominância, no edital de contratação de serviços de TI por meio de alocação por postos de trabalho, de critério baseado na apresentação de atestados de capacidade técnica, sendo que:

e.1.1) o nexo de causalidade entre a apresentação de atestados de execução de serviços e o atingimento do resultado pretendido com a contratação é praticamente irrelevante;

e.1.2) a pontuação atribuída pela apresentação de atestados técnicos não se constitui na melhor forma de avaliação da capacidade técnica dos licitantes e não assegura que os melhores resultados serão alcançados na execução dos serviços contratados;

e.2) a não utilização de critério baseado em pontuações aferidas por meio das certificações dos profissionais que irão atuar no contrato e do **know-how** técnico do licitante que podem influir na qualidade da prestação do serviço (e.g., certificações de parcerias com fornecedores e certificações de processos de trabalho), vez que estes são mais eficazes para a avaliação da qualificação dos licitantes que os atestados de execução de serviços.

- no processo TC-026.749/2007-1, apenso:

a) possível afronta ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e no entendimento firmado pelos Acórdãos 481/2004, 1.094/2004, 2003/2005, 2.028/2006 e 2.144/2006, todos do Plenário, e aos princípios da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, vez que o MDS fixou remuneração a ser paga aos postos que compõem a contratação em estudo (Concorrência 1/2007) e, ainda, em resposta a questionamento de licitante, considerou correto o entendimento que os licitantes que praticarem os valores de remuneração abaixo daqueles definidos como “piso salarial” mínimo para cada Posto de Trabalho/Lote, terão suas propostas comerciais necessariamente desclassificadas do certame;

b) não utilização, no edital Concorrência 1/2007, do modelo de prestação de serviços com mensuração e remuneração baseado em resultados, tendo em vista o regramento estabelecido no art. 3º, § 1º, do Decreto 2.271/1997, as determinações exaradas por este Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 667/2005, 786/2006 e 2024/2007, todos do Plenário, e a possível forma de mensurar e remunerar por resultados os serviços a serem contratados, principalmente os de desenvolvimento e manutenção de sistemas; aditando-se à resposta informações sobre se, durante a elaboração do edital, foram:

b.1) avaliadas formas de pagamento mais econômicas para o órgão contratante, a exemplo de pagamento por dia ou hora efetivamente trabalhados, por perfil profissional;

b.2) definidos critérios de aceitação, metodologias de mensuração de serviços, padrões de qualidade, níveis de serviços a serem alcançados e procedimentos de controle dos serviços, incluindo a definição da responsabilidade e dos procedimentos de correção de erros;

c) não inclusão, no edital Concorrência 1/2007, das estimativas de valores unitários e globais para as despesas de diárias (englobando despesas com alimentação, hospedagem e locomoção urbana) e de deslocamentos interestaduais a serem utilizados em viagens a trabalho, contrariando os arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

7. Os esclarecimentos requisitados dos responsáveis, na forma regulamentar, foram extensamente analisados na instrução de fls. 70/94, integralmente aprovada pelo titular da 4ª Secex, cujas conclusões passo a relatar.

8. No que respeita aos questionamentos descritos no item 6, acima, constantes das alíneas “a”, “b”, “c” e “e”, tratados neste processo, a 4ª Secex entende apropriado o acolhimento das justificativas apresentadas pelos responsáveis, pelas lúdimas razões que aponta e com as quais, desde já, manifesto inteira concordância.

9. Para o restante das possíveis irregularidades verificadas na concorrência em comento, a unidade técnica sugere a transmissão de determinações preventivas ou corretivas ao MDS. As determinações de cunho preventivo, consistentes na observância do disciplinamento legal aplicável, aplicam-se às ocorrências descritas nas alíneas “d” e “e”, ambas tratadas neste processo. Tal encaminhamento igualmente não suscita maiores controvérsias.

10. Porém, as determinações corretivas sugeridas para as ocorrências tratadas no processo apenso são incisivas e merecem análise um pouco mais detida. Por essa razão, passo a transcrever as colocações feitas para essas ocorrências específicas, seguida da parte conclusiva contendo o encaminhamento de mérito proposto pela unidade técnica:

“- Termos da oitava do Tribunal (fl. 209, do TC 026.749/2007-1):

a) possível afronta ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e no entendimento firmado pelos Acórdãos nºs 481/2004, 1.094/2004, 2003/2005, 2.028/2006 e 2.144/2006, todos do Plenário, e aos princípios da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, vez que o MDS fixou remuneração a ser paga aos postos que compõem a contratação em estudo (Concorrência 1/2007) e, ainda, em resposta a questionamento de licitante, considerou correto o entendimento que os licitantes que praticarem os valores de remuneração abaixo daqueles definidos como ‘piso salarial’ mínimo para cada Posto de Trabalho/Lote, terão suas propostas comerciais necessariamente desclassificadas do certame;

- Respostas encaminhadas (fls. 210/216 do TC 026.749/2007-1):

61. Preliminarmente, o gestor registrou que o entendimento do MDS difere dos termos da oitava no que diz respeito à fixação de remuneração a ser paga aos postos que compõem a presente contratação. Entende que houve apenas o estabelecimento de um piso salarial visando a garantir a segurança do futuro contrato, a estabilidade da contratação e a justa remuneração de profissionais, com a competência exigida pelo MDS na especificação clara do projeto básico.

62. Aduziu que o MDS, em estrito respeito à legislação regente da matéria, explicitou o valor de referência, limite máximo que o MDS se dispõe a pagar pelos serviços a serem contratados. Ressaltou que os pisos salariais foram fixados a partir de uma ampla pesquisa de valores no Governo Federal, tendo sido atribuído como piso o menor valor pago de salário para um perfil profissional nos órgãos pesquisados.

63. Acrescentou que foram descritos com detalhes os perfis profissionais que a prestadora utilizará para a prestação dos serviços, o que demonstra que a fixação dos pisos foi feita com critério técnico, estabelecendo uma referência para os licitantes.

64. Justificou, ainda, que o artigo 40 da Lei 8.666/1993 tem sido objeto de inúmeras consultas e representações junto ao TCU, cujo entendimento sobre a matéria vem mudando no sentido de considerar legítima a fixação de piso salarial, sob determinadas condições, as quais o MDS cumpriu rigorosamente. Mencionou que os acórdãos citados pela unidade técnica são todos de 2004, 2005 e 2006 e não refletem mais o atual entendimento desta Corte de Contas.

65. O MDS baseou-se na orientação do TCU expressa em Acórdãos mais recentes sobre a matéria, especialmente os de números: 1327/2006, 891/2007, 1024/2007 e 1237/2007.

66. Exemplificando, o gestor transcreveu, às fls. 211/216, o voto do Sr. Ministro Relator Valmir Campelo, no Acórdão 421/2007-Plenário, que não só modificou o próprio entendimento sobre a matéria, como também utilizou o parecer do Ministro Marcos Vileça, no voto do Acórdão 256/2005-Plenário. Transcreveu, ainda, trechos dos votos dos Ministros Augusto Nardes e Guilherme Palmeira, nos Acórdãos 290/2006-Plenário e 1327/2006-Plenário, respectivamente, defendendo o entendimento de que o estabelecimento de valores mínimos para os salários dos prestadores de serviço, necessariamente, não afeta a competitividade do certame.

67. Por fim, justificou o gestor que a partir do conjunto de pareceres e acórdãos emanados do TCU, o MDS entendeu que as condições da presente contratação ajustavam-se perfeitamente ao espírito doutrinário exposto, nele baseando-se para a formulação dos ditames editalícios em análise.

- Análise:

68. Há divergência jurisprudencial contemporânea no âmbito desta Corte se há ofensa ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93 quando houver estabelecimento nos editais de licitações de remuneração mínima para profissionais terceirizados,

69. Posicionamentos que consideram ofensa ao dispositivo legal mencionado encontram-se nos Acórdãos 481/2004, 1.094/2004, 2.003/2005, 2.028/2006 e 2.144/2006, todos do Plenário.

70. Argumentações que entendem não haver ofensa ao dispositivo citado podem ser encontradas nos Acórdãos 256/2005, 290/2006 e 1.327/2006, todos do Plenário.

71. Foi sob essa última vertente jurisprudencial que o MDS informa ter se apoiado para inserir remuneração mínima no edital da Concorrência 1/2007 – MDS (v. fls. 185/186 e 191, Anexo 1). Para tanto, trouxe ainda referência a outros julgados dessa Casa: 421/2007, 891/2007, 1.024/2007, 1.237/2007, todos do Plenário. O MDS informa também que efetuou pesquisa junto a outros órgãos federais quanto à remuneração paga a empregados terceirizados na área de tecnologia da informação, optando pelo menor salário encontrado na pesquisa para fixar como piso.

72. Sem dúvida constitui ingerência da Administração Pública em atividade privada, não há que se questionar dos bons argumentos trazidos pelo MDS no sentido de garantir a segurança do futuro contrato, a estabilidade da contratação e a justa remuneração dos profissionais, entretanto essa hipótese não encontra guarida legal explícita nem no art. 37, caput e inciso XXI da Constituição.

73. Apesar da extensa e louvável jurisprudência que entende não haver ofensa à norma legal pela imposição de piso salarial aos profissionais terceirizados, a posição desse ACE é em outro sentido, posto que há ingerência do setor público em assuntos da esfera privada (definição de salário a empregado privado) e há estipulação de um preço-base para remuneração de salários dos profissionais terceirizados, o que configura desatenção ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993.

74. Ante a ocorrência de divergência jurisprudencial contemporânea incidente sobre o caso em comento; ante a declaração de seguimento pelo MDS das orientações emanadas de decisões desse Tribunal, não há que se falar em falha administrativa daquele órgão na confecção do edital quanto a esse item da oitiva.

75. Considerando que o contrato emergencial firmado pelo MDS com a empresa Montana expira em fevereiro de 2008; considerando que os sistemas do MDS são essenciais para a concessão de benefícios assistenciais a expressivos contingentes da população brasileira; considerando os princípios da segurança jurídica, da continuidade dos serviços públicos e da economicidade; considerando a existência de divergência jurisprudencial sobre a matéria no âmbito deste Tribunal, entendemos que devam ser acolhidas – excepcionalmente - as argumentações trazidas aos autos pelo MDS em sede de oitiva.

76. Entretanto, sugerimos que seja realizada determinação para que o MDS em futuras contratações abstenha-se de fixar remuneração mínima a ser paga aos profissionais que vierem a prestar serviços no MDS em decorrência de eventual contratação, ressalvados os pisos remuneratórios estabelecidos por acordos/convenções coletivos de trabalho, a fim de evitar a fixação de preços mínimos vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, segundo o constante nos Acórdãos 481/2004, 1.094/2004, 2.003/2005, 2.028/2006 e 2.144/2006, todos do Plenário.

- Termos da oitiva do Tribunal (fls. 209, do TC 026.749/2007-1):

b) a não utilização, no edital Concorrência 1/2007, do modelo de prestação de serviços com mensuração e remuneração baseado em resultados, tendo em vista o regramento estabelecido no art. 3º, § 1º, do Decreto 2.271/1997, as determinações exaradas por este Tribunal, a exemplo dos Acórdãos nos 667/2005, 786/2006 e 2024/2007, todos do Plenário, e a possível forma de mensurar e remunerar por resultados os serviços a serem contratados, principalmente os de desenvolvimento e manutenção de sistemas; aditando-se à resposta informações sobre se, durante a elaboração do edital, foram:

b.1) avaliadas formas de pagamento mais econômicas para o órgão contratante, a exemplo de pagamento por dia ou hora efetivamente trabalhados, por perfil profissional;

b.2) definidos critérios de aceitação, metodologias de mensuração de serviços, padrões de qualidade, níveis de serviços a serem alcançados e procedimentos de controle dos serviços, incluindo a definição da responsabilidade e dos procedimentos de correção de erros;

- Respostas encaminhadas, fls. 217/219:

77. De acordo com o gestor, o projeto básico em análise (em seus itens 1, 2 e 3) estabeleceu as condições operacionais da contratação pretendida, configurando-se como prestação continuada de serviços técnicos de Tecnologia da Informação com o objetivo de apoiar as atividades de informática do MDS e sustentar tecnologicamente a implantação das políticas públicas governamentais. Apresenta, portanto, como característica, a inexistência de prévios cronogramas, prazos de entrega e marcos delimitantes dos serviços a serem prestados.

78. Ferramentas de gestão de projetos e processos são normalmente utilizadas pelo MDS e estão sendo aplicadas no contrato em análise para gerenciamento de demandas e manutenção dos sistemas existentes e em produção, como acompanhamento e fiscalização da execução contratual, materializados nos relatórios internos de controle de andamento de processos de trabalho e projeto, controle de frequência e alocação de atividades dos profissionais contratados, bem como relação do desempenho apurados aos resultados esperados.

79. Acrescentou, ainda, que os serviços que, por sua natureza, poderiam ser medidos e mensurados pela via da formalização de cronogramas de projeto, estão alijados da contratação em comento e serão objeto de contrato específico, em vias de assinatura com a empresa pública DATAPREV, para desenvolver os sistemas em regime de Fábrica de Software para atender novas demandas de desenvolvimento de sistemas corporativos do MDS, bem como os sistemas de suporte à implementação de programas sociais governamentais.

80. Informou que a presente contratação visa simplesmente suportar o que já está implantado no MDS, via desenvolvimento de aplicações de pequeno porte, manutenção do legado existente e suporte à infra-estrutura operacional, incluindo, por exemplo, rede de computadores e bancos de dados.

81. Aduziu, ainda, que o suporte técnico a usuários está fora da presente contratação, já tendo sido contratado em outro processo, na modalidade de pregão eletrônico, cujo contrato encontra-se em execução.

82. Quanto à avaliação de formas de pagamento mais econômicas (item b.1), o gestor entende que a forma proposta é a que remunera mais justamente a contratada e a mais econômica para o MDS. Como justificativa, citou os itens 15 a 18 do relatório do voto do Ministro Relator, à fl. 218, que:

- se contrapõe ao pagamento de salários mais baixos por tender à seleção de pessoas menos capacitadas ou descontentes, restando a administração como a maior prejudicada, apesar de, a princípio, ter se beneficiado de custos mais baixos;

- se contrapõe ao prevalecimento do princípio da vantajosidade a qualquer custo e que a terceirização de mão de obra no setor público, quando legalmente permitida, não pode ser motivo de aviltamento do trabalhador com o pagamento de salários indignos;

- aplica, aos empregados terceirizados, as premissas que relaciona a qualidade dos serviços públicos prestados e a produtividade dos servidores com o grau de satisfação destes com a sua remuneração, garantindo-lhes uma remuneração mínima, condigna às atribuições que lhes são impostas;

- ressalta que a garantia de condições mínimas aos terceirizados, através do estabelecimento de um patamar mínimo para os salários, tem que ser realizada de forma clara, objetiva, fundamentada e devidamente documentada no processo. Não pode, entretanto, servir como desculpa para o pagamento de quantias não razoáveis, nem de valores que desviem da média praticada pelo mercado e pela Administração Pública.

83. O gestor acrescentou, ainda, que, tratando-se de serviços de natureza continuada, a empresa contratada deverá manter seus profissionais em seu quadro regular de funcionários por contrato, regulado pela CLT. Entendeu o MDS que a forma aplicada é a melhor e mais justa remuneração para o

contrato. De outro modo, haveria comprometimento da segurança do contrato, obrigando a contratada a pagar todos os salários e encargos mensalmente, independentemente de quantos dias úteis tenha um determinado mês, e remunerá-la apenas pelos dias úteis.

84. Argumentou, ainda, que, entendendo não constituir ofensa à lei, a remuneração na forma proposta atende às necessidades de ambas as partes e contribui para o objetivo maior que é o de manter em plena disponibilidade, dentre outros, os sistemas que hoje suportam a execução de um dos maiores programas de auxílio e inclusão social brasileira – o Programa BOLSA FAMÍLIA – com mais de 11 milhões de famílias atendidas.

85. Por fim, ressaltou que, em atendimento ao item b.2 da oitiva em análise, o MDS tem implantada Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas, assim como Metodologia de Gerenciamento de Projetos e Processo, garantindo, assim, instrumentos, ferramentas e o contínuo aprimoramento das métricas de medição de qualidade e desempenho pela análise histórica de suas atividades.

- Análise:

86. No que tange ao item b.2 da oitiva, o MDS informa da existência de ferramentas de gestão de projetos e processos, as quais devem ser aplicadas ao contrato decorrente da Concorrência em análise para gerenciamento de demandas e manutenção dos sistemas existentes e em produção, tais como acompanhamento e fiscalização da execução contratual, além de correlação do desempenho apurado com os resultados esperados (item 78).

87. Ademais, informa também da existência de Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas, assim como Metodologia de Gerenciamento de Projetos e Processo, o que garantiria instrumentos, ferramentas e o contínuo aprimoramento das métricas de medição de qualidade e desempenho pela análise histórica de suas atividades (item 85).

88. No que toca à remuneração pelos serviços prestados (itens 82 e 83), temos que o MDS consegue entender perfeitamente as necessidades das empresas. Cabe enfatizar que deve ser considerada, sobretudo, a contrapartida que a Administração tem a receber ante aos pagamentos a serem realizados.

89. A adaptação das empresas a mudanças que visem otimizar a eficiência do gasto público é questão atinente àqueles que querem prestar serviços à Administração Pública, sendo portanto questão privada e regulada pela lógica de mercado. Caso o Poder Público não observe suas próprias necessidades e conveniências, há pena de estagnação e cristalização de paradigmas menos eficientes e menos modernos na prestação dos serviços públicos.

90. Por meio do Acórdão 667/2005 – Plenário, esse Tribunal trouxe várias diretrizes concernentes ao aprimoramento da cultura de resultados no setor público quando da contratação de prestação de serviços por execução indireta. Tal preocupação está veiculada no voto-condutor do referido acórdão da lavra do Ministro-Relator Augusto Sherman:

‘29. Percebe-se que as formas usuais de remuneração da locação de mão de obra (horas trabalhadas e posto de trabalho) acarretam desvantagens para a Administração. Em primeiro lugar, porque permitem que se remunere a contratada pela mera disponibilização de pessoal, e não pelas horas efetivas de trabalho. Em segundo lugar e mais relevante, esse modelo possibilita a ocorrência daquilo que denomino ‘paradoxo do lucro-incompetência’, ou seja, quanto menor a qualificação e capacitação dos prestadores do serviço, maior o número de horas necessário para executar o serviço contratado e, portanto, maior o custo para a Administração-contratante e maior o lucro da empresa contratada (v. Acórdãos 1.558 e 1.937/2003 - Plenário). ...’

91. Para mitigar as consequências desse paradoxo, o próprio Ministro-Relator oferece, no voto do mesmo acórdão, recomendações a serem seguidas pelos contratantes quando não houver outra opção para a prestação de serviços de tecnologia da informação que não seja por meio de postos de trabalho remunerados por hora trabalhada:

‘36. Vale registrar que, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas, também devem ser observadas as orientações acima e, ainda:

a) prever-se, no documento de controle dos serviços, campo para indicação do valor máximo de horas aceitável para a realização de determinada atividade e da metodologia utilizada para quantificação desse valor;

b) acompanhar e fiscalizar a execução também para evitar que o valor máximo de horas seja alcançado injustificadamente.'

92. Apesar das determinações contidas no Acórdão 667/2005 – Plenário terem sido direcionadas à SPOA/MDIC, entendemos da necessidade de aplicação das diretrizes lá contidas aos demais entes governamentais, de modo a consolidar a cultura de resultados.

93. Diante dos esclarecimentos quanto ao item b.1 da oitiva, temos que não restou demonstrada pelo MDS suficiente aderência ao contido no § 1º do art. 3º do Decreto 2.271/1997, segundo o qual 'sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato, e será utilizada como um dos parâmetros de aferição de resultados'.

94. Ao mesmo tempo, há necessidade de se afirmar que a manutenção de contratos emergenciais por longos períodos acarreta o adiamento de soluções definitivas no campo de consolidação das estratégias constantes do plano de informática do MDS, entendidas essas possíveis no contexto de um contrato ordinário e estável.

95. Entretanto, face às razões expostas e com fulcro no princípio da eficiência albergado no caput do art. 37 da Constituição Federal, entendemos haver a necessidade de medidas de aperfeiçoamento da futura contratação decorrente da Concorrência 1/2007, sem que haja ferimento ao contido no Edital de Concorrência 1/2007 – MDS.

96. Com esse fim, sugerimos que seja realizada determinação à Coordenação-Geral de Informática e à Coordenação Geral de Logística e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que adotem, sob pena de responsabilização, rígido controle sobre a produtividade, os produtos e os resultados apresentados pelas empresas vencedoras da Concorrência 1/2007 – MDS, no decorrer da execução dos contratos decorrentes do referido certame, de modo a contemplar:

a) previsão, no documento de controle dos serviços, de campo para indicação do valor máximo de horas aceitável para a realização de determinada atividade e da metodologia utilizada para quantificação desse valor;

b) acompanhamento e fiscalização da execução para evitar que o valor máximo de horas seja alcançado injustificadamente;

c) justificativa, com base nos índices alcançados de eficiência, para a promoção de eventual prorrogação contratual contemplada no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993;

d) envio a esse Tribunal de relatório quadrimestral circunstanciado que retrate fielmente o resultado do controle ora determinado.

- Termos da oitiva do Tribunal (fls. 209, do TC 026.749/2007-1):

c) a não inclusão, no edital Concorrência nº 1/2007, das estimativas de valores unitários e globais para as despesas de diárias (englobando despesas com alimentação, hospedagem e locomoção urbana) e de deslocamentos interestaduais a serem utilizados em viagens a trabalho, contrariando os arts. 6º, inciso IX, alínea 'f', e 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

- Respostas encaminhadas (fls. 220/222):

97. De acordo com o gestor, da análise das determinações legais mencionadas, resultam duas exigências básicas, quais sejam: orçamento detalhado do custo global do projeto e planilhas, expressando a composição dos custos unitários das obras ou serviços e permitam um nível de detalhe para a formulação das propostas dos licitantes.

98. O gestor entende que, ambas as exigências foram plenamente atendidas no edital. Cita o item 8.10 do edital, segundo o qual, as licitantes formalizarão suas propostas levando em consideração o limite anual estimado de:

- R\$ 9.447.112,56 para o Lote 1;

- R\$ 4.035.893,40 para o Lote 2;
- R\$ 2.789.120,88 para o Lote 3.

99. O gestor ressaltou que, dentro dos limites acima estipulados, incluem-se os valores a serem utilizados para os deslocamentos e diárias da equipe técnica da licitante.

100. Mencionou, ainda, que o projeto básico, anexo do edital, descreveu a responsabilidade da empresa quanto aos deslocamentos e à quantidade máxima anual de dias de deslocamento para cada um dos lotes licitados, destacando que, no anexo IX, constam as previsões dos quantitativos de viagens, distribuídos para cidades com até 200.000 habitantes, com mais de 200.000 habitantes e para capitais, bem como os quantitativos de viagens interestaduais, definidos por região.

101. Destacou que todos os insumos necessários para a correta formulação das propostas pelos licitantes foram especificados em sua completude, possibilitando às empresas formalizarem suas propostas técnicas e comerciais.

102. Justificou, ainda, que o MDS entende que o detalhamento demasiado dos valores dos deslocamentos a serem praticados pelas empresas significa imiscuir-se em assuntos que não são da sua competência, visto que a empresa contratada tem a liberdade de utilizar um deslocamento como melhor lhe convier, de acordo com o modal disponível e a seu exclusivo juízo. Acrescentou que o alojamento pode ser em hotéis de diferentes níveis de acomodações, com preços diferenciados, cabendo à contratada a prerrogativa da escolha.

103. Ponderou que os valores referentes aos deslocamentos não devem representar, ao final do processo, mais do que 1% dos valores totais dos lotes em processo de contratação.

- Análise:

104. Os itens do edital da Concorrência 1/2007 que tratam desse assunto são os seguintes:

‘EDITAL

(...)

8 - DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE PREÇOS

(...)

8.6 A Proposta de Preços deverá ser rubricada em todas as folhas, carimbadas e assinadas na última, pelo titular ou representante legal, sem rasuras, emendas ou ressalvas, bem como atender rigorosamente às prescrições e exigências constantes deste Edital, seja quanto à forma de apresentação e organização, seja quanto ao conteúdo, sob pena de desclassificação, devendo, ainda, constar as seguintes condições:[...]

8.6.3 valor global, em algarismos e por extenso, conforme modelos de Planilhas de Custo do Projeto Básico, Anexos V e IX deste Edital;

8.6.4 a proposta de preço, devidamente preenchida e assinada por quem de direito, informando a composição dos preços apresentados, discriminados conforme o Anexo V e IX do Projeto Básico, a qual não será considerada para efeito de classificação de proposta de preço valendo para tal efeito o preço global anual;[...]

(...)

11 - DO JULGAMENTO DA PROPOSTA DE PREÇOS E CLASSIFICAÇÃO FINAL, PARA CADA LOTE

[...]

11.9 Serão desclassificadas as propostas:[...]

b) que ofertarem preço anual ou mensal simbólico, irrisório ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade da própria Licitante, para os quais ela renuncie à parcela ou à totalidade da remuneração;

[...]

18 - DO PAGAMENTO

[...]

18.6 Para fins de pagamento de que trata o item anterior, serão consideradas como:[...]

18.6.2 Despesas com alimentação, hospedagem e locomoção urbana aos profissionais que realizarem tarefa ou atividade fora de Brasília – DF, os valores indicados na proposta de preços e nas proporções suficientes para cumprir o objeto da viagem a que se refira; e

18.6.3 Despesas de Deslocamento realizadas, gastos com deslocamento interestadual aos profissionais incumbidos de tarefas realizadas fora de Brasília – DF, na forma definida por este Edital.

[...]

18.7 As despesas decorrentes de deslocamentos para execução de serviços fora de Brasília – DF, serão pagas somente após a prestação dos serviços, à vista dos documentos de cobrança e de seus respectivos comprovantes, nas datas de vencimento previamente ajustada com o MDS, até o 5º (quinto) dia do mês subsequente ao da data de realização dos serviços.

18.7.1 O faturamento dos serviços realizados com deslocamento interestaduais para os profissionais a fim de executar tarefas fora de Brasília-DF, será realizada conforme subitem 8.1 do Projeto Básico.

18.7.2 O faturamento dos valores referentes às despesas com alimentação e hospedagem, correspondentes aos deslocamentos realizados no mês para a realização de trabalhos fora de Brasília – DF serão pagos na proporção do período de permanência da equipe nos locais de destino, e com base nos valores apresentados nas propostas de preço pelos Licitantes.

[...]

ANEXO I - Projeto básico

[...]

8.1 Serviços nas unidades MDS fora de Brasília

O valor dos gastos referentes a deslocamento interestadual, hospedagem, alimentação e transporte urbano dos profissionais em viagens para fora de Brasília/DF, será cotado sob a forma de custo por deslocamento interestadual e dias trabalhados fora desta capital federal, e deverá remunerar todas as despesas necessárias à estadia do profissional na localidade em que executará a tarefa ou atividade.

Deste modo, o Licitante deverá cotar e fazer constar de sua proposta de preços, valor único total anual para cobrir despesas com transporte interestadual, alimentação, hospedagem e locomoção urbana de seus profissionais.

Para fins de composição de custos de deslocamentos interestaduais, será considerado somente 1 (um) deslocamento por viagem, incluindo os itinerários de ida e volta, considerando sempre a partida da cidade de Brasília – DF. Desta forma, para cada viagem o MDS irá fazer o pagamento de um deslocamento interestadual acrescido do custo da(s) diária(s) utilizada(s) em cada deslocamento.

Este valor será faturado para a CONTRATADA mediante a comprovação da viagem e da quantidade de dias em deslocamento, baseado nos custos apresentados em sua proposta, com o respectivo relatório técnico detalhado, constando o motivo da viagem e atividades realizadas quando do deslocamento.

As despesas com alimentação, hospedagem e locomoção urbana serão contadas pelo número de dias correspondentes à viagem; O valor destinado ao custeio da alimentação, hospedagem e locomoção urbana será pago pela metade quando o afastamento não exigir pernoite fora de Brasília ou no dia do retorno a esta Capital Federal.

O valor correspondente ao deslocamento interestadual, que serão computados na proposta de preços das licitantes, será pago à adjudicatária conforme os deslocamentos forem sendo executados, mediante a apresentação de comprovação da realização da viagem.

[...]

O valor estimado das despesas decorrentes de viagens a serviço, calculado com base nos dados do Anexo IX deste Edital, especificamente destinado ao custeio das despesas com transporte interestadual, alimentação, hospedagem e locomoção urbana de profissionais que desenvolverem suas tarefas e atividades fora de Brasília/DF, será pago à licitante adjudicatária na forma estabelecida neste Edital.

O MDS reserva-se o direito de, ao seu exclusivo critério, não utilizar a totalidade das verbas previstas como limite dos deslocamentos nas unidades fora de Brasília.

Para fins de cotação, para cada lote de serviço encontram-se as estimativas de dias de trabalho fora de Brasília, distribuídos conforme a estimativa feita pelo ANEXO IX. Os deslocamentos realizados condicionar-se-ão à necessidade do MDS, e serão solicitados mediante requisição específica, e faturados a posteriori. Sobre o faturamento das despesas com transporte interestadual, alimentação, hospedagem e locomoção urbana não se admitirão acréscimos de qualquer natureza'. (...).

105 Na lição de Marçal Justen Filho, nem sempre será possível à Administração obter tais custos unitários, posto que a informação de certos custos restringem-se a determinados setores empresariais, verbis:

'A regra do inc. II não poderá ser cumprida rigorosamente, em todos os casos. Determina a obrigatoriedade de previsão detalhada das despesas, através de planilhas que indiquem os custos unitários. Ora, a Administração não deterá condições, muitas vezes, de promover a apuração desses montantes. Como não atua empresarialmente em certos setores, a Administração não disporá de elementos para fixar o orçamento detalhado. Mas isso não elimina o dever de estimar custos, pois não é lícito a Administração iniciar a licitação sem previsão dos valores a desembolsar'.

106. Pois a exceção citada por Justen Filho, não se aplica à licitação em comento, pois haveria como o MDS ter realizado estimativa dos custos com transporte interestadual, alimentação, hospedagem e locomoção urbana. Portanto, houve falha na elaboração do projeto básico.

107. O argumento apresentado pelo MDS - de que o detalhamento demasiado dos valores dos deslocamentos a serem praticados pelas empresas significaria imiscuir-se em assuntos que não são da sua competência - não merece prosperar, conquanto há disposições legais expressas que determinam que o gestor assim o fizesse (art. 6º, inciso IX, alínea 'f' e art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993).

108. O cumprimento aos referidos dispositivos foi parcial, posto que houve apenas o estabelecimento de limites para esse tipo de gastos, quais sejam: (a) o limite do valor global do contrato (cf. item 8.10 do edital, às fls. 149/150, v.p.) e (b) o valor da proposta da empresa relativo ao custo de tais deslocamentos inseridos a partir da planilha-modelo, constante do Anexo IX do edital (cf. itens 18.6.2 e 18.7.2 do edital).

109. Deveria ter atentado o gestor aos dispositivos legais citados e da insuficiência do previsto no item 8.1 do Projeto Básico que dispõe que 'o Licitante deverá cotar e fazer constar de sua proposta de preços, valor único total anual para cobrir despesas com transporte interestadual, alimentação, hospedagem e locomoção urbana de seus profissionais', bem assim a sumariada da planilha constante do Anexo IX do edital, no qual há estimativa do quantitativo de viagens anuais e apenas um campo para inserção do valor consolidado das seguintes despesas: deslocamento interestadual, hospedagem, alimentação e locomoção urbana.

110. Há que se alertar que o insuficiente detalhamento tanto das planilhas estimativas como das propostas fornece margem para a ocorrência de sobrepreço dos valores referentes às despesas com alimentação, hospedagem, locomoção urbana e deslocamento interestadual, apesar da fixação do teto representado pelo custo global da contratação (item 8.10 do edital, às fls. 149/150, v.p.) e do outro representado pelo valor da proposta da empresa.

111. Conclui-se, assim, que houve falha procedimental na elaboração do projeto básico do certame em exame, posto que deveriam ter constado estimativas unitárias aproximadas de custos referentes a deslocamentos interestaduais e a despesas atinentes para sua realização, tais como alimentação, hospedagem e locomoção urbana, o que se efetivou com não aderência completa ao disposto no art. 6º, inciso IX, alínea 'f' e no art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993.

112. Considerando que o contrato emergencial firmado pelo MDS com a empresa Montana expira em fevereiro de 2008; considerando que os sistemas do MDS são essenciais para a concessão de benefícios assistenciais a expressivos contingentes da população brasileira; considerando os princípios da segurança jurídica, da continuidade dos serviços públicos e da economicidade; considerando o princípio da eficiência insculpido no caput do art. 37 da Constituição, entendemos que não é razoável a

paralisação do certame pela falha procedimental verificada. A informação prestada pelo MDS, por meio de seu Coordenador-Geral de Informática - é de que os custos com deslocamentos interestaduais e despesas com hospedagens, alimentação e deslocamentos urbanos representam cerca de 1% dos valores totais dos lotes em processo de contratação.

113. Com o intuito de prevenir a ocorrência de abusos, tais como, realização de despesas exageradas em algum desses itens, é o caso de se fixar parâmetros ao MDS para a continuidade das contratações decorrentes da concorrência 1/2007 – MDS, de modo a proporcionar efetivo controle sobre tais gastos.

114. Com vistas a implementar controle sobre esses itens de custos, sugerimos que seja realizada determinação à Coordenação-Geral de Logística e Administração do MDS para que adote - sob pena de responsabilização e de não-permissão de prorrogação dos contratos oriundos da Concorrência 1/2007 -, no prazo de 10 dias, rígido controle sobre os custos relativos a deslocamentos interestaduais, alimentação, hospedagem e locomoção urbana que venham a ser faturados pelas empresas vencedoras da Concorrência 1/2007, sem prejuízo dos instrumentos previstos no edital, de modo a contemplar:

a) instituição de planilha com campos indicativos dos custos referentes a deslocamentos interestaduais, hospedagem, alimentação e deslocamentos urbanos, em valores unitários e totais;

b) guarda da documentação que dê suporte à alimentação da planilha mencionada;

c) instituição de acompanhamento e fiscalização da realização e do pagamento das despesas mencionadas, de modo a coibir a ocorrência de sobrepreços em qualquer dos itens de custo mencionados ou a cobrança em quantitativo desproporcional ao serviço a ser realizado em unidade da federação;

d) envio de relatório quadrimestral circunstanciado que retrate fielmente o resultado do controle ora determinado.

115. Outrossim, cabe realização de determinação ao MDS para que em futuras contratações observe o disposto nos arts. 6º, inciso IX, alínea 'f', e 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

III. OUTRAS INFORMAÇÕES

116. Segundo informações obtidas junto ao MDS, a vencedora do certame foi a empresa Montana Soluções Corporativas Ltda., CNPJ 01.043.669/0001-23, a qual pontuou melhor tanto em preço como em técnica. Essa empresa ganhou os 3 lotes, com valor total da proposta perfazendo R\$ 8.938.453,04. A proposta do lote 1 foi no valor de R\$ 4.990.332,36, a do lote 2 foi de R\$ 2.375.787,68 e a do lote 3 foi de R\$ 1.572.332,96. Os contratos foram assinados em 3/1/2008 (Contratos 1, 2 e 3/2008).

IV. CONCLUSÃO

117. Diante dos fatos apurados, conclui-se pela procedência parcial da Representação objeto destes autos, aos quais foi apensado o TC 026.749/2007-1, em especial no que se refere:

- ausência de estimativa de valores unitários referentes a custos unitários de deslocamento interestadual, hospedagem, alimentação e locomoção urbana, com desatendimento parcial aos arts. 6º, inciso IX, alínea 'f', e 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (itens 104/115);

- formas de mensuração dos serviços a serem contratados, incluindo critérios de aceitação, padrões de qualidade e prazos de execução (itens 86/96).

Por esses motivos, entende-se necessária a adoção das seguintes medidas: emissão de determinações para melhoria da atuação administrativa no que se refere à execução dos contratos decorrentes da Concorrência 1/2007 – MDS.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

119. Pelo o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

119.1. conhecer a presente Representação, nos termos dos incisos VI e VII do art. 237, do Regimento Interno do TCU, para - no mérito - considerá-la parcialmente procedente;

119.2. indeferir o pedido de medida cautelar;

119.3. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que – em futuras contratações - adote as medidas corretivas a seguir indicadas:

119.3.1. observe o disposto no item 9.3.12 do Acórdão TCU 667/2005 – Plenário (item 44);

119.3.2. abstenha-se de fixar remuneração mínima a ser paga aos profissionais que vierem a prestar serviços no MDS em decorrência de eventual contratação, ressalvados os pisos remuneratórios estabelecidos por acordos/convenções coletivos de trabalho, a fim de evitar a fixação de preços mínimos vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, segundo o constante nos Acórdãos 481/2004, 1.094/2004, 2.003/2005, 2.028/2006 e 2.144/2006, todos do Plenário (item 76);

119.3.3. observe o disposto nos arts. 6º, inciso IX, alínea 'f', e 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (item 115);

119.4. determinar à Coordenação-Geral de Informática e à Coordenação Geral de Logística e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que adotem, sob pena de responsabilização, rígido controle sobre a produtividade, os produtos e os resultados apresentados pela empresa Montana Soluções Corporativas Ltda., no decorrer da execução dos contratos decorrentes da Concorrência 1/2007 – MDS, de modo a contemplar (item 96):

119.4.1. previsão, em documento de controle dos serviços, de campo para indicação do valor máximo de horas aceitável para a realização de determinada atividade e da metodologia utilizada para quantificação desse valor;

119.4.2. acompanhamento e fiscalização da execução para evitar que o valor máximo de horas seja alcançado injustificadamente;

119.4.3. justificativa, com base nos índices alcançados de eficiência, para a promoção de eventual prorrogação contratual contemplada no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993;

119.4.4. envio a esse Tribunal de relatório quadrimestral circunstanciado que retrate fielmente o resultado do controle ora determinado, detalhando metas, resultados, produtos e produtividade alcançados;

119.5. determinar à Coordenação-Geral de Logística e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para que adote - sob pena de responsabilização e de não-permissão de prorrogação dos contratos oriundos da Concorrência 1/2007, no prazo de 10 dias, rígido controle sobre os custos relativos a deslocamentos interestaduais, alimentação, hospedagem e locomoção urbana que venham a ser faturados pela empresa vencedora da Concorrência 1/2007, sem prejuízo dos instrumentos previstos no edital, de modo a contemplar (item 114):

119.5.1. instituição de planilha com campos indicativos dos custos referentes a deslocamentos interestaduais, hospedagem, alimentação e deslocamentos urbanos, em valores unitários e totais;

119.5.2. guarda da documentação que dê suporte à alimentação da planilha mencionada;

119.5.3. instituição de acompanhamento e fiscalização da realização e do pagamento das despesas mencionadas, de modo a coibir a ocorrência de sobrepreços em qualquer dos itens de custo mencionados ou a cobrança em quantitativo desproporcional ao serviço a ser realizado em outra unidade da federação;

119.5.4. envio de relatório quadrimestral circunstanciado que retrate fielmente o resultado do controle ora determinado.

119.6. encaminhar cópia das instruções, dos despachos do Relator e das decisões que vierem a ser proferidas no âmbito desses autos ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e à empresa representante, RAM FILE – Informática Ltda.

119.7. o arquivamento desses autos.”

É o Relatório.

VOTO

Importa inicialmente traçar, em breves linhas, o histórico das iniciativas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS visando à contratação de empresa especializada em informática para o gerenciamento dos sistemas informatizados de que se vale para executar sua relevante missão.

2. A primeira tentativa de contratação veio a lume com o Edital 1/2006, cujas prescrições foram objeto de representação impetrada perante esta Corte por uma das empresas participantes. Essa representação foi autuada sob o número TC-005.851/2006-5 e já recebeu julgamento de mérito por parte deste Colegiado, nos termos do Acórdão 1.327/2006-Plenário, o qual, entre outras medidas, determinou ao MDS que anulasse o procedimento licitatório guerreado, ordenando àquela Pasta que mantivesse o Tribunal informado sobre a nova licitação a ser aberta em substituição ao procedimento anulado.

3. Posteriormente, o MDS lançou o Edital 5/2006, referente a concorrência pública com objeto semelhante ao da licitação invalidada por decisão desta Corte. Esse novo procedimento foi também objeto de questionamento por parte de empresa interessada, estando as questões levantadas sendo tratadas no processo TC-000.735/2007-1, autuado como denúncia e que se encontra sob minha relatoria. Ocorre que, no processamento daquele feito de denúncia, e em razões dos fatos ali discutidos, chegou aos autos a informação de que o MDS resolvera revogar dito procedimento, por iniciativa própria, lançando em substituição a ele o Edital 1/2007, praticamente com o mesmo objeto. Mesmo assim, a instrução dos autos prosseguiu e a matéria está sendo submetida nesta oportunidade a este E. Plenário, com o objetivo de dar solução contemporânea a todo o contencioso surgido em torno da contratação de serviços de TI por parte do MDS, conforme adiantei em meu relatório.

4. O edital da Concorrência 1/2007 foi analisado pela 4ª Secex, nos termos definidos no Acórdão 1.327/2006-Plenário, já mencionado. Como resultado foi constituído os presentes autos, de representação, para tratar das ocorrências deduzidas pela unidade técnica como irregularidades. O processo apensado, TC-026.749/2007-1, foi juntado por também tratar de irregularidades imputadas ao mesmo procedimento licitatório, desta feita por empresa interessada no certame. No tópico seguinte, ocupo-me de discutir as questões de mérito tratadas neste e no processo apenso.

5. Em consequência da anulação de duas concorrências que objetivavam o mesmo objeto, o MDS foi obrigado a celebrar nada menos que três contratos emergenciais, visando à não paralisação dos serviços, sendo que o terceiro deles – o Contrato Emergencial 31/2007 – foi novamente objeto de questionamento por parte de outra empresa de informática, cujas imputações estão sendo discutidas no processo TC-023.780/2007-8, cuja relatoria me coube e o qual trago a este Plenário nesta oportunidade para deliberação em paralelo com as outras matérias correlatas tratadas nos processos mencionados.

II

6. Como adiantado no relatório precedente, manifestei concordância com boa parte das conclusões de mérito a que chegou à unidade técnica. Restaram três determinações alvitadas pela instrução que me pareceram merecedoras de um pouco mais de reflexão, em especial a que veicula entendimento contrário à possibilidade de a administração fixar no edital o nível salarial mínimo da remuneração dos profissionais de informática a serem alocados ao contrato.

7. A primeira das três determinações propostas pela unidade técnica refere-se ao controle da produtividade, os produtos e os resultados a serem apresentados pela empresa contratada. A 4ª Secex preconiza a fixação pelo MDS, já para os contratos derivados da Concorrência 1/2007, da quantidade máxima de horas para a realização de cada serviço, e o devido controle para que tal quantitativo máximo não seja alcançado sem correspondência com a realidade. A ideia é impedir que a ineficiência na prestação do serviço contratado traga prejuízo à administração.

8. Como precedente, a unidade cita o Acórdão 667/2005-Plenário, em cujo voto o relator, eminente Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, manifesta preocupação quanto ao pagamento pela mera disponibilização de pessoal pela firma e, pior, quanto à possibilidade de a ineficiência da empresa gerar a necessidade de contratação de postos de trabalhos desnecessários. A preocupação foi encampada pelo Tribunal, que tem se batido para que a contratação de TI por parte da administração não se assemelhe à pura intermediação de mão de obra. Dessa forma, a determinação alvitada pela unidade técnica tem procedência.

9. Ressalvo, no entanto, que a Corte não exigiu, naquele acórdão, que a providência valesse para os contratos já firmados, mas exclusivamente para as futuras contratações. Esse cuidado aplica-se ao presente caso, pois tem o condão de evitar controvérsias futuras acerca da conformidade do novo controle a ser implantado, baseado na realização de serviços e produtos, com o edital da licitação.

10. Também não considero necessário que o MDS remeta a esta Corte, trimestralmente, como proposto pela 4ª Secex, o relatório do controle dos serviços executados, seja para os contratos derivados da Concorrência 1/2007, seja para os contratos futuros. A meu ver, é discutível que o trâmite meramente burocrático de documentos possa contribuir de maneira mais efetiva para o controle. Afigura-se-me mais razoável presumir que os controles internos funcionarão corretamente, sem prejuízo da checagem da conformidade dos procedimentos afeta a esta Corte, por meio do instrumento de fiscalização adequado.

11. A segunda determinação que destaquei da proposta da 4ª Secex incide sobre as despesas com diárias e transporte interestadual dos profissionais da contratada, a serem ressarcidas à contratada durante a execução do objeto contratual. Segundo a imputação inicial, o MDS não definiu, no edital, o custo unitário e global dessa despesa, ao que a Pasta respondeu que não teria condições de fazê-lo, por se tratar de variáveis passíveis de orçamentação apenas pela empresa proponente. Ponderou ainda que as propostas estavam adstritas ao valor total da contratação, que não poderá ser excedida durante a execução. E lembrou ainda que as despesas em questão representam menos do que 1% do total dos três lotes licitados.

12. Mesmo reconhecendo o limitante imposto pelo valor total da proposta, a unidade técnica entende, a meu ver corretamente, que a previsão do custo e da quantidade dessa despesa não encerra maiores dificuldades e estaria plenamente ao alcance dos administradores. Ocorre que, na tentativa de impor maior controle da administração sobre essa despesa, a determinação sugerida pela 4ª Secex prevê, entre outras medidas, a remessa de relatório trimestral a esta Corte para aferição do grau de controle exercido pelo MDS sobre esse item contratual.

13. Conforme já expliquei anteriormente, não considero razoável a imposição dessa obrigação aos gestores, a valer apenas para uma parte materialmente irrelevante do contrato. Na verdade, o edital já prevê uma série de controles internos para esse item de gasto, e que são visivelmente suficientes para coibir os eventuais abusos que se queira praticar. Basta ver que, nos termos do convocatório, as viagens só serão realizadas mediante requisição expressa da contratante pública e que o pagamento observará a efetiva realização dos serviços, à vista da documentação comprobatória da despesa. As precauções editalícias, em seu conjunto, têm o condão de afastar os temores manifestados pela unidade técnica, razão pela qual, com a devida vênia, considero dispensável a transmissão da determinação alvitrada.

III

14. O terceiro ponto a destacar diz respeito à determinação para que o MDS abstenha-se de fixar limite mínimo para a remuneração dos profissionais da contratada, tema que, como se sabe tem causado algumas discussões nesta Corte. A unidade técnica registra a divisão da jurisprudência desta Corte em duas posições principais, uma considerando cabível a fixação de piso para a remuneração dos prestadores, e outra considerando tal hipótese vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993.

15. Ao se posicionar favoravelmente a este último entendimento, a 4ª Secex pondera ainda que a imposição de limites de remuneração a ser paga por empresas particulares constitui ingerência do poder público no relacionamento entre empregadores e empregados, pertencente à esfera das decisões privadas.

16. Verifico que, de fato, à época da instrução lavrada pela digna 4ª Secex, esta Corte não tinha chegado a uma posição definitiva sobre essa questão. Isso se devia à dificuldade de analisar o problema exclusivamente sob a perspectiva do disposto no referido art. 40, inciso X, da Lei de Licitações e Contratos. Ora, o sentido teleológico desse dispositivo consiste visivelmente em impedir que o administrador inviabilize a competição licitatória, impondo um limite mínimo para o parâmetro de julgamento das propostas, que normalmente é o preço.

17. Por outro lado, nas licitações em que o objeto pretendido é altamente intensivo em mão de obra, como acontece com os serviços de TI, há o risco evidente de a competição licitatória exacerbar-se ao

ponto de tornar a execução desse mesmo objeto, senão inexecutável, ao menos comprometida em sua qualidade. Penso que não se pode duvidar da menor qualidade do trabalho advindo de profissionais submetidos a regime remuneratório inferiorizado em relação à média do mercado ou à do próprio órgão público a que irão servir.

18. Não é só o princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal que obriga a consideração desse fato. A própria Lei 8.666/1993, em seu art. 44, § 3º, veda que se admitam propostas contendo salários incompatíveis com o mercado, dispositivo que, de resto, vem sendo expressamente referido nas discussões efetuadas sobre esse tema. Por exemplo, em seu voto revisor que levou ao Acórdão Plenário 614/2008, o ilustre Ministro Marcos Bemquerer Costa pontuou que “tanto o inciso X do art. 40 quanto o § 3º do art. 44 buscam o alcance da proposta mais vantajosa para a Administração Pública: o primeiro foca-se na questão da economicidade, o segundo enfatiza a necessidade de que o órgão contratante adote como referência valores de insumos e de mão de obra compatíveis com o padrão médio adotado pelo mercado, de tal forma a garantir o nível de qualidade do serviço orçado”.

19. Em síntese extremada, eram essas as posições em que se dividiam os diversos julgados desta Corte acerca do assunto. Ambas confrontaram-se justamente na discussão que levou à prolação do Acórdão 614/2008-Plenário, sendo eleita a tese da possibilidade da fixação de preço mínimo para a mão de obra. Segundo ali estabelecido, as licitações para contratação de serviços de TI baseada na alocação de postos de trabalho deverão observar rigorosamente as disposições do acordo coletivo de trabalho eventualmente firmado pela respectiva categoria profissional. Apenas nos casos de contratações baseadas na entrega de produtos ou de resultados, à semelhança de obras, a estipulação desses limites mínimos estará vedada.

20. O acórdão não diz expressamente que o limite mínimo do valor da mão de obra a ser estipulado no edital deverá coincidir com o piso definido no acordo laboral, mas apenas que este deverá ser observado na licitação e na contratação. Porém, a julgar pelo que diz o voto vencedor do Sr. Ministro-Revisor essa possibilidade existe. Eis o que diz o voto:

“53. Diante desse contexto, sob a égide do § 3º do art. 44 da Lei de Licitações, considero não ser pertinente vedar, de forma generalizada, a fixação de pisos salariais em editais de licitação de execução indireta de serviços. Na contratação de mão de obra terceirizada pela Administração Pública, há que se considerar dois aspectos: a obrigatoriedade de adoção dos pisos salariais definidos em pactos laborais e a possibilidade de serem estipulados valores mínimos de remuneração com base em pesquisas de mercado calcadas em dados fidedignos obtidos junto a associações e sindicatos de cada categoria profissional e com base em informações divulgadas por outros órgãos públicos.”

21. Talvez por isso fortaleceu-se o pensamento de que o acórdão solucionou o dissenso jurisprudencial existente no sentido de entronizar a possibilidade de fixação de limites salariais mínimos nos editais. Em reforço desse pensamento há o fato de que, na discussão ficou claro que, na prática das licitações assemelhadas à simples terceirização de pessoal, os órgãos e entidades da administração costumam fixar o valor da mão de obra em nível superior ao mínimo prevalecente no mercado ou em acordo coletivo. Por exemplo, o próprio voto vencido do Relator da matéria diz textualmente que

“(…) em regra, o salário fixado no edital não é mínimo, é médio. Em outras palavras, tem-se que a estimativa lançada nos editais é uma média de mercado, calculada com base em valores maiores e menores colhidos por amostragem. Isso significa que, no mercado, pagam-se valores abaixo e acima dessa média”.

22. Não pretendo colocar em dúvida o sentido de dirimir o conflito de entendimentos que presidiu a prolação do Acórdão 614/2008-Plenário. Mas é óbvio que, pela sua literalidade, a deliberação está a suscitar refinamentos que tornem mais clara a posição do Tribunal, de forma a orientar com mais segurança os gestores e, principalmente, prevenir eventuais reclamações de empresas que pretendam contratar com a administração futuramente. De resto, é preciso dizer que incidem muitos aspectos e excepcionalidades nesse assunto, o que reforça o papel da análise casuística dos processos e gera a dificuldade de se deduzir uma diretriz válida para a maior parte dos casos.

IV

23. De minha parte, tenho emprestado apoio à tese da possibilidade de fixação de mínimos salariais, essencialmente porque considero importante para o bom andamento dos serviços públicos que o gestor público tenha condições de influir no padrão remuneratório a ser praticado no futuro contrato. Não há dúvida de que o nível salarial da equipe contratada interfere diretamente na qualidade do serviço prestado, na mesma medida com que todos os bens e serviços da economia são precificados pela sua maior ou menor qualidade. No caso dos contratos de prestação de serviços, seria reduzida a capacidade de a fiscalização exigir profissionais mais experientes e qualificados, plenamente aptos ao trabalho no serviço público, se não houver estrutura remuneratória compatível com esses requisitos e com o próprio regime remuneratório do órgão público.

24. Apesar de ainda manter essa convicção, fica claro que a imposição de limite mínimo para as propostas dos licitantes inviabiliza a competição licitatória no caso de objetos intensivos em pessoal, que têm seu orçamento básico calculado quase que totalmente com base no custo da mão de obra. Por isso, considero justificado o temor de que a excepcionalização da aplicação do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 em contratações assemelhadas a terceirização de pessoal constitua restrição injustificada do alcance real do dispositivo.

25. Levado a reavaliar a questão em virtude desse impasse, cheguei ao entendimento de que, afinal, as duas posições que estiveram em disputa quando da prolação do Acórdão 614/2008-Plenário não são inconciliáveis. Isto porque ambas admitem que o gestor dispõe de certa liberdade para elaborar o orçamento básico da licitação. Ocorre que o orçamento básico é um importante balizador do valor das propostas. Nos termos do art. 48, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993, que fixam os critérios matemáticos pelos quais algumas propostas poderão ser consideradas inexequíveis, a metade do valor do orçamento básico já fornece um limitante inferior para as demais propostas válidas. Além disso, não é absolutamente necessário que o valor da mão de obra no orçamento básico constitua o limite mínimo para as propostas, como ocorre normalmente. O gestor poderá fixar esse mínimo em outro patamar, abrindo espaço para a concorrência de preços.

26. Esse raciocínio leva-se a concluir que o real problema não residiria em conceder ao gestor a prerrogativa de limitar inferiormente os lances para o preço do trabalho, e assim desvirtuar o procedimento licitatório naquilo que ele tem de mais elementar que é a possibilidade de competição. Consiste na verdade em exigir dele um bom planejamento da futura contratação, de modo a sinalizar corretamente para os interessados o nível de qualidade que os serviços deverão apresentar e a faixa do mercado onde deverão ser arrematados os prestadores.

27. Daí a importância da ressalva posta no voto do Sr. Ministro-Revisor do Acórdão 614/2008-Plenário sobre a necessidade de a administração, ao definir a estrutura remuneratória do orçamento básico da licitação, utilizar-se de pesquisas de mercado e de dados relativos à experiência de outros órgãos públicos. Acrescentaria mais que a remuneração dos próprios servidores deveria ser consultada, e não só por uma questão de isonomia, mas pelas vantagens que um quadro remuneratório sem grandes discrepâncias pode trazer para o bom andamento dos serviços.

28. Nessa visão, os administradores não estariam dispensados da rigorosa observância da proibição de fixar preço mínimo para os lances, estatuída no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, dispositivo que encerra talvez a própria essência do princípio licitatório. Mas estariam obrigados a demonstrar no processo administrativo pertinente todas as razões da escolha da estrutura remuneratória adotada no orçamento básico da licitação. Uma vez demonstrada o cabimento da faixa de mercado escolhida, não haveria porque limitar a competição entre as firmas interessadas. Em caso da justificada necessidade de estabelecer mínimo de preço da mão de obra, para evitar o aviltamento da estrutura remuneratória, o parâmetro escolhido deverá também estar devidamente justificado no processo.

29. Nestes autos, como nos demais casos examinados por esta Corte, não há uma discussão sobre a conformidade dos valores estabelecidos no edital da concorrência para o pessoal terceirizado, mas tão-

somente a imputação de violação ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, proibitivo da fixação de preços mínimos. Segundo a perspectiva que acabo de expor, é possível que a norma tenha sido de fato desatendida, embora possa ser relevada em face da prática dominante na administração pública e por albergar a preocupação legítima de evitar o aviltamento dos salários. No entanto, é cabível a determinação ao MDS versando sobre tema, como sugerido pela 4ª Secex, mas com o ajuste para o entendimento ora exposto.

30. Por fim, entendo conveniente ressaltar que vejo essa interpretação como mero refinamento do entendimento ora predominante nesta Corte, cristalizado no subitem 9.3.3 do Acórdão 614/2008-Plenário, e não uma alteração fundamental. Veja-se o que diz o citado subitem e seus desdobramentos:

“9.3.3. observem as seguintes linhas de conduta na formulação de editais de licitação e na gestão de contratos de execução indireta e contínua de serviços:

9.3.3.1. para modelos de execução indireta de serviços, inclusive os baseados na alocação de postos de trabalho, se a categoria profissional requerida se encontra amparada por convenção coletiva de trabalho, ou outra norma coletiva aplicável a toda a categoria, determinando o respectivo valor salarial mínimo, esse pacto laboral deve ser rigorosamente observado nas licitações efetivadas pela Administração Pública e nas contratações delas decorrentes;

9.3.3.2. é vedada a fixação de piso salarial para serviços que devem ser medidos e pagos por resultados;

9.3.3.3 no âmbito do Contrato n. 24/2006 e em outros termos ajustados com a Administração Pública em que os respectivos editais de licitação fixaram os pisos salariais das categorias profissionais executoras dos serviços, o órgão contratante deverá efetuar os seguintes controles, entre outros que entenda necessários:

9.3.3.3.1. com fundamento nos arts. 54, § 1º, in fine, e 55, inciso XI, da Lei n. 8.666/1993, adotar as providências necessárias ao aditamento do contrato com vistas a explicitar que a empresa contratada se obriga a pagar os salários lançados em sua proposta;

9.3.3.3.2. fiscalizar periodicamente o efetivo pagamento dos valores salariais lançados na proposta contratada, mediante a verificação das folhas de pagamento referentes aos meses de realização dos serviços, de cópias das carteiras de trabalho dos empregados, dos recibos e dos respectivos documentos bancários, entre outros meios de fiscalização cabíveis”.

31. A rigor, o que diz o acórdão é que as estipulações dos acordos coletivos de trabalho acerca do piso salarial deverá ser rigorosamente observado nas licitações e contratos para contratação de pessoal terceirizado ou para preenchimento de postos de trabalho. Isso, à toda evidência, está perfeitamente pacificado, e constitui também ponto comum entre as duas posições que vinham sendo adotadas nesta Corte.

32. Por fim, importa dizer que não é necessário dirigir determinações de caráter normativo a outras unidades da administração federal, para disseminação entre todos os órgãos e entidades públicas, uma vez que a jurisprudência desta corte sobre o tema, de tão alta complexidade e com tantos aspectos incidentes, ainda se encontra em processo de desenvolvimento.

Ante o exposto, VOTO por que esta Corte adote o Acórdão que trago à consideração deste e. Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

AUGUSTO NARDES

Relator

ACÓRDÃO Nº 331/2010 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-026.364/2007-6 (c/ 1 anexo), apenso: TC-026.749/2007-1.

2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Interessados: 4ª Secretaria de Controle Externo – 4ª Secex e empresa Ram File – Informática Ltda. (processo apenso).

4. Unidade: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo - 4ª Secex.

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela 4ª Secex sobre o edital da Concorrência 1/2007, de interesse do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, visando à contratação de serviços de tecnologia de informação,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno desta Casa;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar formulada na representação;

9.3. considerar a representação parcialmente procedente;

9.4. determinar ao MDS que:

9.4.1. na fiscalização da execução dos contratos de alocação de postos de trabalho na área de Tecnologia da Informação sob sua responsabilidade, verifique se as atividades desenvolvidas pelas contratadas são realizadas em período compatível com a sua duração estimada, impondo as penalidades contratuais previstas no caso de diferenças observadas, inclusive a glosa de valores;

9.4.2. nos futuros editais de licitação visando esse mesmo tipo de contratação, observe a proibição de não fixar mínimo para o salário do pessoal estabelecida no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 6º, II, da IN SLTI/MPOG 4/2008;

9.4.3. defina, nos editais, os cursos superiores e técnicos requeridos, bem como a forma de comprovação da aptidão dos profissionais prestadores de serviço, visando a garantir a utilização de pessoal devidamente qualificado na execução do contrato (subitem 9.3.12 do Acórdão 667/2005-Plenário);

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à empresa Ram File – Informática Ltda.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0331-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC-023.780/2007-8.

Natureza: Representação.

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Representante: T&S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda.

Advogado constituído nos autos: Sérgio Palomares, OAB/DF 12.526.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SELEÇÃO DA EMPRESA A SER CONTRATADA MEDIANTE PROCEDIMENTO CONCORRENCIAL. FIXAÇÃO DE SALÁRIOS MÍNIMOS A SEREM PRATICADOS NA CONTRATAÇÃO. FALTA NO DEVER LEGAL DE COMUNICAR AOS INTERESSADOS O RESULTADO DO JULGAMENTO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. FALTA AO DEVER DE COMUNICAR DIRETAMENTE À EMPRESA INTERESSADA A DESCLASSIFICAÇÃO DE SUA PROPOSTA. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. DETERMINAÇÕES AO ÓRGÃO PÚBLICO. COMUNICAÇÃO E ARQUIVAMENTO.

1. Na realização de licitações visando à contratação de serviços de TI mediante alocação de postos de trabalho ou por outra modalidade assemelhada à simples terceirização de pessoal, a administração pública deverá observar, em regra, a proibição de não fixar, no edital, valores mínimos para os salários do pessoal, conforme estabelecido no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, facultando-se ao gestor, excepcionalmente, na hipótese de não estar sujeito ao art. 6º, II, da IN SLTI/MPOG 4/2008, estabelecer, em face de comprovado risco de aviltamento salarial, limitante inferior para o custo da mão de obra, justificando-se o parâmetro mínimo escolhido no processo administrativo pertinente, assim como a estrutura remuneratória que serviu de base à elaboração do orçamento básico da licitação, que deverá mostrar-se compatível com a qualidade esperada dos serviços pretendidos.

2. Incorre em irregularidade gravíssima o administrador que, de maneira açodada ou mesmo subrepticiamente, passa às fases seguintes do procedimento licitatório sem comunicar aos interessados explicitamente o resultado das etapas pretéritas, máxime sobre as decisões que os prejudiquem francamente, como a inabilitação e a desclassificação da proposta, podendo a ocorrência ensejar, na inexistência de atenuantes, a aplicação das penalidades previstas em lei e a anulação de todos os atos alcançados pela irregularidade.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de fls. 2117/2124, elaborada pelo Auditor Federal de Controle Externo encarregado do exame do feito no âmbito da 4ª Secretaria de Controle Externo - 4ª Secex, e que contou com o endosso do Titular da referida unidade técnica:

“1. Versam os autos sobre Representação formulada pela empresa T & S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666, de 1993, contra atos praticados pelo Subsecretário de Orçamento Planejamento e Administração, pelo Coordenador de Compras e Licitações, pelo Coordenador de Contratos-Substituto e pelo Coordenador Geral de Logística e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em procedimento licitatório que resultou na celebração do Contrato Emergencial 31/2007, por 180 dias, entre o MDS e a empresa Montana Soluções Corporativas Ltda., no valor global de R\$ 4.384.602,66, objetivando a prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Informática.

1.1 Consoante informações do MDS, o Órgão enviou convocação a 80 empresas sendo que 22 empresas apresentaram propostas, muito embora tenha feito publicar no DOU de 27/8/2007 extrato de dispensa de licitação com fundamento no art. 24, item IV, da Lei 8.666, de 1993.

2. Verifica-se que a presente comunicação atende aos requisitos e formalidades prescritos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no § 1º do art. 113 da Lei 8.666, de 1993, razão porque pode ser conhecida pelo Tribunal como representação.

3. Para contextualizar, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.327/2006-Plenário, Sessão 2/8/2006, no TC-005.851/2006-5 (que tratou de representação formulada por licitante contra a Concorrência 1/2006 do MDS), determinou a anulação da concorrência 1/2006-MDS, objetivando dar o exato cumprimento à legislação pertinente e às orientações emanadas desta Corte, tendo autorizado também que, em caráter excepcional, fossem adotadas as medidas pertinentes para a continuidade das atuais contratações, a vigorar tão somente pelo tempo estritamente necessário até a conclusão da nova licitação, de modo a não comprometer a continuidade da execução de serviços essenciais ao seu funcionamento.

3.1. Posteriormente, o MDS realizou o processo licitatório 5/2006, visando à contratação dos serviços de informática, o qual foi suspenso pelo próprio Órgão, e posteriormente revogado (DOU de 8/6/2007), a partir de solicitação de esclarecimentos encaminhada pelo Tribunal, por meio dos Ofícios 24 e 25/4ª Secex, de 16/1/2007. Em substituição à Concorrência 5/2006, o Ministério divulgou (três meses após) novo Edital de Licitação de Concorrência 1/2007 (DOU de 30/8/2007), e encaminhou ao Tribunal em cumprimento ao subitem 9.2.3 do Acórdão 1.327/2006-Plenário, o qual está sendo objeto de análise no TC-026.364/2007-6.

3.1.1. Em consequência, o Ministério celebrou três contratos emergenciais (Contratos Emergenciais 17/2006, 4/2007 e 31/2007), sendo o último contrato com vigência até 22/2/2008:

Contrato Emergencial	Contratada	Vigência
17/2006	Montana	28/08/2006 a 23/02/2007
04/2007	Montana	26/02/2007 a 24/08/2007
31/2007	Montana	27/08/2007 a 22/02/2008

3.2. O mesmo assunto é também tratado no processo TC-000.735/2007-1 (com os apensos TC-002.405/2007-5, 002.406/2007-2 e 002.706/2007-9), versando sobre denúncia de irregularidade no edital de Concorrência 5/2006-MDS, já revogado pelo MDS, cujos autos encontram-se no Gab. do Min. Augusto Nardes.

4. Mediante Despacho de 31/10/2007 (fls. 2073/2074), o Ministro-Relator Augusto Nardes entendeu incabível a concessão de medida acautelatória e determinou a oitiva conforme proposta contida na Instrução Inicial (fls. 2.059/2.068). Por meio dos Ofícios 816, 819 e 827 (fls. 2.075/2.080), esta 4ª Secex comunicou a decisão à Secretária-Executiva do MDS, à empresa Montana e à empresa T & S para que se manifestassem sobre o teor da representação, em especial quanto aos seguintes questões:

a) desrespeito ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e ao entendimento firmado pelos Acórdãos 2.144/2006, 2.003/2005 e 481/2004 – todos do Plenário, vez que o MDS fixou remuneração a ser paga aos postos que compõem a contratação em estudo;

b) vinculação, por resposta dada a solicitação de esclarecimento de proponente, dos salários a tabela salarial, resultando em restrição ao caráter competitivo do certame em óbice à escolha da proposta mais vantajosa à Administração;

c) incoerência entre o instrumento convocatório, que apresenta tabela para ser utilizada como base para a proposta e, ainda, inclui informação que caso algum empregado seja contratado com valor inferior ao especificado na tabela, o valor de seu posto de trabalho deverá ser reduzido na mesma proporção na fatura da contratada, e resposta dada a solicitação de esclarecimento de proponente, que fixou os salários, por meio de tabela salarial constante do projeto básico;

d) desrespeito aos art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal; 2º, **caput**, parágrafo único, incisos I, VIII e X, da Lei 9.784/1999; aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da publicidade, vez que a desclassificação da empresa T & S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda. ocorreu de forma ilegal e sem que qualquer comunicação oficial fosse encaminhada à citada empresa;

e) desrespeito ao art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório), vez que o MDS desclassificou a empresa T & S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda. com base em critério não constante do instrumento convocatório;

f) desrespeito ao princípio da economicidade (art. 70 da CF), vez que o MDS desclassificou ilegalmente a proposta mais vantajosa e contratou, por um valor superior, a segunda colocada;

g) desrespeito aos arts. 3º, **caput**, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, vez que os valores pagos pelos contratos emergenciais 17/2006 e 4/2007 situam-se em patamares superiores ao valor que agora foi proposto;

h) fundamentação e base legal para o entendimento aplicado pelo MDS de que a tabela salarial constante do item 13 do Projeto Básico, para fins de julgamento da melhor proposta, deve ser considerada obrigatória pelos proponentes nas planilhas de formação de custos para os postos de serviços contratados, e que a redução proporcional do valor do posto de trabalho de que trata o mesmo item será aplicado apenas após a contratação do profissional sem prejuízo para a fase de julgamento das propostas;

i) fundamentação e base legal para a desclassificação da empresa T & S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda. não ter sido devidamente comunicada à mesma;

j) justificativas para a variabilidade de valores constatados nos contratos emergenciais 17/2006, 4/2007 e 31/2007.

Análise das alegações apresentadas em oitiva

5. Em resposta, a empresa Montana Soluções Corporativas Ltda. enviou, mediante correspondência de 23/11/2007 (fls. 2.082/2.093), manifestação sobre o teor da representação, e consoante o Ofício 473/GAB/SE/MDS, de 26/11/2007 (fls. 2.100/2.116), a Secretária Executiva Substituta do MDS encaminhou as informações e a documentação solicitada, sintetizadas e analisadas a seguir:

a) desrespeito ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e ao entendimento firmado pelos Acórdãos 2.144/2006, 2003/2005 e 481/2004 – todos do Plenário, vez que o MDS fixou remuneração a ser paga aos postos que compõem a contratação em estudo;

e) desrespeito ao art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório), vez que o MDS desclassificou a empresa T & S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda. com base em critério não constante do instrumento convocatório;

f) desrespeito ao princípio da economicidade (art. 70 da CF), vez que o MDS desclassificou ilegalmente a proposta mais vantajosa e contratou, por um valor superior, a segunda colocada;

5.1 No que se refere à desclassificação da empresa T & S com base em critério não constante do instrumento convocatório, manifesta o MDS que o instrumento convocatório trás, de forma clara, objetiva e inconteste o critério de classificação e desclassificação das propostas, as quais deveriam ser baseadas na tabela salarial constante no projeto básico.

5.2 Com relação ao questionamento que implica desrespeito ao princípio da economicidade, em razão da desclassificação da proposta mais vantajosa e contratação da segunda colocada, com valor superior, o MDS informa que a empresa que teria apresentado o menor preço descumpriu cláusula do instrumento convocatório ao apresentar proposta com salários inferiores aos estabelecidos para os profissionais, visando assim maximizar seus lucros. Argumenta os responsáveis do MDS que com a redução dos salários para os profissionais, implicaria risco para o contrato, uma vez que o pagamento de salários mais baixos tende à seleção de profissionais menos capacitados.

5.3 Quanto à fixação de piso salarial a ser seguido pelas empresas licitantes, na contratação da equipe que prestará os serviços no ministério, o MDS menciona acórdãos do TCU (AC 1327/2006-P, 891/2007, 1024/2007-P e 1237/2007-2ª Câmara) manifestando que o entendimento do Tribunal sobre a matéria vem mudando no sentido de considerar legítima tal fixação, sob determinadas condições, e transcreve o voto do Ministro Relator no Acórdão 421/2007-Plenário. Segundo ainda manifesta, a contratação se baseou nesse espírito doutrinário.

5.3.1 Com base nos mencionados acórdãos, entende o MDS não ser a proposta apresentada pela empresa T&S a mais vantajosa, por não ser apenas o menor preço que deve ser considerado como vantagem pela Administração. A diferença entre as duas propostas representou R\$ 1.250,66.

5.3.1.1 Sobre essa questão, a empresa Montana também se manifestou, tendo argumentado que a empresa representante (T&S Telemática) apresentou proposta financeira com valores salariais muito abaixo daqueles fixados no Projeto Básico (fls. 22/45), ressaltando ter se pautado por diretrizes emanadas de acórdãos do TCU. Transcreve excertos de votos que fundamentaram os Acórdãos Plenários

256/2005, 290/2006, 1.327/2006, 1.672/2006, e conclui ser permitida a fixação de salários em editais de licitação.

5.3.2 Verificamos que esse tema encontra-se em fase de consolidação de entendimento por parte do TCU. Não obstante os acórdãos mencionados pelo MDS, em especial o Acórdão 421/2007-Plenário do qual transcreve o voto do Ministro Relator, em sentido favorável ao estabelecimento de piso salarial a ser seguido pelas empresas licitantes, destacamos aqui o teor do voto do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, relator do processo TC-016.828/2005-7, com posicionamento contrário, que fundamentou o Acórdão 2.144/2006-Plenário, por meio do qual o Tribunal determinou ao Ministério de Indústria e Comércio que '9.2.1. abstenha-se de fixar remuneração mínima a ser paga aos profissionais que vierem a prestar serviços no MDIC em decorrência de eventual contratação, ressalvados os pisos remuneratórios estabelecidos por acordos coletivos de trabalho, a fim de evitar a fixação de preços mínimos vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93'.

'30. Primeiro, devo dizer que o valor salarial fixado no edital, dito mínimo, não é mínimo, é médio. Isto é, uma média dos valores pagos no mercado. Logo, no mercado, paga-se valores abaixo e acima dessa média. Se o próprio mercado paga valores inferiores a essa média, por que razão impedir que a Administração também o faça, fixando no edital esses valores médios como se fossem mínimos? Se o mercado pode pagar aos funcionários valores inferiores à média, por que razão as licitantes, que atuam nesse mercado, não poderiam oferecer à administração propostas baseadas nesses valores, sob pena de serem desclassificadas? O que deve a Administração fazer é determinar, no edital e no contrato, com clareza e precisão os requisitos técnicos do profissional de que necessita para o trabalho a ser desenvolvido e exigir na execução contratual o cumprimento desses requisitos, e não fixar a remuneração mínima que a empresa contratada deve pagar a esse funcionário.

31. Cumpre observar que, ainda que o Ministério considerasse, para efeito de fixação do citado piso, a menor remuneração encontrada na pesquisa de preços de mercado, correr-se-ia o risco de que preços menores, que não fizeram parte da amostra de preços de mercado, mas que são exequíveis, fiquem de fora. De uma forma ou de outra a administração correrá o risco de se desviar da proposta mais vantajosa.

32. Na verdade, se o edital fixar a remuneração mínima, mas não estabelecer os requisitos técnicos do profissional, o prejuízo à Administração é ainda maior, pois a contratada poderá, sem ferir, em princípio, o edital ou o contrato, utilizar-se de profissional menos qualificado e mais barato e cobrar e receber da Administração valores muito superiores, no entanto fixados como mínimos.'

5.3.3 A propósito disso, comparando o teor do projeto básico que originou a contratação emergencial e o projeto básico relativo ao Edital 1/2007-MDS (licitação em andamento), nota-se mudança quanto à remuneração: no projeto básico anterior, a tabela salarial havia sido com base na média entre os valores de publicação mensal de circulação nacional e sítio específico de recursos humanos, devendo a proposta incluir custos de ticket-alimentação e seguro-saúde; já com relação ao edital 1/2007, os valores são referentes ao valor mínimo de remuneração do posto de trabalho, sem incluir margem de lucro nem custos relativos a encargos sociais, benefícios trabalhistas, encargos tributários ou outras despesas operacionais, tendo sido o piso salarial composto pelos menores salários pesquisados no 'mercado governamental', os mesmos se constituindo de garantia mínima, cabendo à empresa, a partir do referido piso e observando as qualificações definidas neste projeto básico, definir qual será a remuneração apropriada para a sua equipe quando da prestação dos serviços.

Projeto Básico (contrato emergencial)	Projeto Básico Edital 1/2007
Remuneração: ...tabela salarial, retirada da média entre os valores de publicação mensal de circulação nacional e sítio específico de recursos	Remuneração: os valores são referentes ao valor mínimo de remuneração do posto de trabalho, sem incluir margem de lucro nem custos relativos a encargos sociais, benefícios trabalhistas, encargos tributários ou outras despesas operacionais; o piso salarial acima foi composto pelos menores salários pesquisados no mercado governamental, os mesmos se

humanos (item 13); a proposta deve incluir custos de ticket-alimentação, seguro-saúde;	constituem de garantia mínima, mas caberá a empresa, a partir do referido piso e observando as qualificações definidas neste projeto básico, definir qual será a remuneração apropriada para a sua equipe quando da prestação dos serviços. (item 5)

5.3.3.1 Dessa forma como consta do novo edital, confirma-se essa hipótese de vir a contratada, sem ferir o edital ou o contrato, utilizar-se de profissional menos qualificado e mais barato e cobrar e receber da Administração valores muito superiores, fixados como mínimos.

5.3.4 Conforme consignado no Voto que fundamentou o Acórdão 256/2005-Plenário 'a garantia de condições mínimas aos terceirizados, através do estabelecimento de um patamar mínimo para os salários, tem que ser realizado de forma clara, objetiva e fundamentada, devendo, ainda, restar adequadamente documentado no processo. Não pode servir, de qualquer maneira, como desculpa para o pagamento de quantias não razoáveis, nem de valores que desviem da média praticada pelo mercado e pela Administração Pública'.

5.3.5 Consoante já mencionado, a jurisprudência do Tribunal acerca da matéria ainda não é pacífica. Em outros processos, apreciados mais recentemente, o Tribunal também adotou deliberação em sentido contrário ao estabelecimento de piso salarial a ser seguido pelas empresas licitantes, a exemplo dos Acórdãos 236/2007-2ª Câmara (Sessão 6/3/2007), 1.699/2007-Plenário (Sessão 22/8/2007) e 1.979/2007-2ª Câmara (Sessão 24/7/2007).

5.3.6 Esse mesmo assunto relativo à fixação de piso remuneratório para os profissionais está sendo tratado no TC-026.749/2007-1 (representação formulada pela empresa Ram File Infomática em face de irregularidades no edital 1/2007-MDS, objetivando a contratação de empresa para prestação de serviços em tecnologia da informação e informática), apensado ao TC-026.364/2007-6, o qual apresenta também o mesmo questionamento, em representação da 4ª Secex ao analisar o Edital de Concorrência 1/2007-MDS encaminhado pelo Ministério ao TCU, em cumprimento ao subitem 9.2.3 do Acórdão 1.317/2006-Plenário. Assim, esse tema relativo à fixação de piso salarial a ser seguido pelas empresas licitantes, na contratação de serviços de informática no âmbito do MDS poderá ser apreciado nesse último processo (TC- 026.364/2007-6).

5.3.7 No tocante à presente representação, por se tratar de contrato emergencial com vigência de 180 dias e diante da supremacia do interesse público e, ainda, em virtude de que nova licitação encontra-se em andamento (Edital de Concorrência 1/2007-MDS), cabe, nesse momento, determinação ao MDS para que proceda ao efetivo controle sobre a remuneração dos serviços executados com base no Contrato Emergencial 31/2007, devendo a contratada comprovar o pagamento dos salários em conformidade com a sua proposta, mediante apresentação de cópia dos contratos de trabalho, guia de recolhimento do FGTS e do INSS. Com a adoção dessa medida, a Administração se precaverá inclusive de possíveis consequências que possam advir da formação de débitos previdenciários decorrentes da execução do contrato, consoante o art. 71, § 2º, da Lei 8.666/1993, que estabelece a responsabilidade solidária da Administração Pública por tais encargos. (como referência Acórdãos 310/2006-P e 2.632/2007-P).

b) vinculação, por resposta dada a solicitação de esclarecimento de proponente, dos salários a tabela salarial, resultando em restrição ao caráter competitivo do certame em óbice à escolha da proposta mais vantajosa à Administração;

c) incoerência entre o instrumento convocatório, que apresenta tabela para ser utilizada como base para a proposta e, ainda, inclui informação que caso algum empregado seja contratado com valor inferior ao especificado na tabela, o valor de seu posto de trabalho deverá ser reduzido na mesma proporção na fatura da contratada, e resposta dada a solicitação de esclarecimento de proponente, que fixou os salários, por meio de tabela salarial constante do projeto básico;

h) fundamentação e base legal para o entendimento aplicado pelo MDS de que a tabela salarial constante do item 13 do Projeto Básico, para fins de julgamento da melhor proposta, deve ser considerada obrigatória pelos proponentes nas planilhas de formação de custos para os postos de serviços contratados, e que a redução proporcional do valor do posto de trabalho de que trata o mesmo

item será aplicado apenas após a contratação do profissional sem prejuízo para a fase de julgamento das propostas;

5.4 Quanto à restrição ao caráter competitivo em razão da vinculação, por resposta dada a solicitação de esclarecimento sobre os salários constantes da tabela salarial, o MDS manifesta que a resposta a esse questionamento encontra-se intimamente vinculada à resposta já apresentada em relação à fixação de remuneração a ser paga aos postos que compõem a contratação em estudo. Baseando-se em pareceres contidos em relatórios e votos dos Ministros do TCU manifesta que a fixação de piso salarial não implica restrição à competitividade.

5.5 Sobre a possível incoerência entre o instrumento convocatório e resposta dada a solicitação de esclarecimento, quanto à previsão de redução, na fatura da contratada, do valor correspondente ao posto de trabalho quando houver contratação de empregado com valor inferior ao previamente fixado, o MDS entende não haver incoerência, por serem eventos distintos no tempo, tendo a informação do projeto básico a finalidade de resguardar os melhores interesses da Administração.

5.5.1 Acrescenta que a empresa contratada poderia apresentar ao MDS profissional integrante de seu quadro dispondo dos conhecimentos técnicos compatíveis com o projeto básico mas com salário inferior ao que seriam pago pelo Ministério.

5.5.2 No entanto, observamos que essa previsão não consta no contrato emergencial 31/2007 celebrado entre o Ministério e a empresa Montana (fls. 2.027/2043). Seria o caso de se analisar os pagamentos efetuados pelo Ministério com vistas a certificar se os valores atribuídos pela empresa aos seus empregados guardam conformidade com os valores apresentados na respectiva proposta de preço, e se as faturas guardam correspondência com os ‘postos de trabalho utilizados e atestados’, consoante a subcláusula 4.6 do contrato, ou se correspondem ao valor mensal estimado, consoante a subcláusula 9.1 do contrato, portanto sem correlação com os serviços efetivamente executados. O assunto pode ser objeto de determinação ao MDS para que inclua nos editais e nos respectivos contratos cláusula específica prevendo a obrigatoriedade de a futura contratada remunerar a equipe a ser disponibilizada de acordo com os salários indicados na sua proposta de preços, sob pena da aplicação das penalidades previstas no contrato.

5.6 Quanto à obrigatoriedade de os proponentes adotarem a tabela salarial constante do projeto básico, e a previsão de que a redução proporcional do valor do posto de trabalho será aplicado apenas após a contratação do profissional, o MDS remete a respostas apresentadas em itens anteriores.

5.6.1 Em especial remete à questão que trata da previsão de redução, na fatura da contratada, do valor correspondente ao posto de trabalho quando houver contratação de empregado com valor inferior ao previamente fixado, em que o MDS entende não haver incoerência, por serem eventos distintos no tempo, tendo a informação do projeto básico a finalidade de resguardar os melhores interesses da Administração. A empresa contratada poderia apresentar ao MDS profissional integrante de seu quadro dispondo dos conhecimentos técnicos compatíveis com o projeto básico mas com salário inferior ao que seria pago pelo Ministério.

d) desrespeito aos art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal; 2º, caput, parágrafo único, incisos I, VIII e X, da Lei 9.784/1999; aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da publicidade, vez que a desclassificação da empresa T & S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda. ocorreu de forma ilegal e sem que qualquer comunicação oficial fosse encaminhada à citada empresa;

i) fundamentação e base legal para a desclassificação da empresa T & S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda. não ter sido devidamente comunicada à mesma;

5.7 Sobre a desclassificação da empresa T & S Telemática sem que a comissão de licitação tenha comunicado à interessada, o MDS manifesta ‘não haver fundamentação e base legal para tal comunicação’, mas que fez publicar o resultado da avaliação no Diário Oficial da União bem como franqueado aos licitantes vistas a todo o processo licitatório.

5.8 No tocante aos indícios de desrespeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da publicidade, em virtude da desclassificação da empresa T & S sem que tenha havido comunicação à interessada, o MDS também considera não ter ocorrido ofensa a tais princípios, por considerar que

todos os pontos, relativos à fixação de piso salarial a ser seguido pelas empresas licitantes, estavam contidos de forma clara no projeto básico, cuja consequência foi a desclassificação da proposta que não obedeceu à regra estabelecida.

5.8.1 Manifesta ainda o MDS não existir previsão legal para comunicações individuais e específicas a nenhuma empresa, mas sim a ampla divulgação por órgão oficial dando ciência a todos os interessados, tendo sido publicado o resultado da seleção da empresa no DOU de 27/8/2007 (fls. 2016) e a publicação do extrato do respectivo contrato no DOU de 28/8/2007.

5.8.1.1 Verificamos que de fato foi publicado o Extrato de Dispensa de Licitação 40/2007, no DOU de 27/8/2007, e, no dia seguinte, o Extrato de Contrato 31/2007. Porém, observa-se às fls. 2.043 que o mencionado contrato está com data do dia 27/8/2007, portanto, na mesma data da publicação do resultado do procedimento licitatório que classificou a empresa Montana.

5.8.2 De acordo com o art. 48 da Lei 8.666, de 1993, serão desclassificadas as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação e as propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis.

5.8.3 A apreciação das propostas quanto à sua vantajosidade se realiza segundo os critérios previstos no ato convocatório da licitação, não sendo objeto de apreciação as propostas que não preencham os requisitos previstos na lei e no edital. Assim, desclassificar uma proposta implica julgamento, significando uma decisão preliminar que exclui de consideração uma proposta por não corresponder às exigências da lei ou do edital, razão porque comporta recurso administrativo, nos termos do art. 109, I, 'b', da Lei 8.666.

5.8.4 Embora, como regra, a intimação dos atos seja feita mediante publicação na imprensa oficial, especificamente nos casos de habilitação, inabilitação e julgamento das propostas a intimação com vistas a recurso (o qual terá efeito suspensivo) poderá ser feita por comunicação direta aos interessados, se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que foi adotada a decisão, conforme os §§ 1º e 2º do art. 109 do estatuto das licitações.

5.8.5 Considerando que o MDS celebrou o Contrato Emergencial 31/2007 no mesmo dia em que fez publicar o Extrato de Dispensa de Licitação, ou seja no dia 27/8/2007, e publicado o extrato no dia seguinte (28/8/2007), portanto sem que tenha concedido o prazo regular para recursos por parte das demais concorrentes, e considerando que o MDS efetuou a contratação por meio de dispensa de licitação, cabe determinar ao MDS que oriente a Comissão Especial de Licitação e demais responsáveis pelos procedimentos licitatórios para que conceda prazo para recursos após a divulgação do resultado do julgamento das propostas, na forma do art. 109, incisos I e II e §§ 3º e 6º da Lei 8.666/1993, com suas alterações.

g) desrespeito aos arts. 3º, caput, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, vez que os valores pagos pelos contratos emergenciais 17/2006 e 4/2007 situam-se em patamares superiores ao valor que agora foi proposto;

j) justificativas para a variabilidade de valores constatados nos contratos emergenciais 17/2006, 4/2007 e 31/2007.

5.8 Quanto aos valores dos contratos emergenciais 17/2006 e 4/2007, anteriormente firmados pelo Ministério, com valores superiores ao novo Contrato Emergencial 31/2007, informa o MDS que essa diferença deve-se ao fato de que, 'no presente contrato, os serviços foram reduzidos, considerando que os serviços de suporte técnico a microinformática foram objeto de processo licitatório em separado, Pregão 1/2007, cujo contrato está vigente. Os contratos anteriores (17/2006 e 4/2007) previam a contratação de serviços com a locação de 112 (cento e doze) postos de trabalho, e o Projeto Básico do contrato em questionamento se referia ao total de 98 (noventa e oito) posto de trabalho'. Dessa forma, pode-se considerar esclarecida a dúvida até então existente.

Conclusão

*6. Com relação ao pedido de medida cautelar formulado pela Representante, conforme já externado no Despacho do Ministro Augusto Nardes (fls. 2073/4), restou prejudicado o **periculum in***

mora, porquanto o contrato emergencial em questão encontra-se em execução, com vigência até 22/2/2008.

7. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

I) conhecer da presente Representação por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666, de 1993 c/c o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU;

*II) considerar a Representação parcialmente procedente e, no mérito, indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela Representante, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários à sua concessão, previstos no art. 276, **caput**, do RI/TCU;*

III) determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que:

a) proceda ao efetivo controle sobre a remuneração dos serviços executados com base no Contrato Emergencial 31/2007, exigindo da contratada que comprove o pagamento dos salários em conformidade com a sua proposta de preços apresentada; (subitem 5.3.7 desta instrução);

b) insira, nos contratos, cláusula que exija do contratado a apresentação de cópia das guias de recolhimento de encargos, em especial INSS e FGTS, e das respectivas folhas de pagamento para, a partir da análise desses documentos, se poder comprovar o cumprimento das obrigações inerentes e, assim, se resguardar quanto ao estabelecido no § 2º do art. 71 da Lei 8.666, de 1993; (subitem 5.3.7 desta instrução)

c) inclua nos editais e nos respectivos contratos cláusula específica prevendo a obrigatoriedade de a futura contratada remunerar a equipe a ser disponibilizada de acordo com os salários indicados na sua proposta de preços, sob pena da aplicação das penalidades previstas no contrato; (subitem 5.5.2 desta instrução)

d) oriente a Comissão Especial de Licitação e demais responsáveis pelos procedimentos licitatórios para que conceda prazo para recursos após a divulgação do resultado do julgamento das propostas, na forma do art. 109, incisos I e II e §§ 3º e 6º da Lei 8.666/1993, com suas alterações; (subitem 5.8.5 desta instrução)

IV) dar ciência do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à Representante, empresa T & S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda;

V) apensar os presentes autos ao TC-026.364/2007-6.”

2. Submetido o processo à apreciação do e. Tribunal Pleno na Sessão de 4/6/2008, o Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler solicitou vista dos autos, fundado no art. 112 do Regimento Interno. Posteriormente, novamente submetido ao descortino do Plenário, agora na Sessão de 1º/4/2009, novo pedido de vista sobreveio, desta feita formulado pelo Exmo. Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

É o Relatório.

VOTO

Importa inicialmente traçar, em breves linhas, o histórico das iniciativas do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome – MDS visando à contratação de empresa especializada em informática para o gerenciamento dos sistemas informatizados de que se vale para executar sua relevante missão.

2. A primeira tentativa de contratação veio a lume com o Edital 1/2006, cujas prescrições foram objeto de representação impetrada perante esta corte por uma das empresas participantes. Essa representação foi autuada sob o número TC-005.851/2006-5 e já recebeu julgamento de mérito por parte deste Colegiado, nos termos do Acórdão 1.327/2006-Plenário, o qual, entre outras medidas, determinou ao MDS que anulasse o procedimento licitatório guerreado, ordenando àquela Pasta que mantivesse o Tribunal informado sobre a nova licitação a ser aberta em substituição ao procedimento anulado.

3. Posteriormente, o MDS lançou o Edital 5/2006, referente a concorrência pública com objeto semelhante ao da licitação invalidada por decisão desta Corte. Esse novo procedimento foi também objeto de questionamento por parte de empresa interessada, estando as questões suscitadas sendo tratadas no processo TC-000.735/2007-1, autuado como denúncia, sob a minha relatoria. Ocorre que, no processamento daquele feito de denúncia, e em razões dos fatos ali discutidos, chegou aos autos a informação de que o MDS resolvera revogar dito procedimento, por iniciativa própria, lançando em substituição a ele o Edital 1/2007, praticamente com o mesmo objeto.

4. Esse último edital foi analisado pela 4ª Secex, a qual, tendo em vista as conclusões a que chegou, formulou representação específica, a qual, por sua vez, está sendo tratada no TC-026.364/2007-6, já com manifestação de mérito da unidade instrutiva.

5. Em consequência dessas interrupções, o MDS teve de celebrar nada menos do que três contratos emergenciais, visando à não paralisação dos serviços, sendo que o terceiro deles – o Contrato Emergencial 31/2007 – foi novamente objeto de questionamento por parte de outra empresa de tecnologia da informação, cujas imputações estão sendo discutidas no presente processo.

6. Como se vê, a matéria tratada neste e nos processos TC-000.735/2007-1 e TC-026.364/2007-6 é interrelacionada e por isso poderia suscitar a apreciação conjunta de todos os fatos neles tratados. No entanto, como tais fatos encontram-se bem delimitados no âmbito de cada procedimento administrativo, optei por trazer os feitos separadamente, embora todos na presente sessão de julgamento, isso buscando a preservação dos objetivos iniciais pelos quais os processos foram formados, e uma vez que não se vislumbra qualquer prejuízo para a análise individualizada, visto estar-se carreando a cada processo as informações relevantes que se encontram dispersas nos demais.

II

7. Estão sendo discutidas neste processo dez irregularidades assacadas contra o Contrato Emergencial 31/2007, conforme sucintamente descritas no Relatório precedente. Três dessas irregularidades são, na verdade, desdobramento de um único fato, a fixação, no ato convocatório para a contratação emergencial, dos salários a serem observados dos profissionais contratados pela empresa de informática, o que implicaria descumprimento ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, que veda a fixação de preços mínimos nos editais de licitação.

8. A prática não estaria observando o entendimento desta Corte adotado, por exemplo, nos Acórdãos 2.144/2006, 2003/2005 e 481/2004, todos do Plenário, segundo o qual não é possível a fixação de remuneração mínima a ser paga aos profissionais que vierem a ser contratados, ressalvados os pisos remuneratórios estabelecidos por acordos coletivos de trabalho, evitando assim a adoção de preços mínimos, o que é vedado pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993.

9. No procedimento para a seleção da empresa contratada emergencialmente, a adoção do piso remuneratório gerou a desclassificação da empresa autora desta representação que, na oportunidade, apresentara o menor preço.

10. Em suas razões de justificativa, os representantes do MDS citam outras deliberações desta Corte nas quais se acolheu entendimento contrário ao já mencionado, indicando alteração no posicionamento da Casa. O conflito jurisprudencial teria ocorrido nos Acórdãos 1.327/2006 e 1.024/2007, do Plenário e 1.237/2007, da 2ª Câmara, e ainda nos Acórdãos 256/2005, 290/2006, 1.327/2006 e 1.672/2006, todos do Plenário, estes últimos apontados pela própria empresa contratada em caráter emergencial.

11. Ao analisar a resposta do MDS, a instrução do processo conclui que a posição jurisprudencial da Corte de Contas não se encontra ainda consolidada ou pacificada, citando outros julgados recentes em que o entendimento eleito voltou a ser o da inviabilidade da fixação de piso remuneratório nos editais. São eles os Acórdãos 236/2007-2ª Câmara (em relação), 1.699/2007-Plenário e 1.979/2007-2ª Câmara. Em face dessa inconclusividade, a 4ª Secex defende que o assunto seja discutido no TC-026.364/2007-6, já mencionado, no qual se aprecia as questões vinculadas ao Edital 1/2007, destinado à contratação definitiva de empresa de informática para o MDS. No entanto, a unidade encaminha proposta de

determinação ao Ministério no sentido de que, durante a execução do contrato, certifique-se do pagamento de salários, pela contratada, em estrita conformidade com os termos de sua proposta.

12. Naquele processo, a unidade técnica manifesta aderência ao entendimento de que há ofensa ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 quando há fixação, no edital, dos salários mínimos a serem observados na contratação, além de a prática configurar ingerência indevida da Administração na atividade privada, ao interferir na negociação entre empresa e empregado. Isso, muito embora a unidade termine por propor, ali, o reconhecimento da validade, ainda que em caráter excepcional, por razões de relevância e continuidade da atividade administrativa, do edital da Concorrência 1/2007, no qual se verificou a falha.

13. Registro inicialmente que meu posicionamento original sobre essa questão era o de reconhecer a possibilidade de fixação de remuneração mínima nos editais de licitação para contratação de serviços de informática em regime semelhante à terceirização de pessoal, ou de alocação de postos de trabalho, em que o papel da contratada é o de fornecer os profissionais para os postos de trabalho definidos no edital. Evidente que, nas contratações em que os serviços possam ser mensurados em termos de unidades padronizadas, que independem da qualificação do profissional executor, tal possibilidade inexiste, devendo o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, ser observado sem qualquer restrição.

14. Posteriormente, motivado por dois pedidos de vista sobre os quais falarei a seguir, e também sensibilizado pelo teor peremptório do mencionado dispositivo, bastante claro em vedar a fixação de limite mínimo de preço, reavaliei a questão de modo mais detido, tendo alcançado a convicção exposta no TC-026.364/2007-6 que, como já aduzi, submeto a meus ilustres pares nesta mesma sessão. A partir deste ponto, reproduzo praticamente nos mesmos termos, o entendimento que fiz constar do voto que proferi naqueles autos sobre a questão ora em comento.

15. Verifico que, conforme anotado pela digna 4ª Secex, esta Corte não tinha chegado, à época da instrução da unidade, a uma posição definitiva sobre essa questão. Isso se devia à dificuldade de analisar o problema exclusivamente sob a perspectiva do disposto no referido art. 40, inciso X, da Lei de Licitações e Contratos. Ora, o sentido teleológico desse dispositivo consiste visivelmente em impedir que o administrador inviabilize a competição licitatória, impondo um limite mínimo para o parâmetro de julgamento das propostas, que normalmente é o preço.

16. Por outro lado, nas licitações em que o objeto pretendido é altamente intensivo em mão de obra, como acontece com os serviços de TI, há o risco evidente de a competição licitatória exacerbar-se ao ponto de tornar a execução desse mesmo objeto, senão inexecutável, ao menos comprometida em sua qualidade. Penso que não se pode duvidar da menor qualidade do trabalho advindo de profissionais submetidos a regime remuneratório inferiorizado em relação à média do mercado ou à do próprio órgão público a que irão servir.

17. Não é só o princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal que obriga a consideração desse fato. A própria Lei 8.666/1993, em seu art. 44, § 3º, veda que se admitam propostas contendo salários incompatíveis com o mercado, dispositivo que, de resto, vem sendo expressamente referido nas discussões efetuadas sobre esse tema. Por exemplo, em seu voto revisor que levou ao Acórdão Plenário 614/2008, o ilustre Ministro Marcos Bemquerer Costa pontuou que *“tanto o inciso X do art. 40 quanto o § 3º do art. 44 buscam o alcance da proposta mais vantajosa para a Administração Pública: o primeiro foca-se na questão da economicidade, o segundo enfatiza a necessidade de que o órgão contratante adote como referência valores de insumos e de mão de obra compatíveis com o padrão médio adotado pelo mercado, de tal forma a garantir o nível de qualidade do serviço orçado”*.

18. Em síntese extremada, eram essas as posições em que se dividiam os diversos julgados desta Corte acerca do assunto. Ambas confrontaram-se justamente na discussão que levou à prolação do Acórdão 614/2008-Plenário, sendo eleita a tese da possibilidade da fixação de preço mínimo para a mão de obra. Segundo ali estabelecido, as licitações para contratação de serviços de TI baseada na alocação de postos de trabalho deverão observar rigorosamente as disposições do acordo coletivo de trabalho eventualmente firmado pela respectiva categoria profissional. Apenas nos casos de contratações baseadas

na entrega de produtos ou de resultados, à semelhança de obras, a estipulação desses limites mínimos estará vedada.

19. O acórdão não diz expressamente que o limite mínimo do valor da mão de obra a ser estipulado no edital deverá coincidir com o piso definido no acordo laboral, mas apenas que este deverá ser observado na licitação e na contratação. Porém, a julgar pelo que diz o voto vencedor do Sr. Ministro-Revisor, essa possibilidade existe. Eis o que diz o voto:

“53. Diante desse contexto, sob a égide do § 3º do art. 44 da Lei de Licitações, considero não ser pertinente vedar, de forma generalizada, a fixação de pisos salariais em editais de licitação de execução indireta de serviços. Na contratação de mão de obra terceirizada pela Administração Pública, há que se considerar dois aspectos: a obrigatoriedade de adoção dos pisos salariais definidos em pactos laborais e a possibilidade de serem estipulados valores mínimos de remuneração com base em pesquisas de mercado calcadas em dados fidedignos obtidos junto a associações e sindicatos de cada categoria profissional e com base em informações divulgadas por outros órgãos públicos.”

20. Talvez por isso fortaleceu-se o pensamento de que o acórdão solucionou o dissenso jurisprudencial existente no sentido de entronizar a possibilidade de fixação de limites salariais mínimos nos editais. Em reforço desse pensamento há o fato de que, na discussão ficou claro que, na prática das licitações assemelhadas à simples terceirização de pessoal, os órgãos e entidades da administração costumam fixar o valor da mão de obra em nível superior ao mínimo prevalecente no mercado ou em acordo coletivo. Por exemplo, o próprio voto vencido do Relator da matéria diz textualmente que

“(…) em regra, o salário fixado no edital não é mínimo, é médio. Em outras palavras, tem-se que a estimativa lançada nos editais é uma média de mercado, calculada com base em valores maiores e menores colhidos por amostragem. Isso significa que, no mercado, pagam-se valores abaixo e acima dessa média”.

21. Não pretendo colocar em dúvida o sentido de dirimir o conflito de entendimentos que presidiu a prolação do Acórdão 614/2008-Plenário. Mas é óbvio que, pela sua literalidade, a deliberação está a suscitar refinamentos que tornem mais clara a posição do Tribunal, de forma a orientar com mais segurança os gestores e, principalmente, prevenir eventuais reclamações de empresas que pretendam contratar com a administração futuramente. De resto, é preciso dizer que incidem muitos aspectos e excepcionalidades nesse assunto, o que reforça o papel da análise casuística dos processos e gera a dificuldade de se deduzir uma diretriz válida para a maior parte dos casos.

II.1

22. De minha parte, tenho emprestado apoio à tese da possibilidade de fixação de mínimos salariais, essencialmente porque considero importante para o bom andamento dos serviços públicos que o gestor tenha condições de influir no padrão remuneratório a ser praticado no futuro contrato. Não há dúvida de que o nível salarial da equipe contratada interfere diretamente na qualidade do serviço prestado, na mesma medida com que todos os bens e serviços da economia são precificados pela sua maior ou menor qualidade. No caso dos contratos de prestação de serviços, seria reduzida a capacidade de a fiscalização exigir profissionais mais experientes e qualificados, plenamente aptos ao trabalho no serviço público, se não houver estrutura remuneratória compatível com esses requisitos e com o próprio regime remuneratório do órgão público.

23. Apesar de ainda manter essa convicção, fica claro que a imposição de limite mínimo para as propostas dos licitantes inviabiliza a competição licitatória no caso de objetos intensivos em pessoal, que têm seu orçamento básico calculado quase que totalmente com base no custo da mão de obra. Por isso, considero justificado o temor de que a excepcionalização da aplicação do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, em contratações assemelhadas a terceirização de pessoal, constitua restrição injustificada do alcance real do dispositivo.

24. Levado a reavaliar a questão em virtude desse impasse, cheguei ao entendimento de que, afinal, as duas posições que estiveram em disputa quando da prolação do Acórdão 614/2008-Plenário não são

inconciliáveis. Isto porque ambas admitem que o gestor dispõe de certa liberdade para elaborar o orçamento básico da licitação. Ocorre que o orçamento básico é um importante balizador do valor das propostas. Nos termos do art. 48, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993, que fixam os critérios matemáticos pelos quais algumas propostas poderão ser consideradas inexequíveis, a metade do valor do orçamento básico já fornece um limitante inferior para as demais propostas válidas. Além disso, não é absolutamente necessário que o valor da mão de obra no orçamento básico constitua o limite mínimo para as propostas, como ocorre normalmente. O gestor poderá fixar esse mínimo em outro patamar, abrindo espaço para a concorrência de preços.

25. Esse raciocínio leva-me a concluir que o real problema não residiria em conceder ao gestor a prerrogativa de limitar inferiormente os lances para o preço do trabalho, e assim desvirtuar o procedimento licitatório naquilo que ele tem de mais elementar que é a possibilidade de competição. Consiste na verdade em exigir dele um bom planejamento da futura contratação, de modo a sinalizar corretamente para os interessados o nível de qualidade que os serviços deverão apresentar e a faixa do mercado onde deverão ser arrematados os prestadores.

26. Daí a importância da ressalva posta no voto do Sr. Ministro-Revisor do Acórdão 614/2008-Plenário sobre a necessidade de a Administração, ao definir a estrutura remuneratória do orçamento básico da licitação, utilizar-se de pesquisas de mercado e de dados relativos à experiência de outros órgãos públicos. Acrescentaria mais que a remuneração dos próprios servidores deveria ser consultada, e não só por uma questão de isonomia, mas pelas vantagens que um quadro remuneratório sem grandes discrepâncias pode trazer para o bom andamento dos serviços.

27. Nessa visão, os administradores não estariam dispensados da rigorosa observância da proibição de fixar preço mínimo para os lances, estatuída no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, dispositivo que encerra talvez a própria essência do princípio licitatório. Mas estariam obrigados a demonstrar no processo administrativo pertinente todas as razões da escolha da estrutura remuneratória adotada no orçamento básico da licitação. Uma vez demonstrada o cabimento da faixa de mercado escolhida, não haveria porque limitar a competição entre as firmas interessadas. Em caso da justificada necessidade de estabelecer mínimo de preço da mão de obra, para evitar o aviltamento da estrutura remuneratória, o parâmetro escolhido deverá também estar devidamente justificado no processo.

28. Nestes autos, como nos demais casos examinados por esta Corte, não há uma discussão sobre a conformidade dos valores estabelecidos no edital da concorrência para o pessoal terceirizado, mas tão-somente a imputação de violação ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, proibitivo da fixação de preços mínimos. Segundo a perspectiva que acabo de expor, é possível que a norma tenha sido de fato desatendida, embora possa ser relevada em face da prática dominante na Administração Pública e por albergar a preocupação legítima de evitar o aviltamento dos salários. No entanto, é cabível a determinação ao MDS versando sobre tema, como sugerido pela 4ª Secex, mas com o ajuste para o entendimento ora exposto.

29. Convém ressaltar que vejo essa interpretação como mero refinamento do entendimento ora predominante nesta Corte, cristalizado no subitem 9.3.3 do Acórdão 614/2008-Plenário, e não uma alteração fundamental. Veja-se o que diz o citado subitem e seus desdobramentos:

“9.3.3. observem as seguintes linhas de conduta na formulação de editais de licitação e na gestão de contratos de execução indireta e contínua de serviços:

9.3.3.1. para modelos de execução indireta de serviços, inclusive os baseados na alocação de postos de trabalho, se a categoria profissional requerida se encontra amparada por convenção coletiva de trabalho, ou outra norma coletiva aplicável a toda a categoria, determinando o respectivo valor salarial mínimo, esse pacto laboral deve ser rigorosamente observado nas licitações efetivadas pela Administração Pública e nas contratações delas decorrentes;

9.3.3.2. é vedada a fixação de piso salarial para serviços que devem ser medidos e pagos por resultados;

9.3.3.3 no âmbito do Contrato n. 24/2006 e em outros termos ajustados com a Administração Pública em que os respectivos editais de licitação fixaram os pisos salariais das categorias profissionais

executoras dos serviços, o órgão contratante deverá efetuar os seguintes controles, entre outros que entenda necessários:

9.3.3.3.1. com fundamento nos arts. 54, § 1º, in fine, e 55, inciso XI, da Lei n. 8.666/1993, adotar as providências necessárias ao aditamento do contrato com vistas a explicitar que a empresa contratada se obriga a pagar os salários lançados em sua proposta;

9.3.3.3.2. fiscalizar periodicamente o efetivo pagamento dos valores salariais lançados na proposta contratada, mediante a verificação das folhas de pagamento referentes aos meses de realização dos serviços, de cópias das carteiras de trabalho dos empregados, dos recibos e dos respectivos documentos bancários, entre outros meios de fiscalização cabíveis”.

30. A rigor, o que diz o acórdão é que as estipulações dos acordos coletivos de trabalho acerca do piso salarial deverá ser rigorosamente observado nas licitações e contratos para contratação de pessoal terceirizado ou para preenchimento de postos de trabalho. Isso, à toda evidência, está perfeitamente pacificado, e constitui também ponto comum entre as duas posições que vinham sendo adotadas nesta Corte.

31. Por fim, importa dizer que não é necessário dirigir determinações de caráter normativo a outras unidades da Administração federal, para disseminação entre todos os órgãos e entidades públicas, uma vez que a jurisprudência desta corte sobre o tema, de tão alta complexidade e com tantos aspectos incidentes, ainda se encontra em processo de desenvolvimento.

III

32. Outra questão correlata à tratada no tópico anterior que vem sendo discutida nos autos refere-se à possibilidade de o MDS, durante a contratação, reservar-se o direito de remunerar cada posto de trabalho, durante a execução do contrato, de acordo com o salário efetivamente pago pela contratada ao profissional que ocupa o posto, limitando-se o pagamento, naturalmente, ao valor constante da proposta de preços oferecida na licitação.

33. O MDS defende-se alegando que, com essa regra, procurou preservar os melhores interesses da Administração. De fato, segundo ele, durante a execução, a empresa poderia apresentar profissional perfeitamente qualificado para o trabalho, sem qualquer óbice do órgão ao seu aproveitamento, apenas recebendo remuneração menor do que a prevista na proposta. Nesse caso, o responsável entende que o valor da fatura deveria ser reduzido da diferença.

27. O entendimento da 4ª Secex, no entanto, é de incluir no edital e no contrato cláusula que obrigue a contratada a pagar aos seus funcionários a exata remuneração informada na proposta oferecida na licitação, sob pena de aplicação das penalidades contratuais.

34. A proposta da unidade instrutiva mostra-se coerente com a argumentação que apresentei no tópico anterior. De fato, se é intenção da administração ao impor limite mínimo aos salários ofertados atrair profissionais com qualificação compatível e, ao mesmo tempo, propiciar nível remuneratório em patamar aproximado ao do serviço público, não haveria qualquer razão para permitir que a contratada praticasse política salarial inferior.

35. No entanto, parece-me mais defensável e prudente o procedimento adotado pelo MDS, por duas razões principais, além da vantagem econômica. Em primeiro lugar, pela sistemática da redução da fatura, a contratada não se sentirá estimulada a pressionar para baixo o salário dos seus empregados para auferir indevidamente a diferença em relação ao salário da proposta. Em segundo lugar, pode realmente haver situações excepcionais e, provavelmente, pontuais, que conduzam a um salário menor do que a proposta, sem perda de qualificação profissional e qualidade do trabalho.

36. Assim, com as vênias de praxe, permito-me dissentar das determinações alvitadas nas alíneas “a” e “c” do item III da conclusão de fls. 2123, preservando-se delas, no entanto, o comando para que o Ministério tenha meios de aferir a política salarial praticada pela contratada, a fim de promover as devidas deduções no caso de pagamento a menor em relação à proposta. Tal desiderato poderá ser alcançado fazendo-se os ajustes pertinentes nas determinações propostas pela 4ª Secex.

IV

37. Outra questão tratada nos autos refere-se à reclamação da empresa representante de não ter sido comunicada sobre a desclassificação de sua proposta na fase de julgamento do procedimento empregado pelo MDS para selecionar a contratada. Quanto a isso, a unidade técnica entende que o MDS observou a forma legal prevista para intimar os interessados de suas decisões, publicando o extrato da dispensa de licitação no Diário Oficial da União.

38. No entanto, na mesma data da publicação, o Ministério celebrou o contrato com a empresa escolhida sem deixar transcorrer o prazo de recurso previsto em lei. Por isso, propõe determinação ao órgão para que, em futuras licitações, aguarde o transcurso do prazo para recursos após a divulgação do resultado do julgamento das propostas.

39. De minha parte entendo que a representante tem certa razão em reclamar de a Administração não ter publicado, de forma explícita, o resultado do julgamento das propostas e, portanto, da desclassificação da T&S, previamente ao anúncio oficial do resultado do processo. É possível até notar certo açodamento do MDS nas fases finais da contratação emergencial, ignorando o fato de que havia interesse legítimo de uma das empresas participantes frontalmente contrariado, e que reclamava diariamente a celebração do contrato. Tal negligência pode de fato vulnerar enormemente os atos praticados, tornando-os inclusive puníveis e passíveis de anulação.

40. Não se pode perder de vista, porém, que o processo licitatório guerreado foi de dispensa de licitação. Obviamente que, se a administração resolveu emprestar-lhe estrutura concorrencial, não poderia deixar de atender às regras que ela própria estabeleceu e mesmo às normas da Lei 8.666/1993 aplicáveis a outras modalidades que, pela via dos princípios licitatórios, deveriam ser observados, tais as que tratam dos recursos e dos seus prazos.

41. Mesmo assim, é fato que a administração não estaria jungida a todos os procedimentos mais estritos previstos para a concorrência, caso adotasse o procedimento legalmente indicado para a dispensa de licitação por situação de emergência, que não tem complexidade equivalente. Os administradores quiseram cercar o procedimento ao máximo de cuidados dado o histórico de questionamentos envolvendo a contratação, o que me parece louvável. Não me parece plausível, assim, aplicar qualquer punição aos gestores em razão do atropelo mencionado aos direitos de licitante, sendo de fato mais adequada a solução alvitada pela 4ª Secex, qual seja, determinação para que o fato não se repita em procedimentos licitatórios futuros, mesmo os referentes a dispensa de licitação, procedendo à intimação de todas as suas decisões que afetem as empresas participantes, notadamente as que impliquem em desclassificação de suas propostas.

V

42. A última questão refere-se ao preço da contratação emergencial sob comento, tendo a firma representante afirmado que esse valor é inferior ao das outras duas contratações emergenciais firmadas com a mesma empresa, Montana, e que vieram uma em seguida à outra, conforme já explicado no início deste voto. O MDS informou que, no atual contrato, foi retirada a parte referente a serviços de suporte em microinformática, para licitação em separado.

43. A 4ª Secex acolhe esse esclarecimento, posição com a qual concordo, inclusive porque o fato denunciado não constitui, por si só, uma irregularidade, para tanto necessitando de maiores informações.

VI - Dos pedidos de vista formulados neste processo

44. Como informado ao final do relatório precedente, solicitaram vistas destes autos, nas duas vezes em que trouxe o processo a este Plenário, para deliberação, primeiro o eminente Ministro Benjamin Zymler (Sessão de 4/6/2008), e depois o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (Sessão de

1º/4/2009). Suas Excelências fizeram a gentileza de encaminhar suas respectivas declarações de votos e devo dizer que o voto original que pretendia apresentar para a matéria foi reformulada para atender as postulações manifestadas pelos ilustres Ministros-Revisores. Faço aqui apenas alguns comentários sobre os aspectos mais relevantes abordados nos votos revisores a mim disponibilizados.

45. O Sr. Ministro Benjamin Zymler manifestou concordância com o desfecho por mim sugerido inicialmente, mas propôs que o MDS seja instado a observar, em suas contratações futuras de serviços de tecnologia de informação, a jurisprudência recente desta Corte sobre esse tipo de contratação.

46. Cita expressamente os Acórdãos 786/2006-Plenário e 1.707/2005-Plenário. O primeiro traça orientações sobre a modelagem da contratação de serviços de TI, entre as quais a necessidade de subdivisão do objeto em grupos tecnicamente viáveis, a serem licitados separadamente, e a adoção do pagamento por serviços prestados, sempre que possível, em lugar do pagamento pela simples disponibilização de pessoal ou ocupação de postos de trabalho. Salienta o Ministro-Revisor que tais orientações foram inclusive encampadas na Instrução Normativa 4/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

47. O segundo acórdão mencionado – o Acórdão 1.707/2005-Plenário – trata da possibilidade de adoção da modalidade Pregão para a contratação de serviços de TI, o que também foi contemplado no referido normativo do MPOG.

48. Como não tenho qualquer objeção a que se transmitam tais orientações ao MDS, incluí no acórdão que ora trago à consideração dos meus pares as determinações alvitradas pelo Ministro Benjamin Zymler.

49. Já o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti manifesta preocupação com a ementa 1, integrante do sumário original, assim, vazada:

“1. É lícito aos administradores públicos fixar, nos editais de licitação do tipo Técnica e Preço para contratação de objeto de natureza predominantemente intelectual – como são os que se referem a prestação de serviços de informática –, o limite mínimo dos salários a serem pagos pela contratada aos seus prestadores. Essa situação não apresenta ofensa frontal ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, proibitório da fixação de preços mínimos, uma vez que tal dispositivo, havendo razão forte o suficiente e presente a necessidade de atender o interesse público, tem sua força mitigada no próprio diploma legal, mesmo para licitações do tipo Menor Preço, dando ao administrador o poder de estabelecer, direta ou indiretamente, o limite mínimo para as propostas de preços, como acontece com os arts. 44, § 3º, e 48, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei 8.666/1993.”

50. O Sr. Ministro-Substituto manifesta-se em primeiro lugar contra o entendimento de que os serviços de informática, quaisquer que sejam, têm natureza predominantemente intelectual. Respalçado pela jurisprudência desta Corte, entende que em sua grande maioria, os serviços de informática são na verdade comuns e, nessa condição, devem ser licitados sob a modalidade de pregão. Na reavaliação que fiz sobre o assunto, verifiquei que assiste razão a Sua Excelência, uma vez que a modalidade pregão se mostra aplicável, sem dúvida, à maioria dos serviços de informática. Desse modo, reformulei o sumário para excluir menção a modalidade licitatória específica, deixando que a jurisprudência já firmada sobre esse aspecto da contratação de TI se aplique sem qualquer modificação.

51. Em segundo lugar, o 2º Revisor lembra que os serviços de informática mensuráveis e pagos por resultados estão jungidos irrestritamente à proibição de fixação de mínimos. E também que essa forma de contratação, o pagamento por resultado, responde pela generalidade dos contratos de informática. Em vista desses dois fatos, pondera que a menção à possibilidade de fixação de preço mínimo na ementa original poderia quebrar a noção geral de que, em regra, a prática é proibida. Além disso, Sua Excelência lembra que a IN SLTI/MPOG 2/2008, válida para contratos de duração continuada, veda a fixação, nos editais, dos salários dos profissionais da contratada. Nesse contexto, anoto que também a IN SLTI/MPOG 4/2008 veda expressamente “prever em edital a remuneração dos funcionários dos fornecedores” (art. 6º, II).

52. Entendo que as ponderações do eminente Ministro Augusto Sherman Cavalcanti estão fundamentalmente corretas e guardam conformidade com o arranjo interpretativo que desenvolvi neste

voto. O Tribunal deve, de fato, deixar claro que, em regra, os administradores estão proibidos de fixar preço mínimo para os salários nas contratações de serviços de TI, seja sob a modalidade de alocação de postos de trabalho, seja sob a de pagamento por unidades de serviços executados. Como disse, a Lei de Licitações e Contratos já oferece ao administrador público condições de influir no patamar salarial do futuro contrato por meio da faculdade de elaborar o orçamento básico e do limitante natural derivado dos critérios de inexecutabilidade previstos no art. 48, § 1º, da Lei 8.666/1993. Portanto, é de se presumir que o possível aviltamento salarial dos prestadores pode muito bem ser evitado sem prescindir da regra expressa constante do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, que expressamente veda a fixação de preços mínimos nos editais.

53. O que se reserva à Corte é a avaliação, em caráter excepcional, do cabimento da imposição de limite uma vez comprovado, pelo gestor e já no processo administrativo, que o valor correspondente à metade do orçamento básico da licitação não é suficiente para impedir tal aviltamento. O estabelecimento dessa reserva atende à possibilidade real de os preços serem aviltados pela competição descontrolada, mormente em contratos intensivos em mão de obra, como são os de TI, naqueles em que não for possível a quantificação dos serviços em unidades bem definidas ou em que os prestadores forçosamente exercerão suas atividades integrados aos demais servidores do quadro.

54. Exigir do gestor que justifique o padrão salarial implícito no orçamento básico e, excepcionalmente, o parâmetro mínimo eventualmente adotado, tem ainda a vantagem de reforçar o aspecto da razoabilidade do salário-base escolhido. O ideal seria que os administradores públicos pudessem se valer de tabelas de valores pré-definidos para diversos profissionais na elaboração de seus orçamentos-básicos. Até lá, há que se analisar a estrutura remuneratória adotada, pois não se pode dizer que a estipulação de mínimos traz necessariamente prejuízos aos cofres públicos. Ao contrário disso, pode muito bem ocorrer o que, na feliz expressão do Ministro-Substituto Augusto Sherman, foi chamado de “paradoxo do lucro-incompetência”. A incompetência dos prestadores, por levar à necessidade de mais postos de trabalho, pode aumentar os lucros da contratada.

55. Por essas razões, entendo que a alusão à excepcionalidade referida na ementa do acórdão ora proposto, e ainda com a ressalva feita às disposições específicas da IN SLTI/MPOG 4/2008, em muito diminui os riscos contra os quais o 2º Revisor busca acautelamento, atendendo ao mesmo tempo às circunstâncias reais enfrentadas pelos gestores, como no caso concreto em exame, no qual, por se tratar de contratos emergenciais, os responsáveis só estariam obrigados a justificar o preço mínimo adotado.

56. Quanto às demais sugestões feitas pelo eminente Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, relativas à redação de algumas determinações já existentes na minuta original do acórdão, esclareço que, pela sua pertinência, incorporei-as à deliberação que ora submeto a este Colegiado.

Sem mais, acolhendo parte dos acréscimos alvitados pelos ilustres revisores, voto por que seja adotado o acórdão que ora apresento à consideração deste e. Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

VOTO REVISOR

Solicitei vista deste feito na Sessão de 1º de abril próximo passado, a fim de melhor examinar a matéria, considerando, especialmente, que posteriormente ao início das discussões, inauguradas pelo Voto apresentado pelo eminente Relator, sobrevieram novas deliberações deste Tribunal, bem como norma editada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre relevantes questões envolvendo contratações de serviços de informática (IN SLTI/MPOG 04/2008).

2. Ao efetuar o cotejamento entre as recentes orientações emanadas dos Acórdãos 2.471/2008-P, 614/2008-P, bem como IN SLTI/MPOG 04/2008, e as assertivas constantes do item 1 do sumário proposto pelo Relator, chego à conclusão que o texto ali minutado não reflete o melhor entendimento jurídico-normativo e jurisprudencial atualmente vigente sobre o assunto que se busca ali sintetizar.

3. Nessa linha, proponho ao eminente Relator, e ao Plenário, a supressão integral do item 1 do sumário apresentado por S. Ex^a, considerando que, o assunto já foi absorvido em normativo apropriado às contratações da área de TI.

I – Sumário: Natureza dos serviços de informática

4. O sumário sugerido pelo eminente Relator procura sintetizar os termos do *decisum* proposto consignando que *“é lícito aos administradores públicos fixar, nos editais de licitação do tipo Técnica e Preço para contratação de objeto de natureza predominantemente intelectual – como o são os que se referem a prestação de serviços de informática -, o limite mínimo dos salários a serem pagos pela contratada aos seus prestadores.”*

5. Temo que a redação minutada induza ao entendimento de que a prestação de serviços de informática seja considerada, em regra, de natureza predominantemente intelectual, ao contrário do que vem defendendo este Tribunal em recentes julgados, diante do grau de desenvolvimento das metodologias de trabalho e dos processos inerentes à grande maioria desses serviços nos tempos atuais, podendo conduzir inadvertidamente, a meu ver, ao raciocínio de que os serviços de informática devam ser contratados, via de regra, por meio de licitação do tipo técnica e preço.

6. Sobre a matéria, impende salientar que a jurisprudência deste Tribunal, cujo especial destaque é conferido aos Acórdãos 2.138/2005 e 2.471/2008 do Plenário, já superou axiomas como os que consideram os serviços de informática como de natureza predominantemente intelectual, os quais são contratados por meio de licitação tipo técnica e preço, considerando-os, em sua grande maioria, como serviços comuns. A inversão de paradigma, portanto, resulta na conclusão de que em regra devam ser licitados por meio de pregão, exatamente por serem considerados comuns, admitindo-se que as exceções, ou seja, casos que envolvam serviços justificadamente de natureza predominantemente intelectual, típicos daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória, sejam objeto de contratações por meio de licitação técnica e preço.

7. Nessa linha, menciono alguns dos apropriados entendimentos constantes do Acórdão 2.471/2008-P, os quais foram objeto de recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a elaboração de instrumento normativo apropriado a orientar toda a Administração:

“9.2.1. A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);

9.2.2. Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão (Lei nº 10.520/2002, art. 1º);

9.2.3. Bens e serviços de TI cuja natureza seja predominantemente intelectual não podem ser licitados por meio de pregão. Tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos;

9.2.4. Em geral, nem a complexidade dos bens ou serviços de tecnologia da informação nem o fato de eles serem críticos para a consecução das atividades dos entes da Administração

descharacterizam a padronização com que tais objetos são usualmente comercializados no mercado. Logo, nem essa complexidade nem a relevância desses bens justificam o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão (Lei nº 10.520/2002, art. 1º, e Acórdão nº 1.114/2006 - Plenário);

9.2.6. A decisão de não considerar comuns determinados bens ou serviços de tecnologia da informação deve ser justificada nos autos do processo licitatório. Nesse caso, a licitação não poderá ser do tipo “menor preço”, visto que as licitações do tipo “menor preço” devem ser realizadas na modalidade Pregão. (Lei nº 8.666/1993, art. 15, III; Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);” (destaquei)

8. Se a natureza predominantemente intelectual foi considerada típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória, os quais não comportam tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos, e se devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado, é porque **não são mais considerados, como regra, de natureza predominantemente intelectual, devendo ser licitados sob a modalidade pregão.**

II – Sumário: Piso salarial mínimo

9. Ainda no tocante ao mesmo trecho do sumário destacado no item 3 deste voto, impende observar que a redação ali proposta também se encontra desatualizada em face do disposto no Acórdão 614/2008 – Plenário e do que atualmente dispõe a IN/SLTI/MPOG 04/2008, em vigor desde 2/1/2009.

10. Nessa linha, temo que a minuta de sumário, tal como redigida, possa eventualmente induzir o leitor menos afinado com as diversas deliberações precedentes que formam o leque jurisprudencial sobre a matéria relativa ao piso salarial mínimo e aos contratos de prestação de serviços de informática, a entender que a licitude no estabelecimento do teto salarial mínimo se refira a quaisquer formas de execução dos contratos de prestação desses serviços, ou aos serviços de informática em geral.

11. A razão é simples. Contrariamente ao entendimento mais amplo sintetizado na minuta de sumário, decidiu o Tribunal, no Acórdão 614/2008 – Plenário (subitem 9.3.3.2), ser vedada a fixação de piso salarial mínimo para serviços que devem ser medidos e pagos por resultados. Há ainda que se considerar, no tocante aos serviços de informática, objeto dos autos, que este Tribunal já expediu recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o especial objetivo de que esse órgão regulamentasse a modelagem de contratação de serviços de tecnologia da informação de forma a contemplar a mensuração, sempre que possível, da prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, nos termos dos Acórdãos 786/2006-P e 1.480/2007-P.

12. Em cumprimento a referidas deliberações foi editada a multicidadada IN/SLTI/MPOG 04/2008, em cujo art. 14, inciso II, “i”, e § 2º, incorporaram-se, como orientações normativas, a definição da *“forma de pagamento, que deverá ser efetuado em função dos resultados obtidos”*, sendo *“vedado contratar por postos de trabalho alocados, salvo, excepcionalmente, mediante justificativa devidamente fundamentada”*. O art. 6º, inciso II, dessa mesma norma, estabeleceu ainda ser vedado prever em edital a remuneração dos funcionários dos fornecedores.

13. Assim, considerando que a regra na contratação de serviços de informática envolve a mensuração e pagamento por resultados e que nos contratos de prestação de serviços por resultados é vedada a estipulação de piso salarial mínimo, conclui-se que, em regra, o piso salarial mínimo não se aplica aos contratos de prestação de serviços de informática. E, sendo esses, *a priori*, serviços de natureza comum, licitados por meio de pregão, tem-se que o sumário proposto, ainda que se refira ao caso concreto examinado, não reflete o melhor e mais recente entendimento sobre tais matérias.

14. Julgo importante, portanto, que seja suprimido, integralmente, o texto constante do item 1 da minuta de sumário proposto pelo eminente Relator, a fim de que os entendimentos apresentados para o caso concreto não sejam confundidos por eventuais interessados nas deliberações desta Corte com os entendimentos de caráter geral expressos noutras deliberações.

15. Externo essa preocupação porque as ementas (sumários) dos julgados desta Corte, representando a síntese do entendimento exarado na deliberação, constituem, muitas das vezes, orientação difundida e propalada a todos os jurisdicionados interessados em determinados ramos de atividade da Administração e, bem por isso, necessitam representar com clareza e fidedignidade os entendimentos vigentes. Preocupa-me, portanto, que da sua leitura sejam extraídas conclusões mais genéricas que ampliem entendimentos sobre determinada matéria.

16. Ademais, cumpre registrar que a IN SLTI/MPOG 04/2008, dispõe, expressamente, ser vedado à Administração fixar nos editais a remuneração dos funcionários dos fornecedores (art.6º, II), vedação que alcança a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

III – Dispositivo

17. Sob o embalo dessas considerações, e pelas mesmas razões aduzidas no tópico precedente, para que não parem dúvidas sobre a amplitude de aplicação e cumprimento da determinação proposta no subitem 9.4.1 da minuta de acórdão, proponho seja nela incluída a expressão “*em que se tenha estabelecido piso salarial mínimo*”.

18. Por último, considerando a oportunidade de se orientar as futuras contratações do MDS, impende sugerir o acréscimo, na redação constante do subitem 9.4.3 da proposta de acórdão, de referência aos subitens 9.2.1 a 9.2.6 do Acórdão 2.471/2008 – Plenário, os quais, expedidos a título de recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, espera-se sejam observados por todos os órgãos e entidades da Administração Federal no tocante à contratação de serviços de TI. Assim, penso que esses relevantes subitens devam também fazer parte da determinação proposta ao MDS, juntamente com os demais acórdãos ali referidos.

19. Em resumo, proponho sejam realizadas as seguintes modificações:

a) supressão integral do item 1 do sumário minutado pelo eminente Relator;

b) alteração do subitem 9.4.1 da minuta de acórdão proposta pelo Relator, de forma a apresentar a seguinte redação (o trecho em destaque corresponde ao acréscimo proposto por este Revisor):

*9.4.1. na fiscalização da execução dos contratos sob sua responsabilidade, **em que se tenha estabelecido piso salarial mínimo**, certifique-se de que a contratada vem remunerando os prestadores de serviço, no mínimo, de acordo com a tabela constante de sua proposta na licitação ou procedimento seletivo, descontando do valor das faturas os casos justificados de pagamento a menor verificados;*

c) inclusão, na redação constante do subitem 9.4.3 da minuta de acórdão, de referência aos subitens 9.2.1 a 9.2.6 do Acórdão 2.471/2008, em conjunto com os ali mencionados, de forma a apresentar a seguinte redação (o trecho em destaque corresponde ao acréscimo proposto por este Revisor):

*9.4.3. em futuras licitações de serviços de tecnologia da informação, observe a nova jurisprudência do Tribunal sobre a matéria e as orientações contidas no item 9.4 do Acórdão 786/2006-Plenário, no item 9.2 do Acórdão 1.707/2005-Plenário, com a redação dada pelo item 9.2 do Acórdão 2.138/2008-Plenário, **bem como nos subitens 9.2.1 a 9.2.6 do Acórdão 2.471/2008-Plenário.***

Pelo exposto, Voto no sentido de que o Tribunal aprove o acórdão apresentado pelo Relator, acrescido da determinação proposta pelo 1º Revisor, acolhidas as propostas que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Revisor

ACÓRDÃO Nº 332/2010 - TCU – Plenário

1. Processo: TC-023.780/2007-8 (c/ 10 volumes e 3 anexos).

2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Interessado: T&S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda.
4. Unidade: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. 1º Revisor: Ministro Benjamin Zymler.
- 5.2. 2º Revisor: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo - 4ª Secex.
8. Advogados constituídos nos autos: Sérgio Palomares, OAB/DF 12.526.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa T&S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda. contra atos praticados no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no procedimento licitatório que deu origem ao Contrato Emergencial 37/2007,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno desta Casa;

9.2. indeferir a medida cautelar requerida pela empresa representante, por ausência dos requisitos aplicáveis à espécie;

9.3. considerar a representação parcialmente procedente;

9.4. determinar ao MDS que:

9.4.1. na fiscalização da execução dos contratos sob sua responsabilidade, em que se tenha estabelecido piso salarial mínimo, certifique-se de que a contratada vem remunerando os prestadores de serviço, no mínimo, de acordo com a tabela constante de sua proposta na licitação ou procedimento seletivo, descontando do valor das faturas os casos justificados de pagamento a menor verificados;

9.4.2. em futuros procedimentos licitatórios, inclusive os relativos a dispensa e inexigibilidade no que couber, proceda à intimação de todas as suas decisões de interesse das empresas participantes do certame na forma prevista no art. 109, § 1º, da Lei 8.666/1993, devendo os interessados serem explicitamente cientificados do resultado das fases de habilitação e de julgamento para que possam exercer seu direito ao recurso, na forma da lei, vedada a intimação mediante publicação do resultado de etapas subsequentes, sujeitando-se os responsáveis por eventual infração dessa espécie às sanções legais previstas e à obrigação de anular os atos considerados ilegais;

9.4.3. em futuras licitações de serviços de tecnologia da informação, observe a nova jurisprudência do Tribunal sobre a matéria e as orientações contidas no item 9.4 do Acórdão 786/2006-Plenário, no item 9.2 do Acórdão 1.707/2005-Plenário, com a redação dada pelo item 9.2 do Acórdão 2.138/2008-Plenário, bem como nos subitens 9.2.1 a 9.2.6 do Acórdão 2.471/2008-Plenário;

9.5. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à empresa T&S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda. e ao MDS, para cumprimento das determinações de que trata o subitem anterior;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0332-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro que não participou da votação: José Múcio Monteiro.

13.3. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (2º Revisor).

13.4. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 003.179/2001-8

Natureza: Recursos de Reconsideração.

Unidade: Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF.

Responsáveis: Wigberto Ferreira Tartuce (CPF 033.296.071-49) e Marise Ferreira Tartuce (CPF 225.619.351-91).

Advogados constituídos nos autos: Luciana Ferreira Gonçalves (OAB/DF 15.038), Herman Barbosa (OAB/DF 10.001) e outros (fl. 18 do anexo 3).

Sumário: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. DESCARACTERIZAÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR DÉBITO. INFRAÇÃO DE NORMAS DE ADMINISTRAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA.

RELATÓRIO

Wigberto Ferreira Tartuce (fls. 1/17 do anexo 3) e Marise Ferreira Tartuce (fls. 1/14 do anexo 4) interpuseram recursos de reconsideração contra o acórdão 1530/2008 – Plenário (fls. 361/362 do volume 6), que, ao julgar irregulares suas contas especiais, condenou-os, solidariamente com a Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração – Fepad, Marco Aurélio Rodrigues Gomes Malcher Lopes e Conceição das Graças Vieira Dantas Vaz, ao ressarcimento de débitos no valor total de R\$ 145.618,00, em decorrência da inexecução parcial do contrato CFP 25/1999, firmado pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF com a Fepad para realização, com uso de R\$ 318.600,00 repassados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT no âmbito do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, de cursos de Desenvolvimento de Habilidades Gerenciais e de Agente Administrativo para 1.800 jovens de 16 a 21 anos oriundos de instituições beneficentes ou egressos ou em serviço nas forças armadas,

2. As alegações dos recorrentes foram apresentadas e discutidas pela Secretaria de Recursos – Serur nos seguintes termos (fls. 24/32 do anexo 3):

“Recurso do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce (anexo 3)

2. **Argumento:** Preliminarmente, o recorrente alega que, em face da conexão entre as 42 tomadas de contas especiais, os recursos contra as respectivas deliberações deveriam ser distribuídos ao mesmo Ministro-Relator, no caso o Ministro Marcos Vilaça, em face da prevenção (fls. 02/03).

3. **Análise:** A preliminar aventada não procede por razão simples, qual seja, foram instauradas 42 tomadas de contas especiais por se tratarem de 42 entidades contratadas, com peculiaridades próprias, e com julgamentos específicos; portanto, não há razão para reunir os recursos contra tais decisões a um único Relator. Neste sentido, cite-se excerto do Voto condutor do Acórdão nº 956/2008 – Plenário, da lavra do Ex^{mo} Ministro Ubiratan Aguiar:

‘3. Diversamente do alegado pelos embargantes, este Relator se manifestou expressamente em seu voto sobre o pedido do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce para sobrestamento do julgamento do recurso de reconsideração bem como sobre o pedido de redistribuição do processo em face da conexão alegada naquela oportunidade, consoante comprova o seguinte do trecho do voto condutor da deliberação ora embargada, verbis:

‘3. Estando o processo em pauta, o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce juntou petição requerendo o sobrestamento do julgamento deste recurso até que seja julgado o TC 003.129/2001-6, que envolve o UniCEUB, entidade contratada para fiscalizar a execução do convênio apreciado neste processo. Requereu, também, que este processo seja redistribuído ao Ministro Marcos Vilaça, relator do recurso interposto contra deliberação proferida no TC 003.112/2001-9, por entender que há conexão entre esses processos. Neste caso, assevera o recorrente, o Ministro Marcos Vilaça estaria prevento para relatar todos os recursos interpostos contra deliberações exaradas nos processos autuados por força da Decisão 1.112/2000/Plenário (TC 003.473/2000-2).

4. Não há como acolher os pedidos formulados pelo recorrente, pelas seguintes razões:

a) desnecessidade de sobrestamento do julgamento dos recursos de reconsideração sob análise por considerar que a matéria tratada no TC 003.129/2001-6 (apura a execução do contrato 26/1999, firmado com o UniCEUB) não tem relação suficiente com este processo capaz de impor eventual modificação do Acórdão ora recorrido no sentido de eximir de responsabilidade os recorrentes;

b) o sobrestamento requerido tão-somente tumultuaria o andamento deste processo, impedindo, em consequência, a atuação tempestiva deste Tribunal;

c) a conexão argüida não se faz presente neste caso, uma vez que os objetos dos processos indicados são diferentes (cada processo trata de um determinado convênio), sendo este, inclusive, o motivo que levou o Tribunal a determinar a abertura de 42 (quarenta e duas) tomadas de contas especiais (Decisão 1.112/2000/Plenário). Demais, é importante ter em conta que, a despeito de haver um mesmo relator para as quarenta e duas tomadas de contas especiais supracitadas, nos julgamentos realizados pelo Tribunal têm sido levadas em consideração as peculiaridades de cada processo, não havendo razão legítima para se reunir em um único relator os recursos eventualmente interpostos contra deliberações proferidas nesses quarenta e dois processos. Neste caso, deve prevalecer, portanto, a regra de sorteio prevista no art. 154, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal (‘Art. 154. O Presidente sorteará relator de cada processo referente a: I – recursos de reconsideração e de revisão e pedido de reexame interpostos às deliberações das câmaras ou do Plenário;’).

5. Feitas essas considerações, passo ao exame de mérito.’

4. Na verdade, percebe-se claramente que os embargantes têm por fim último impedir, por meios protelatórios, e, portanto, ilegítimos, o início da produção dos efeitos do Acórdão 1.112/2005-Plenário, mantido pelo Acórdão 476/2008-Plenário. Por compreender que essa conduta dos embargantes mostra-se condenável, entendo que ela deve ser liminarmente obstada por este Tribunal, advertindo-os que a interposição de novos embargos declaratórios não terá efeitos suspensivos, podendo, por conseguinte, ser executado imediatamente o Acórdão 1.112/2005 – Plenário.’

4. Não há, portanto, como acolher o argumento do recorrente.

*5. **Argumento:** a Unidade Técnica deste Tribunal ‘não apontou nenhum ato sequer de má-gestão praticado por Wigberto Tartuce’. O único argumento para arrolá-lo como responsável seria ‘a suposta repetição de infrações a normas legais por seus subordinados’ (fls. 03/04).*

6. Argumenta ainda que, das 42 TCEs instauradas por força da Decisão nº 1.112/2000-Plenário, vinte e duas foram julgadas, havendo 04 condenações a multa, 10 condenações a ressarcimento (em fase de recurso) e quinze arquivamentos. Informa que a Unidade Técnica se pronunciou no sentido de que no ‘caso de um ou outro pagamento irregular assistiria razão ao Secretário [ora defendente]’, e argumenta que ‘é exatamente esta a hipótese de que se cogita após quinze arquivamentos’ (fl. 04).

*7. **Análise:** a culpa do recorrente nos presentes autos, por imprudência e negligência, está devidamente configurada, tendo assim sido consignado no Voto que fundamenta a decisão recorrida:*

‘44. Em sua defesa, o Sr. Wigberto Tartuce procurou imputar a seus subordinados parcela significativa da responsabilidade pelas irregularidades ora sob comento. Entretanto, observo que os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados por ele, deveriam ser de seu conhecimento. A uma, porque a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial. A duas, porque, na condição de dirigente máximo do órgão, o citado tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Finalmente, ressalto que o titular de um órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in eligendo, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente. (...)

46. Aduzo que o responsável não adotou as providências cabíveis no sentido de sanar as inúmeras e graves irregularidades ora examinadas, o que demonstrou a ausência de controle no órgão. Sobreleva notar que ao gestor público não é dado o direito de se omitir, pois ele detém o poder-dever de agir. (...)

52. Saliento, ainda, a precariedade das condições de trabalho propiciadas pela Seter aos executores técnicos. Causa espécie que o titular daquela Secretaria não tenha adotado as providências necessárias no sentido de munir esses executores de todas as condições necessárias ao bom e fiel cumprimento de suas atribuições. Afinal, eles eram os responsáveis pelo fornecimento das informações que fundamentaram a liquidação da despesa e o pagamento das entidades contratadas. Acrescento que, ao indicar servidores para o exercício cumulativo de várias funções, o Secretário da Seter praticou um ato imprudente, pois era possível antever que esses servidores não teriam condições de acompanhar a execução de todos esses contratos, o maior dos quais visava treinar 48.000 alunos, que comporiam 1.920 turmas de 25 alunos cada.

53. Tendo em vista que as irregularidades descritas na citação não foram ilididas, à exceção daquela relativa ao cadastramento sem observância das regras editalícias, entendo que as contas do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce devem ser julgadas irregulares. Considerando ter ficado demonstrado que o ex-titular da Seter/DF agiu com negligência ou imprudência e que sua conduta contribuiu de forma decisiva para a ocorrência do dano sofrido pelos cofres públicos, entendo que lhe deve ser imputada responsabilidade solidária pelos prejuízos decorrentes da inexecução parcial do contrato firmado com a Fepad.’

8. A tentativa do defendente de transferir responsabilidade para seus subordinados não logrou êxito, pois, a sua responsabilidade está muito bem delineada. Como bem descrito acima, a sua conduta negligente/imprudente contribuiu decisivamente para que ocorresse o prejuízo ao Erário.

9. Quanto ao argumento de que seria o caso de um ou outro pagamento irregular, deve-se lembrar que, no julgamento da segunda das 42 TCEs instauradas por força da Decisão nº 1.112/2000-Plenário, delinearam-se os critérios a serem adotados para a responsabilização dos envolvidos. Assim, convém reproduzir, por esclarecedor, excerto do Voto que fundamenta o Acórdão nº 1.794/2003-Plenário:

‘28. Consoante lembrado no início deste Voto, os recursos federais repassados para o Distrito Federal sob a égide do convênio MTE/Sefor/Codefat nº 05/1999 serviram de lastro para a assinatura de contratos com diversas entidades. O Plenário desta Casa, após ter tido ciência de indícios de irregularidades na execução desses contratos, determinou a instauração de 42 TCEs (Decisão nº 1.112/2000), visando definir as responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos, obter o devido ressarcimento ao Erário e aplicar as sanções cabíveis.

29. A análise individual de cada um desses contratos, na forma determinada pela Decisão acima citada, possui inegáveis vantagens no que concerne ao aprofundamento da verificação da existência de dano ao erário e da investigação da conduta dos responsáveis relacionados nas TCEs. Por outro lado, há o risco de, em cada uma das tomadas de contas especiais, serem imputadas multas em decorrência de falhas que se repetiram em todas as contratações realizadas no âmbito do PEQ-DF/1999. Aduzo que tais falhas ocorreram de forma genérica em todo o país, o que pode ser considerado como um fator que atenua significativamente a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.

30. Com supedâneo nessas considerações, entendo que nas TCEs instauradas em decorrência da Decisão nº 1.112/2000, em que não houver débito, não tiver sido imputada aos responsáveis qualquer

ação dolosa contra o erário e não existirem elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação, porém persistirem falhas de caráter geral, como as detectadas neste processo, pode ser dispensada a aplicação de multa, sendo as respectivas contas julgadas regulares com ressalvas, consoante disposto no art. 16, II, da Lei nº 8.443/1992’.

10. Vê-se, portanto, quais os parâmetros a serem observados em cada uma das 42 TCEs instauradas: existência de débito, imputação de responsabilidade por ação dolosa/culposa contra o Erário e existência de elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação.

11. Das TCEs julgadas até o presente momento, observa-se que, além da que constitui os presentes autos, pelo menos as seguintes resultaram em julgamento pela irregularidade das contas:

- TC 003.192/2001-0 – Acórdão nº 33/2005 – Plenário: Fundação Athos Bulcão;*
- TC 003.116/2001-8 – Acórdão nº 1.112/2005 – Plenário: Sociedade Pé na Estrada;*
- TC 003.172/2001-7 – Acórdão nº 1.856/2005 – Plenário: Ueade – União Educacional Assembléia de Deus Elim;*
- TC 003.112/2001-9 – Acórdão nº 459/2004 – Plenário: Probat – Programa Brasileiro de Apoio ao Trabalhador;*
- TC 003.089/2001-9 – Acórdão nº 1.693/2003 – Plenário: Fundação Teotônio Vilela;*
- TC 003.121/2001-8 – Acórdão nº 256/2006 – Plenário: Abhea – Associação Beneficente Humanista Era de Aquarius;*
- TC 003.128/2001-9 – Acórdão nº 94/2007 – Plenário: FADE/UFPE – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco;*
- TC 003.197/2001-6 – Acórdão nº 640/2006 – Plenário: Ibraes – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Tecnológico, Educacional e Associativo;*
- TC 003.114/2001-3 – Acórdão nº 1.830/2006 – Plenário: Iteai – Instituto de Tecnologia Aplicada à Informação;*
- TC 003.093/2001-1 – Acórdão nº 2.343/2006 – Plenário: Sindhobar – Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Brasília;*
- TC 003.177/2001-3 – Acórdão nº 468/2007 – Plenário: IPEP – Instituto Pedagógico de Educação Profissional do Brasil;*
- TC 003.118/2001-2 – Acórdão nº 784/2008 – Plenário: Sincab – Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Sistemas de TV por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações;*
- TC 003.122/2001-5 – Acórdão nº 1.460/2008 – Plenário: Copede – Cooperativa de Educadores e Profissionais em Formação, Qualificação e Requalificação;*
- TC 003.196/2001-9 – Acórdão nº 1.026/2008 – Plenário, Ata nº 21/2008: Senater – Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda;*
- TC 003.175/2001-9 – Acórdão nº 1.132/2007 – Plenário: Associação Educacional Cristã Fonte da Vida; e*
- TC 003.097/2001-0 – Acórdão nº 1.467/2007 – Plenário: IFPD – Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento.*

12. Assim, não procede a alegação do recorrente de que se apenas um pequeno número das TCEs até agora julgadas resultaram em irregularidade das contas concluir-se-ia que houve um ou outro pagamento irregular. Ou o defendente não entendeu a colocação feita pela Unidade Técnica ou procura simplesmente distorcer seu sentido.

13. A 5ª Secex referia-se a um ou outro pagamento irregular em determinado contrato, e não em relação à totalidade dos contratos. Em outras palavras, se houvesse, em determinado contrato, o pagamento irregular de uma ou outra fatura (a Unidade Técnica referia-se, mais especificamente, à prática de pagamento antecipado), a responsabilidade poderia, em tese, segundo o entendimento da referida Unidade, ser imputada apenas aos subordinados do recorrente na Seter/DF, já que, segundo alegado por ele, não poderia fiscalizar pessoalmente se todos os requisitos para o pagamento das parcelas haviam sido preenchidos, conforme consta no Relatório que acompanha a decisão recorrida.

Contudo, pela interpretação que o recorrente agora quer dar, assistir-lhe-ia razão no caso de uma ou outra entidade contratada descumprir o contrato firmado com a Seter/DF, já que cada uma das 42 TCEs refere-se a determinada entidade. Obviamente, não foi o que a Unidade Técnica disse.

14. Entende-se deva ser rejeitado este argumento.

15. **Argumento:** *‘O Secretário [ora recorrente] não é responsável pelos pagamentos de faturas nem pela fiscalização, e nem tampouco pela não-comprovação da execução dos contratos, mormente quando terceiros assumiram as funções de Ordenador de Despesas; Presidente da Comissão de Cadastramento; Executor Técnico; Análise de Projetos, e ainda, tendo contratado uma entidade específica, com a finalidade de fiscalização da execução do contrato, ou seja, a Seter/DF tomou todas as providências cabíveis para garantir a execução do contrato’* (fl. 04).

16. Após reproduzir excerto de pronunciamento do MP/TCU e de fazer considerações sobre o Planfor, aduz o defendente que *‘não cabe responsabilidade aos gestores da Secretaria de Trabalho do Distrito Federal na medida em que todo o sistema, todo o programa de distribuição de recursos por meio de convênios vinha de governos anteriores e era definido pelo Governo Federal, funcionando a Secretaria de Trabalho do DF como mero atravessador e como mero intermediário no repasse desses recursos’* (fls. 05/06).

17. Argumenta ainda que *‘na oportunidade em que o Relatório da unidade técnica faz menção entre o recorrente e a inexecução parcial do Contrato firmado com a FEPAD, fez pela via da presunção de culpabilidade, pelo fato do contestante estar ocupando, na ocasião, o cargo de Secretário Titular da Seter/DF’*. Acrescenta que *‘restou incontroverso nos autos que os responsáveis ligados à Seter/DF citados pelo TCU não se locupletaram dos recursos públicos em comento, e que, os danos aos cofres públicos configurado no presente caso é atribuível tão somente à FEPAD’* (fls. 06/07).

18. **Análise:** tanto em suas alegações de defesa, como agora, o recorrente não contesta a ocorrência das irregularidades, mas apenas o fato de ser responsabilizado por elas. Observa-se que a responsabilidade não decorre do fato do ora defendente ter auferido vantagem com a inexecução do contrato, e sim por não ter, como dirigente máximo da Seter/DF, fiscalizado a atuação dos seus subordinados, o que resultou na inexecução parcial do contrato e conseqüente dano ao Erário.

19. A alegação de que a Seter/DF funcionava como mera intermediária no repasse dos recursos não procede. Após firmar convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, a Seter/DF era inteiramente responsável por levar a cabo a execução do Planfor no âmbito do Distrito Federal. Era a responsável pela habilitação e contratação de entidades sem fins lucrativos, assim como lhe cabia zelar pelo correto emprego dos recursos repassados àquelas entidades.

20. Quanto ao pronunciamento do MP/TCU, cite-se excerto do Voto condutor do Acórdão nº 688/2004 – Plenário, da lavra do Ex^{mo} Ministro-Relator Benjamin Zymler, em julgamento dos Embargos de Declaração interpostos contra o Acórdão nº 459/2004 – Plenário:

‘15. Apesar de não ter sido gestor nem ordenador de despesas, o recorrente desempenhou papel relevante no acompanhamento da execução do contrato sob comento. Afinal, é função precípua do executor técnico supervisionar, fiscalizar e acompanhar essa execução, além de apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado. Aduzo que a liquidação da despesa é realizada com base nesses relatórios parciais ou final. Consequentemente, o fato de não ter sido gestor nem ordenador de despesas não tornou a atuação do recorrente irrelevante.

16. Finalmente, quanto à alegação de que o Acórdão recorrido teria contrariado manifestação do representante do Ministério Público junto a esta Corte, ressalto que, apesar de sua inegável validade como argumento a ser analisado pelo órgão julgador, o posicionamento desse Ministério Público não vincula o Tribunal, que pode decidir contrariamente ao referido entendimento. Ademais, eventuais divergências constatadas entre o parecer do Parquet especializado e o Voto do Ministro-Relator ou o Acórdão proferido pelo Colegiado não servem de supedâneo a embargos de declaração.’

21. Entende-se, portanto, improcedente essa alegação.

22. **Argumento:** *‘a imputação de responsabilidade ao recorrente é feita de forma absolutamente genérica e subjetiva’ e a ‘análise específica desta TCE não pode prescindir de exame pormenorizado de*

todo o contexto do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – o PLANFOR’. Assim, ‘o que deve ser sopesado para melhor decidir, no caso concreto, é o grau de responsabilidade do Secretário do Trabalho, ora recorrente, pelas prováveis parciais inexecuções de alguns contratos’. Acrescenta que ‘fundamental para o deslinde da questão é a análise dos julgamentos já efetuados por esse Tribunal’. Das TCEs julgadas, ‘quinze já foram arquivadas’, tendo-se ‘uma amostra significativa de tomadas de contas especiais, com os objetivos similares a esta TCE’. Assim, ‘a maioria dos casos analisados foram julgados regulares com ressalva (...), não foram encontrados indícios de que os responsáveis pela Secretaria do Trabalho do DF locupletaram-se às custas dos recursos públicos provenientes do plano’ (fls. 07/08).

23. *Afirma o recorrente que ‘estes autos devem ser analisados, também, à luz das informações constantes de outros processos já apreciados pelo TCU, versando sobre essa matéria, como por exemplo os TCs: 003.089/2001-9, 013.836/1999-4, 006.743/2000-3, 003.473/2000-3, 005.454/2002-2, até para que não haja divergências entre os julgados’ (fl. 08).*

24. *O defendente afirma que ‘deve-se examinar o caso sem que se perca de vista o contexto de estruturação institucional do Planfor e de como foi executado no Distrito Federal’, e aponta as falhas ocorridas no âmbito nacional do Planfor (fl. 09).*

25. **Análise:** *não procede o argumento de que os julgamentos das outras TCEs instauradas por força da Decisão nº 1.112/2000 – Plenário sejam fundamentais para o deslinde do presente caso. Na verdade, o recorrente se apega a tais julgamentos supondo que, tendo este Tribunal, na maioria deles, decidido pelo arquivamento, isto levaria à conclusão de que também este caso merecesse o mesmo desfecho. Entretanto, conforme já afirmamos, a responsabilidade em cada uma das referidas TCEs foi apurada tendo em vista, sobretudo, a existência de débito. Portanto, não é o resultado de uma delas que influirá nas outras decisões, até porque a instauração de diversas TCEs visou investigar situações distintas, que devem ser tratadas de modo distinto. Muito embora em outras TCEs não tenham sido ‘encontrados indícios de que os responsáveis pela Secretaria do Trabalho do DF locupletaram-se às custas dos recursos públicos provenientes do plano’, em todas elas os gestores da Seter/DF foram os responsáveis pela fiel execução do contrato.*

26. *Ademais, entendemos que a precariedade em que transcorreu a execução do Planfor em âmbito nacional, embora mitigue a responsabilidade dos envolvidos, não justifica a inexecução contratual verificada nos presentes autos. Em outras palavras, não há relação direta entre a precariedade do Planfor e a inexecução dos contratos, motivo pelo qual entendemos improcedente esta alegação.*

27. **Argumento:** *o recorrente alega que a contratação por dispensa de licitação era prática adotada já na gestão anterior, com base em pronunciamento favorável da Procuradoria Geral do Distrito Federal. Cita jurisprudência desta Corte no sentido de que não cabe a responsabilização do administrador quando seus atos estão amparados por pareceres jurídicos dos órgãos competentes. Alega, ao final, que quem está apta a prestar contas dos recursos recebidos é a Fepad (fls. 10/11).*

28. **Análise:** *não procede o argumento. A dispensa de licitação não foi a razão principal para que a multa fosse aplicada, conforme registrado nos Votos citados nos itens 09 e 22 desta instrução.*

29. *No tocante à prestação de contas, também não assiste razão ao recorrente. As considerações expostas pelo Ministro-Relator no item 57 do Voto condutor do Acórdão atacado, citando Jorge Ulisses Jacoby, não deixam dúvidas quanto à responsabilidade do defendente, senão vejamos: ‘(...) A existência da responsabilidade legal, contudo, não tem o condão de transferir eventual dever de prestar contas entre contratado e contratante, para a esfera da Corte de Contas. A conduta do agente da Administração Pública é que deve ser contrastada pelo controle externo: se diligente ou desidiosa. A omissão em promover o acerto e prestação de contas do contratado, por parte do agente da Administração Pública, nos termos do dispositivo em epígrafe, é uma conduta ilegal, que acarretando dano ao Erário pode, como será visto, ensejar a instauração da TCE (...)’.*

30. Argumento: o defendente questiona a utilização, pelo TCU, de critérios subjetivos na apuração do débito parcial; afirma que a metodologia de cálculo apresenta sérias limitações e que a Unidade Técnica estimou o percentual de adimplemento do objeto avençado (fls. 11/16).

31. Análise: a alegação de utilização de critério subjetivo e de percentual de adimplemento é descabida. O débito imputado ao recorrente nestes autos decorre da ausência de comprovação parcial da aplicação dos recursos no objeto da contratação. Para não restar dúvidas, a seguir trechos, respectivamente, do item 19.1 do Relatório e do Voto constantes da decisão atacada:

‘g) essa é uma evidência de que os cursos possivelmente estavam sendo ministrados pela Fepad. Porém, essas informações não são suficientes para comprovar a utilização dos recursos no objeto contratual. Ademais, elas já foram analisadas na instrução inicial, quando se concluiu pela inexecução do contrato em tela. Aduz-se que a Fepad, mesmo após a citação, não acrescentou nenhum comprovante de despesa que comprovasse a aplicação dos recursos públicos, tais como a folha de frequência de todos os cursos, comprovantes de despesa com a confecção de certificados e demais notas fiscais e faturas. Finalmente, a ocupação dos espaços para realizar os cursos foi feita mediante declarações, contudo, não consta a declaração da utilização do espaço da Associação Comercial do Distrito Federal, onde teria sido usado um auditório;

h) considerando a ausência de comprovantes e a fragilidade da documentação apresentada, resta apurar a execução do objeto contratual com base nos comprovantes de despesas disponíveis. Ressalte-se que as notas fiscais ou faturas de prestação de serviços acompanhavam os relatórios da entidade que foram atestados pelo executor técnico, conforme estipulado no item 3.3 do contrato. Assim, será considerada a soma dos valores dos comprovantes de despesas apresentados pela Fepad, discriminados a seguir:

FOLHA DE PAGAMENTO	TRANSPORTES	SEGURO DE VIDA	LOCAÇÃO DE MICROS
R\$ 116.976,84	R\$ 13.066,68 R\$ 13.066,68 R\$ 13.066,68	R\$ 1.395,13	R\$ 15.410,00
R\$ 116.976,84	R\$ 39.200,04	R\$ 1.395,13	R\$ 15.410,00
TOTAL GERAL			R\$ 172.982,01

i) somente foram comprovados gastos na execução do objeto do contrato no montante de R\$ 172.982,01, equivalentes a 54,3% do valor contratado (R\$ 318.600,00). Assim, resta comprovar a utilização de R\$ 145.618,00 (cento e quarenta e cinco mil, seiscentos e dezoito reais), logo, a Fepad deve ser responsabilizada por esse débito;’

(...)

‘10. Resolvida a questão da existência de dano ao erário federal, cumpre determinar o seu valor. A unidade técnica apontou um débito no valor histórico de R\$ 145.618,00 (cento e quarenta e cinco mil, seiscentos e dezoito reais), equivalente a 45,7% do total contratado. O ilustre representante do Parquet especializado concordou com esse entendimento.

11. Após compulsar os autos, verifiquei que os documentos encaminhados pela entidade contratada, com o fito de demonstrar a execução do objeto avençado, comprovam a prestação de serviços no valor de R\$ 172.982,00, equivalentes a 54,3% do valor contratado (R\$ 318.600,00). Assim sendo, resta comprovar a utilização de R\$ 145.618,00 (cento e quarenta e cinco mil, seiscentos e dezoito reais).

12. Com supedâneo no acima exposto, entendo que os documentos acostados aos autos pela Fepad e pelos demais responsáveis não são aptos a demonstrar a execução contratual integral. Acrescento que os instrumentos de controle comprovadamente falharam na sua função de garantir que um serviço contratado só fosse pago quando efetivamente prestado. Ademais, em conformidade com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deve demonstrar sua correta aplicação, o que não ocorreu no presente caso. Consequentemente, o débito a ser imputado

aos responsáveis deve ser de R\$ 145.618,00 (cento e quarenta e cinco mil, seiscentos e dezoito reais), em valores históricos.’

32. Não há reparo no cálculo do débito e, portanto, não procede a alegação do recorrente.

Recurso da Sr^a Marise Ferreira Tartuce (anexo 4)

33. A maior parte dos argumentos aduzidos por esta defendente reproduzem, *ipsis litteris*, os do recorrente anterior. Deste modo, restringimos nossa análise à menção ao trecho do Acórdão atacado quanto à sua responsabilidade, e, em seguida, ao único ponto da presente peça recursal que difere da anteriormente analisada.

Voto condutor do Acórdão nº 1.530/2008 – Plenário

‘34. O fato de a responsável ter seguido normas e procedimentos vigentes e herdados da administração anterior não a exime de responsabilidade, ainda mais quando o TCDF, dois anos antes da prática dos atos ora inquinados, havia determinado a correção desses procedimentos. Aduzo que a supervisão e o controle do MTE eram mais formais do que efetivos. Assim sendo, essas alegações não procedem.

35. A competência da Chefe do DET foi estabelecida pelo Decreto do Distrito Federal nº 19.875/1998, cujo artigo 25 estatui que lhe cabe ‘planejar, coordenar e avaliar os processos e os resultados afetos à sua área de atuação’. Assim sendo, fica patente que competia à Sr^a Marise Tartuce analisar os projetos e acompanhar a execução dos processos relativos à Educação Profissional, inclusive no que concerne à observância das normas de execução orçamentária, financeira e contábil. Entretanto, da leitura dos autos depreende-se que a análise dos projetos apresentados pela Fepad e o acompanhamento dos respectivos processos foram realizados de forma negligente e ineficaz.

36. Em face do exposto, concluo que as falhas atribuídas à Sr^a Marise Tartuce não foram ilididas e que ela atuou com imprudência e negligência, o que enseja o julgamento pela irregularidade de suas contas. Considerando que a conduta da responsável contribuiu de forma relevante para a inexecução do contrato firmado com a Fepad, avalio que deve ser-lhe imputada responsabilidade solidária pelo débito relativo a esse contrato.’

34. **Argumento:** ‘A recorrente foi arrolada como co-responsável por supostos danos ao erário, por fazer parte do corpo técnico da Seter/DF, ocupando o cargo de Chefe do Departamento de Educação para o Trabalho. / No entanto, a 5^a Secex não comprovou que a recorrente teria auferido vantagem com a inexecução parcial do contrato firmado entre a Seter/DF e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Sistemas de TV por Assinatura e Serviços de Telecomunicações – Sincab [em verdade, trata-se da Fepad]. / Não obstante, **cabe ao TCU investigar os verdadeiros responsáveis**, que receberam recursos públicos e, eventualmente, os aplicou mal. A Chefe do Departamento de Educação para o Trabalho, **não é responsável** pelos pagamentos de faturas nem pela fiscalização, e nem tampouco pela não-comprovação da execução dos contratos’ (fl. 04).

35. **Análise:** assim como o defendente anterior, esta também questiona a forma como se deu a definição dos responsáveis no âmbito da Seter/DF. Muito embora ela alegue que não auferiu vantagem com a inexecução parcial do contrato, deve-se ressaltar que em nenhum momento se fez tal afirmação; trata-se, em verdade, da conduta imprudente e negligente da defendente, conforme exposto nos itens 09 e 10 desta instrução.

36. Diante da constatação de que a recorrente era, sim, responsável pelo acompanhamento da execução dos contratos firmados com as entidades encarregadas da educação profissional no âmbito do Distrito Federal, restaria a ela atacar as irregularidades que motivaram sua condenação. Não sendo suas alegações suficientes para elidir tais irregularidades, entendemos que devam ser rejeitadas.”

3. Por tais motivos, a Serur, em pareceres uniformes (fl. 33 do anexo 3), opinou, pelo não provimento dos recursos.

4. O Ministério Público junto ao TCU (fls. 34/36 do anexo 3), entretanto, discordou da proposta, por considerar que:

“As razões de recurso apresentadas por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce reforçam, na percepção deste MPTCU, o entendimento de que não se revela adequado responsabilizar os gestores da Seter/DF pelas irregularidades e pelo débito em discussão nesta tomada de contas especial. Há que se frisar, mais uma vez, que foram os defeitos de concepção do Planfor, e não a atuação daqueles gestores, os fatores determinantes da ocorrência de irregularidades no contrato CFP 25/1999. Há vários elementos neste processo, como também em todos os outros que tramitam nesta Corte e que tratam de irregularidades e desvios perpetrados na execução do convênio MTE/Ssefor/Codefat 5/1999, que evidenciam que os problemas na operacionalização do Planfor decorreram, sobretudo, do estado de anomia que se estabeleceu por omissão do Ministério do Trabalho e Emprego, que deixou os executores daquele plano sem regras ou critérios que se prestassem a concretizar os – enigmáticos e vagos, diga-se – objetivos traçados no aludido convênio.

Ainda que se reconheça falha da Seter/DF ao não adotar medidas efetivas para controlar a execução dos contratos celebrados sob a égide do convênio MTE/Sefor/Codefat 5/1999, há que se ponderar que não havia orientação nesse sentido proveniente do Ministério do Trabalho e Emprego. Além disso, restou demonstrado nos autos que aquela secretaria não contava com a estrutura necessária para ter sob seu controle a implementação do Planfor no Distrito Federal.”

5. Dessa forma, propôs o MPTCU o conhecimento e o provimento dos recursos de Wigberto Ferreira Tartuce e de Marise Ferreira Tartuce, a fim de que suas contas fossem julgadas regulares com ressalvas. Sugeriu, também, que, ante o disposto no art. 281 do Regimento Interno, sejam reformado o acórdão em foco com respeito a Marco Aurélio Rodrigues Gomes Malcher Lopes e a Conceição das Graças Vieira Dantas Vaz, já que as circunstâncias objetivas aduzidas nos dois recursos há pouco mencionados aproveitam àqueles gestores da Seter/DF.

6. Posteriormente, Wigberto Ferreira Tartuce, em aditamento (fls. 37/45 do anexo 3) a seu recurso, acrescentou novos argumentos, que foram expostos e discutidos pela Serur nos seguintes termos (fls. 47/53 do anexo 3):

“2. A seguir, serão apresentados, de forma sintética, os novos argumentos apresentados pelo causídico constituído, acompanhados da respectiva análise.

3. Argumento: *o memorial que passa a ser analisado por ordem do Ministro-Relator tem por fim reafirmar a irresignação dos recorrentes após a manifestação da Unidade Técnica e anuência com o posicionamento do MP/TCU, esse favorável aos interessados. Eles aduzem que a condenação deveu-se à suposta inexecução parcial do objeto do Contrato CFP-PE nº 025/99, mesmo havendo nos autos elementos que atestem a realização dos cursos e a participação dos alunos indicados. Citam em auxílio a essa afirmação o Relatório Parcial da Primeira Etapa (fls. 455/459, v. 2), Relatório Parcial de Execução da Segunda Etapa (fls. 469/474, v. 2), Relatório da 3ª etapa (fls. 484/485, v. 2) e Relatório Final (fls. 497/518, v. 2). Ainda sobre o tema, cita as informações lançadas às fls. 532/779 do volume 3, essas entregues pela Fepad em resposta à diligência da Comissão de TCE do Ministério do Trabalho e Emprego.*

4. Segundo os interessados, ‘em que pese o entendimento da 5ª Secex de que tais informações não seriam suficientes para comprovar a utilização dos recursos no objeto contratual, o que se investiga neste processo é o cumprimento do contrato, mediante a comprovação objetiva da entrega dos relatórios pertinentes, que comprovem a avaliação contratada’ (fl. 39).

5. Os interessados também alegam que ‘no entanto, foi constado tanto pelo TCU como pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e pela Secretaria de Controle Interno, a utilização de contrato padronizado que não estabelecia com clareza e precisão as condições para a sua execução, nem exprimia de forma objetiva os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, como se exige em lei’ (fl. 40). Nesse sentido, afirma que a ocorrência de falhas na execução do Planfor era corriqueira, em parte fruto do fato de o MTE não ter definido diretrizes dos cursos e não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos, bem como por ter tolerado a dispensa generalizada de licitação.

6. Análise: *por meio desta nova incursão aos autos os recorrentes buscam viabilizar o argumento de que não tiveram culpa em relação às irregularidades constatadas. Tentam emplacar o argumento de*

que agiram em conformidade com as regras vigentes à época dos fatos. Diante deste fato, repisam-se excertos do Voto condutor da decisão recorrida, **verbis**:

‘4. Tem sido identificadas irregularidades nos processos do PEQ/DF-1999, as quais vão desde a ausência de habilitação prévia das entidades contratadas até a liberação irregular de recursos, passando por falhas no acompanhamento da execução do contrato. Verificou-se, ainda, terem sido descumpridos a legislação aplicável e os termos editalícios e contratuais.

[omissis]

6. A Seter contratou sem licitação a Fepad, não tendo sido observadas as determinações constantes do Edital nº 2, de 05/11/1998, que regia a matéria ora sob enfoque.

[omissis]

7. A 5ª Secex, após analisar as alegações de defesa encaminhadas em resposta às citações dos responsáveis, concluiu que o contrato firmado pela Fepad não foi integralmente executado. Além disso, apontou a existência de uma série de irregularidades graves, as quais estão detalhadas no relatório que acompanha este Voto. Face ao exposto, a unidade técnica propôs a imputação de débito solidário, no valor histórico de R\$ 145.618,00 (cento e quarenta e cinco mil, seiscentos e dezoito reais), equivalente a 45,7% do total contratado, aos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes, Marise Ferreira Tartuce, Conceição das Graças V. Dantas e Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração – Fepad. **O eminente Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado discordou dessa proposta e sugeriu a imputação de débito, no valor apontado pela unidade técnica, apenas à Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração – Fepad.**

[omissis]

10. **Resolvida a questão da existência de dano ao erário federal, cumpre determinar o seu valor. A unidade técnica apontou um débito no valor histórico de R\$ 145.618,00 (cento e quarenta e cinco mil, seiscentos e dezoito reais), equivalente a 45,7% do total contratado. O ilustre representante do Parquet especializado concordou com esse entendimento.**

11. Após compulsar os autos, verifiquei que os documentos encaminhados pela entidade contratada, com o fito de demonstrar a execução do objeto avençado, comprovam a prestação de serviços no valor de R\$ 172.982,00, equivalentes a 54,3% do valor contratado (R\$ 318.600,00). Assim sendo, resta comprovar a utilização de R\$ 145.618,00 (cento e quarenta e cinco mil, seiscentos e dezoito reais).

12. Com supedâneo no acima exposto, entendo que os documentos acostados aos autos pela Fepad e pelos demais responsáveis não são aptos a demonstrar a execução contratual integral. Acrescento que os instrumentos de controle comprovadamente falharam na sua função de garantir que um serviço contratado só fosse pago quando efetivamente prestado. Ademais, em conformidade com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deve demonstrar sua correta aplicação, o que não ocorreu no presente caso. Consequentemente, o débito a ser imputado aos responsáveis deve ser de R\$ 145.618,00 (cento e quarenta e cinco mil, seiscentos e dezoito reais), em valores históricos’ (negritos não existentes no original).

7. Como se vê, o dano apurado não constitui a integralidade dos recursos repassados à Fepad em razão de parte da prestação de contas ter sido acatada pelo TCU. O posicionamento do **parquet** quando do julgamento do processo era de que houve dano ao erário, o que ele não concordava é com a responsabilização dos agentes públicos, mas tão-somente da Fundação. O Relator **a quo** não concordou com essa proposição e, após apresentar os fundamentos do dolo e da culpa, passou a avaliar as razões pelas quais os agentes envolvidos deveriam ser responsabilizados, cabendo retomar a transcrição de parte do Voto condutor da decisão debatida:

‘VI – Contexto no qual foi executado o Planfor

22. Antes de proceder à análise individual das responsabilidades dos agentes públicos, releva destacar algumas peculiaridades do Planfor. Conforme consignado pela unidade técnica, esse programa tem funcionado de forma precária em praticamente todo o país, o que tem levado este Tribunal a realizar

seguidas auditorias no Ministério do Trabalho e Emprego. Essas fiscalizações tem comprovado a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais se destacam o fato de o Ministério não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação. Esse conjunto de falhas operacionais, cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor, compõe um contexto que não pode ser olvidado quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF. Tendo como pano de fundo essas considerações, passo a analisar a conduta desses responsáveis.

[omissis]

IX – Análise da responsabilidade da Sr^a Marise Ferreira Tartuce

33. A Sr^a Marise Ferreira Tartuce, regularmente citada na condição de Chefe do Departamento de Educação do Trabalhador (DET), apresentou defesa visando elidir as irregularidades, tendo alegado que:

- a) limitou-se a seguir normas e procedimentos vigentes e herdados da administração anterior, além de ter recebido constante supervisão e controle do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE;*
- b) os atos de habilitação e contratação com dispensa de licitação não estavam em sua alçada de competência;*
- c) a atribuição de aprovar os projetos competia às instâncias superiores;*
- d) a contratação por meio de dispensa de licitação foi amparada por Parecer da Procuradoria-Geral do DF;*
- e) os projetos das entidades foram analisados e aprovados pelo Conselho de Trabalho do DF, cujas determinações foram cumpridas pela Seter/DF;*
- f) coube à Comissão de Cadastramento processar e julgar as propostas;*
- g) suas atividades estavam muito distantes dos aspectos meramente técnico-administrativos mencionados na sua citação;*
- h) houve pagamentos antecipados, no âmbito do Planfor, em todo o país;*
- i) competia aos executores técnicos e aos ordenadores de despesas atestar e autorizar pagamentos.*

34. O fato de a responsável ter seguido normas e procedimentos vigentes e herdados da administração anterior não a exime de responsabilidade, ainda mais quando o TCDF, dois anos antes da prática dos atos ora inquinados, havia determinado a correção desses procedimentos. Aduzo que a supervisão e o controle do MTE eram mais formais do que efetivos. Assim sendo, essas alegações não procedem.

35. A competência da Chefe do DET foi estabelecida pelo Decreto do Distrito Federal nº 19.875/1998, cujo artigo 25 estatui que lhe cabe ‘planejar, coordenar e avaliar os processos e os resultados afetos à sua área de atuação’. Assim sendo, fica patente que competia à Sr^a Marise Tartuce analisar os projetos e acompanhar a execução dos processos relativos à Educação Profissional, inclusive no que concerne à observância das normas de execução orçamentária, financeira e contábil. Entretanto, da leitura dos autos depreende-se que a análise do projeto apresentado pela Fepad e o acompanhamento do respectivo processo foram realizados de forma negligente e ineficaz.

36. Em face do exposto, concluo que as falhas atribuídas à Sr^a Marise Tartuce não foram ilididas e que ela atuou com imprudência e negligência, o que enseja o julgamento pela irregularidade de suas contas. Considerando que a conduta da responsável contribuiu de forma relevante para a inexecução parcial do contrato firmado com a Fepad, avalio que deve ser-lhe imputada responsabilidade solidária pelo débito parcial relativo a esse contrato.

[omissis]

XI – Análise da responsabilidade do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce

40. O Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, então Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal, foi o principal responsável pela definição e gestão do PEQ-DF/1999 e pelas contratações ora inquinadas com a pecha de irregularidade, tendo sido regularmente citado.

41. Visando ilidir essas irregularidades, o responsável apresentou extensa peça de defesa, que foi analisada de forma exaustiva pela unidade técnica, na forma expressa no Relatório que acompanha este

Voto. Após essa análise, a 5ª Secex considerou não terem sido ilididas as irregularidades imputadas ao Sr. Wigberto Tartuce. Por concordar com os termos da avaliação realizada pela Secex, entendo desnecessário repetir neste Voto toda a análise efetuada pela unidade técnica. Assim sendo, no presente momento, serão enfocados apenas os pontos julgados mais relevantes.

42. Considerando que as exigências editalícias foram significativamente abrandadas, senão eliminadas, por decisão do Conselho do Trabalho do Distrito Federal, entendo ter sido ilidida a irregularidade relativa à inobservância do Edital nº 2/1998.

43. O Planfor mostrou-se megalomaniaco e despreocupado com o controle. No âmbito do DF, verificou-se que os gestores da Seter tinham consciência de que a meta fixada para o exercício de 1999 era excessivamente otimista. Visando apenas fornecer uma idéia de quão ambiciosa era essa meta, destaco que o número previsto de treinandos no DF, naquele exercício, totalizava 148.000 pessoas, correspondendo, aproximadamente, ao total de desempregados então existentes no Distrito Federal. Aduzo ter ficado demonstrado nos autos que a direção da Seter tinha conhecimento de que os recursos materiais e humanos da Secretaria eram claramente insuficientes para atender ao que dela se esperava no que diz respeito à fiscalização dos serviços prestados pelas entidades contratadas para ministrar os cursos. Além disso, quando surgiram problemas relevantes, como a perda do banco de dados relativo à clientela do Planfor, que implicou a adoção de um processo de captação de alunos com base em critérios nem sempre condizentes com os objetivos do programa, a Seter, ao invés de adiar os cursos ou diminuir o número de treinandos, optou por manter cronograma e metas que se sabia inviáveis. Assim, foi priorizada a manutenção da quota do DF nos próximos orçamentos do Planfor, em detrimento da qualidade dos treinamentos e do atendimento ao público-alvo do Programa.

44. Em sua defesa, o Sr. Wigberto Tartuce procurou imputar a seus subordinados parcela significativa da responsabilidade pelas irregularidades ora sob comento. Entretanto, observo que os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados por ele, deveriam ser de seu conhecimento. A uma, porque a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial. A duas, porque, na condição de dirigente máximo do órgão, o citado tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Finalmente, ressalto que o titular de um órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in eligendo, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente.

[omissis]

53. Tendo em vista que as irregularidades descritas na citação não foram ilididas, à exceção daquela relativa ao cadastramento sem observância das regras editalícias, entendo que as contas do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce devem ser julgadas irregulares. Considerando ter ficado demonstrado que o ex-titular da Seter/DF agiu com negligência ou imprudência e que sua conduta contribuiu de forma decisiva para a ocorrência do dano sofrido pelos cofres públicos, entendo que lhe deve ser imputada responsabilidade solidária pelos prejuízos decorrentes da inexecução parcial do contrato firmado com a Fepad' (negritos não existentes no original).

8. Na primeira parte desse segundo trecho transcrito do Voto, o Relator a quo reconhece que existiram falhas no Planfor desde sua concepção no MTE. Contudo, isso não é motivo suficiente para afastar integralmente a responsabilidade dos recorrentes, mas tão-somente atenuar algumas falhas.

9. Vale lembra que o Relator da decisão recorrida apontou o fato de que há dois anos o TCDF já tinha indicado a necessidade de aprimoramento na execução do Planfor, o que não foi suficiente para os responsáveis reverem os procedimentos motivadores das irregularidades objeto destes autos.

10. Apenas para argumentar, em regra, os erros cometidos por um agente ou entidade não são meios excludentes de culpa de outro agente ou entidade, salvo se o primeiro for o motivador e o equívoco praticado tiver induzido o conseqüente ao erro. Nessa seara, o Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 005/99 – Seter/DF (fls. 250/260, v. 1) traz de maneira clara as normas que devem ser observadas na execução do objeto, com destaque a Lei nº 8.666/93, Decreto nº 93.872/86 e IN STN nº 01/97. No ponto

que trata da prestação de contas (Cláusula décima), em diversas oportunidades é feita remissão à IN STN nº 01/97, norma que trata dos convênios.

11. Por todo exposto, mesmo diante da constatação de que existiam erros no Planfor desde sua concepção pelo Ministério concedente, não cabe afastar a responsabilidade dos recorrentes em face da existência de elementos nos autos que comprovam que o dano apurado poderia ter sido evitado se seguida a legislação assentada no termo de convênio e as determinações do TCDF tivessem sido atendidas.

*12. **Argumento:** segunda questão abordada pelos recorrentes é relativa ao valor do débito. Segundo eles ‘tal segurança não pode ser obtida, já que aquela apuração só foi possível mediante o emprego de suposições, inferências, pressuposições e desconsideração de algumas informações conflitantes, vide item 49 a 61 da instrução inicial do volume principal, onde resta demonstrado que os relatórios foram entregues nos moldes fixados no contrato ... além de não atender ao que dispõe o art. 210, § 1º, inciso II do Regimento Interno acerca da apuração de débito por estimativa, já que não resulta seguramente no real valor devido, considerando que há nos autos documentos suficientes demonstrando a realização dos cursos, assim, não há como aferir o quanto o contrato foi cumprido e o quanto deixou de ser cumprido’ (fl. 41).*

*13. **Análise:** a lógica empregada pelos recorrentes nesse argumento está invertida. A definição do débito não foi obtida em razão de suposições, inferências, pressuposições e desconsideração de informações conflitantes. Na verdade, o que ocorre é que a documentação apresentada só conseguiu comprovar a regular aplicação de parcela dos recursos, restando a necessidade de comprovação da outra parte, a qual resultou no débito que está sendo cobrado dos responsáveis.*

14. Diferente do que é afirmado pelos recorrentes, os documentos apresentados não são suficientes à demonstração da realização dos cursos, tampouco do estabelecimento do liame entre os documentos apresentados, o que é essencial para a comprovação da regular utilização dos dinheiros.

15. Dessa forma, não prospera esse argumento.

*16. **Argumento:** os responsáveis, no caso sob exame, trazem à baila os parágrafos 23/26 do Voto proferido no TC 003.112/2001-9 (Acórdão nº 459/2004 – Plenário). Após a indicação do referido trecho, aduzem que é pacífico o entendimento do TCU de que quando não imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e não houver elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação, porém, persistirem falhas de caráter geral, as contas podem ser julgadas regulares com ressalva e a multa ser dispensada. Outra possibilidade é quando for comprovada a existência de dano ao erário, mas a quantificação for difícil face às peculiaridades do caso, os responsáveis devem ser apenados com multa prevista na alínea c do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.*

17. Segundo os recorrentes, o TCU pacificou o entendimento no sentido de que existindo desvio de finalidade, não restando comprovada a má-fé ou locupletamento dos agentes públicos, o deslinde adequado é o julgamento das contas pela regularidade com ressalva.

*18. **Análise:** não está em debate o desvio de finalidade, mas a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Assim, não cabe aplicar ao caso concreto o entendimento contido nos precedentes apontados pelos recorrentes, o que faz com que esse argumento não socorra os interessados nas pretensões deles.”*

7. Por tais motivos, a Serur, novamente em pareceres uniformes (fl. 53 do anexo 3) reiterou seu posicionamento anterior pela denegação de provimento ao apelo.

8. O mesmo fez o MPTCU (fl. 54 do anexo 3), que confirmou sua sugestão pretérita de que os recursos fossem parcialmente providos e as contas dos recorrentes julgadas regulares com ressalvas por considerar que “as entidades contratadas pela Seter/DF é que tinham melhores condições de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos que lhes foram transferidos” e por entender que não restou comprovado “locupletamento por parte dos recorrentes, bem como os sérios problemas estruturais do” Planfor.

É o Relatório.

VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade, podem ser conhecidos os recursos interpostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce contra o Acórdão 1.530/2008 – Plenário, que, ao apreciar tomada de contas especial decorrente da inexecução parcial do contrato CFP 25/1999, firmado pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF com a Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração – Fepad para realização, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT repassados no âmbito do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, de cursos de Desenvolvimento de Habilidades Gerenciais e de Agente Administrativo para 1.800 jovens de 16 a 21 anos oriundos de instituições beneficentes ou egressos ou em serviço nas forças armadas, julgou irregulares as contas dos recorrentes e condenou-os, solidariamente com Marco Aurelio Rodrigues Malcher Lopes e Conceição Das Graças Vieira Dantas Vaz, servidores da Seter/DF, ao recolhimento do débito apurado.

2. Não obstante as propostas divergentes da Serur, que pugna pela denegação de provimento, e do MPTCU, que defende o atendimento dos pedidos daqueles recorrentes e o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalvas, entendo que os apelos em foco podem ser apenas parcialmente providos.

3. Como a execução do ajuste ficou integralmente a cargo da Fepad, sem qualquer participação dos dirigentes e servidores da Seter/DF na gestão dos respectivos recursos, não vejo como podem aqueles agentes públicos ser responsabilizados, por condutas praticadas por terceiros em momentos posteriores aos repasses de recursos, já que isto constituiria violação do princípio da subjetividade da pena que pauta o ordenamento jurídico nacional.

4. Além disso, não há provas ou mesmo indícios nos autos de que os agentes públicos tenham se locupletado com as irregularidades ou tenham agido em conluio com a entidade privada, o que confirma sua ausência de responsabilidade pelos débitos.

5. Dois outros aspectos devem ser destacados.

6. O primeiro é que a lassidão da regulamentação do Planfor, conforme esta Casa reiteradas vezes teve oportunidade de verificar, embora não justifique, ameniza a gravidade das falhas nos processos de pactuação.

7. O segundo é que a fiscalização da execução dos ajustes cabia, nos termos das normas do Programa, a um agente contratado especificamente para desempenhar tal mister, o que diminui a gravidade do controle deficiente exercido pelos gestores públicos.

8. Corroborar esse último ponto o fato de que este Tribunal eximiu de qualquer responsabilidade esse agente fiscalizador (acórdão 913/2009 – Plenário), bem como a instituição contratada para realizar o projeto de avaliação da concepção das ações do programa de governo em tela (acórdão 2.626/2008 – Plenário).

9. Ante tais circunstâncias, considero excessivamente rigorosa a interpretação de que os atos dos administradores foram decisivos para a ocorrência das irregularidades, como pretendeu o relator da deliberação atacada, ainda mais quando consideradas as peculiaridades, que destaquei há pouco, de que não foram eles responsáveis pela aplicação final dos recursos e de que não há evidências de conluio ou de locupletamento.

10. Entendo, assim, que os recorrentes Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce devem ser excluídos da solidariedade no débito apurado, cujo ressarcimento deve ser imputado exclusivamente à cooperativa responsável pela aplicação irregular dos recursos.

11. Considero, entretanto, que o comportamento dos mencionados recorrentes não os exime de censura. Como ficou demonstrado nos autos e, em especial, no voto condutor da decisão recorrida, os dirigentes e servidores da Seter/DF arrolados nos autos deixaram de observar algumas das normas balizadoras do Planfor e de adotar cautelas necessárias a assegurar a boa aplicação dos recursos, em especial no que tange à análise da viabilidade do projeto apresentado pela entidade executora. Por tais

infrações a normas de administração pública, deve ser mantida a irregularidade das contas daqueles gestores, que devem ser ainda apenados com a multa do inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

12. Acrescento que, ante o que dispõe o art. 281 do Regimento Interno, o encaminhamento adotado em relação aos dois recorrentes em questão deve ser estendido aos dois outros gestores da Seter/DF com eles anteriormente condenados solidariamente, Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes e Conceição das Graças Vieira Dantas Vaz, haja vista as circunstâncias objetivas aduzidas pelos recorrentes.

13. Dessa forma, voto pela adoção da minuta de acórdão que submeto ao escrutínio deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 3 de março de 2010.

AROLDO CEDRAZ
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce contra o Acórdão 1530/2008-Plenário, proferido em sede de tomada de contas especial e mediante o qual foram julgadas irregulares as contas dos recorrentes, sendo eles condenados em débito solidariamente com outros responsáveis e com a Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração - Fepad, pelo valor histórico aproximado de R\$ 145.618,00.

A Fepad foi contratada pelo Distrito Federal (Contrato 25/1999, no valor de R\$ 318.600,00) com recursos repassados no âmbito do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, que é financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), segundo as diretrizes fixadas pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat).

O contrato, o qual é objeto da presente tomada de contas especial, tinha por objeto inicial a realização de cursos de desenvolvimento de habilidade gerenciais e agente administrativo para 1800 alunos, divididos em 72 turmas com carga horária média de 100 horas (fl. 312, vol. 2). Entretanto, após decisão unilateral da Seter, teriam sido efetivamente ministrados os seguintes cursos: agente administrativo, atendimento ao cliente, introdução ao controle de pragas e higiene/conservação. (fl. 334, vol. 6)

A Serur propôs o não provimento dos recursos.

O Ministério Público junto ao TCU propôs que seja dado provimento aos recursos e julgadas regulares com ressalva as contas dos gestores, ao fundamento que “ainda que se reconheça falha da Seter/DF ao não adotar medidas efetivas para controlar a execução dos contratos celebrados sob a égide do Convênio MTE/Sefor/Codefat 5/99, há que se ponderar que não havia orientação nesse sentido do Ministério do Trabalho e Emprego. Além disso, restou demonstrado nos autos que aquela Secretaria não contava com a estrutura necessária para ter sob seu controle a implementação do Planfor no Distrito Federal.”

O eminente Relator dos recursos de reconsideração, Ministro Aroldo Cedraz, concluiu pela manutenção do débito à empresa contratada. Entretanto, por não vislumbrar que os gestores tenham agido com culpa, propôs somente a aplicação de multa aos gestores, sem a condenação em débito. Isso porque, segundo o Relator, “a partir do momento que são repassados, a aplicação dos recursos fica a cargo das entidades que os recebem. ... Além disso, não há provas ou mesmo indícios de que os agentes públicos tenham se locupletado com as irregularidades ou tenham agido em conluio com as entidades privadas.”

Com as vênias de estilo, apresento entendimento diverso.

Preliminarmente, observo que a proposta da manutenção da condenação em débito apenas da empresa contratada não encontra respaldo na jurisprudência desta Corte, cuja jurisdição, em situações da espécie, somente é atraída na hipótese de haver atos ilícitos praticados por servidores públicos, ensejando a responsabilidade solidária com a contratada (Enunciado da Súmula 187 desta Corte). Assim sendo, caso

se tratasse de simples inadimplemento contratual, não estariam presentes os pressupostos para a instauração de tomada de contas especial e tampouco da condenação em débito da empresa contratada isoladamente, mas sim da realização de determinação para que o órgão contratante adotasse as medidas cabíveis para o ressarcimento do débito.

Ademais, ao contrário do apontado pelo Relator, manifesto o entendimento de que a natureza jurídica do ajuste estabelecido entre as partes é um contrato de prestação de serviços e não um convênio. Isso porque, para a caracterização de convênio seria necessário que se tratasse de um “evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação” (inciso I do § 1º do art. 1º da IN-01/97), o que não vislumbro ocorrer nesse caso. Primeiro, pelo fato de não verificar que a contratada tenha interesse diverso daquele de receber a contraprestação financeira pela Administração em razão da execução do objeto pactuado. Segundo, porque não está evidenciado que tenha havido mútua cooperação na execução do objeto.

Não infirma esse entendimento a hipótese de a contratada ser entidade sem fins lucrativos, pois essa circunstância, por si só, não caracteriza a celebração de um convênio (art. 24, XIII, da Lei 8.666/93). Ademais, observo que essa matéria tem sido objeto de sucessivas manifestações por parte do Plenário desta Corte, quando, ao serem analisadas situações análogas - referentes aos recursos do Planfor repassados ao Estado do Mato Grosso do Sul-, afastou-se expressamente a possibilidade de se tratar de convênios. (Acórdãos Plenários 63/09, 111/09 e 682/09)

Quanto ao mérito, efetivamente, o Planfor funcionou no exercício 1999 de forma precária em praticamente todo o país, tendo sido comprovada a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais se destacam o fato de o Ministério não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação. No caso específico do Distrito Federal, tem se constatado o descumprimento da legislação aplicável e dos termos editalícios e contratuais, em especial a inadequada habilitação prévia das entidades contratadas, a liberação irregular de recursos e falhas no acompanhamento da execução dos contratos.

Esta Corte, ao apreciar as 41 (quarenta e uma) das 42 (quarenta e duas) tomadas de contas especiais instauradas em razão de indícios de malversação de recursos federais repassados ao Distrito Federal no bojo do Planfor-1999, em nenhum momento desconsiderou essa situação. Tanto é assim, que constatadas diversas irregularidades na execução do programa, absteve-se este Tribunal, em regra, de aplicar qualquer sanção aos responsáveis.

Nem se diga que essas irregularidades foram de pouca relevância, pois além de terem sido verificadas em praticamente todas as contratações analisadas, demonstraram um quase absoluto desrespeito não só às normas que regem as despesas públicas, mas também aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, dentre eles, o da eficiência, impessoalidade, economicidade e moralidade.

Transcrevo a seguir, para demonstrar a falta de zelo com que foram efetuadas as contratações, as irregularidades verificadas nesta TCE específica e que, como dito antes, se repetiram de forma geral na execução do Programa (fls. 332/333, vol. 6):

a) utilização irregular do expediente da dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente a Fepad, no âmbito do PEQ/DF-1999, não observando os preceitos contidos nos arts. 3º; 24, XIII, e 26, parágrafo único, II e III, da Lei nº 8.666/1993;

b) inobservância dos itens 1.4, 2.9, 2.10, 4.1, 4.2 e 4.3 do Edital nº 2/1998 para selecionar e habilitar a Fepad como entidade executora do PEQ/DF-1999;

c) seleção, habilitação e contratação da Fepad como executora no PEQ/DF-1999 sem a devida verificação da qualificação econômico-financeira compatível com os compromissos que viriam a ser assumidos, bem como da qualificação técnica, experiência e reputação para executar atividades de formação profissional, violando o disposto nos arts. 3º; 24, XIII, e 31 da Lei nº 8.666/1993;

d) ausência de justificativa para a contratação da Fepad, escolha do projeto e preço proposto por essa entidade, em detrimento de outras 103 entidades habilitadas no PEQ/1999, em afronta ao princípio da motivação, da isonomia, da impessoalidade e da publicidade, estampados no art. 3º da Lei nº 8.666/93, a partir dos fundamentos constitucionais;

e) aprovação de projetos, que seriam os próprios objetos dos contratos, sem a especificação clara e precisa dos produtos ou resultados esperados e de como seriam realizados os serviços propostos, em afronta aos arts. 54, § 1º, e 55, I, da Lei nº 8.666/1993 e com especificações em desacordo com as normas do Planfor e do próprio PEQ/DF-1999;

f) contratação com previsão de pagamento antecipado, sem caução ou outras garantias reais, contrariando o disposto nos arts. 62 da Lei nº 4.320/1964 e 38 do Decreto nº 93.872/1986;

g) não cumprimento ou cumprimento irregular dos itens 3.3 e 3.4 do Contrato nº 25/1999, devido à ausência de relatórios e documentos que demonstrassem a execução contratual e permitissem o cotejo entre o previsto e o realizado, caracterizando ainda a consequente inobservância das Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil, em especial o art. 62 da Lei nº 4.320/1964, pelo fato de terem sido efetuados pagamentos sem a regular liquidação prévia;

h) inadimplência contratual em razão da não comprovação do recolhimento dos encargos previdenciários derivados da execução do Contrato nº 25/1999, infringindo o disposto na cláusula 5.2 desse termo e o art. 71 da Lei nº 8.666/1993;

i) não comprovação da execução do Contrato nº 25/1999, tanto por parte da Seter/DF quanto da entidade, em função da ausência de documentos comprobatórios nos processos, os quais, mesmo depois de solicitados à Seter/DF e à contratada, durante as investigações realizadas, não foram apresentados ou não foram suficientes para comprovar o cumprimento das responsabilidades contratuais e legais;

j) não comprovação da correta aplicação dos recursos repassados pela Seter/DF, de acordo com o cronograma de execução e de desembolso, no que se refere às despesas obrigatórias com aquisição ou confecção de material de ensino, remuneração de instrutores e pagamento dos benefícios para os alunos, como vale-transporte;

l) contratação intempestiva do UniCeub para fiscalizar, supervisionar e acompanhar o contrato celebrado com a Fepad, sem fornecer tempestivamente as informações necessárias à sua perfeita realização, como os projetos objetos da fiscalização, e não tomando providências diante dos indícios de irregularidades apresentados nos relatórios parciais do UniCeub;

m) ausência de providências visando coibir os desvios ocorridos na implementação do PEQ/DF-1999, em detrimento das obrigações insertas na cláusula 3.2 do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 5/1999 e recomendações e determinações feitas pelo TCDF.

Em que pese a gravidade dessas ocorrências, esta Corte, tendo em conta as circunstâncias adversas em que ocorreu a execução do Programa como um todo, efetuou uma análise finalística. Ou seja, verificou-se se os objetos contratuais foram cumpridos e se a população efetivamente foi beneficiada pelo recursos públicos. Exigiu-se pois o mínimo, qual seja, que os recursos não tenham sido desviados para finalidades outras não compatíveis com sua natureza pública ou apropriados por terceiros sem que tenha havido a devida contraprestação dos serviços.

Corroborando essa constatação, verifica-se que das 41 (quarenta e uma) tomadas de contas especiais já apreciadas por esta Corte referentes ao Planfor-DF/99, somente em 19 (dezenove) houve a imputação de débito, no valor histórico total de R\$ 11.192.032,55 – ou, depois de considerados os encargos legais, em torno de R\$ 47.000.000,00 -, de um total de R\$ 24.486.000,00 (valores históricos) repassados pela União. Nesses casos, destaco, ocorreram graves falhas, não se demonstrando por qualquer meio a regular aplicação dos recursos repassados. Em suma, pagou-se por serviços que não foram executados.

Demonstra-se assim que esta Corte vem pautado suas decisões de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, sem generalizações e sempre, repito, buscando verificar se foram atingidos os objetivos de cada contratação.

Destaco que, na apuração dessas execuções contratuais, as listas de frequência (diários de classe) apresentam especial relevância, pois são os documentos que tem como função atestar a efetiva participação dos alunos nos cursos. Essas listas, assinadas pelos instrutores de cada turma, registram as presenças e ausências dos estudantes em cada aula ministrada e propiciam verificar a carga horária efetivamente ministrada. Tais documentos vêm sendo utilizado pelo Tribunal na aferição do cumprimento

das metas de diversos contratos firmados no âmbito do Planfor. (v. g. Acórdãos Plenários 903/09, 1121/09 e 2204/09).

No caso específico destes autos, como apontado pela Secex **a quo** (fl. 330, vol. 6), não foram apresentadas fichas de frequência (com exceção de uma única referente a 36 alunos) ou outros elementos que efetivamente comprovassem a realização dos cursos. Foram contudo apresentados documentos diversos, tais como: recibos e contratos de instrutores, coordenação e apoio administrativo; declarações de ocupação dos espaços das salas de aula, relação de quantitativos de turma por curso, comprovantes de locação de equipamentos, dentre outros. (fl. 329 e 336, vol. 6)

Diante desse contexto, a unidade técnica **a quo** assim se manifestou com o ulterior respaldo do Plenário desta Corte (fl. 336, vol. 6):

“essa é uma evidência de que os cursos possivelmente estavam sendo ministrados pela Fepad. Porém, essas informações não são suficientes para comprovar a utilização dos recursos no objeto contratual. Aduz-se que a Fepad, mesmo após a citação, não acrescentou nenhum comprovante de despesa que comprovasse a aplicação dos recursos públicos, tais como a folha de frequência de todos os cursos, comprovantes de despesa com a confecção de certificados e demais notas fiscais e faturas. Finalmente, a ocupação dos espaços para realizar os cursos foi feita mediante declarações, contudo, não consta a declaração da utilização do espaço da Associação Comercial do Distrito Federal, onde teria sido usado um auditório;

considerando a ausência de comprovantes e a fragilidade da documentação apresentada, resta apurar a execução do objeto contratual com base nos comprovantes de despesas disponíveis. Ressalte-se que as notas fiscais ou faturas de prestação de serviços acompanhavam os relatórios da entidade que foram atestados pelo executor técnico, conforme estipulado no item 3.3 do contrato. Assim, será considerada a soma dos valores dos comprovantes de despesas apresentados pela Fepad, discriminados a seguir, no total de R\$ 172.982,01: Folha de pagamentos: R\$ 116.976,84; Transportes: R\$ 39.200,04, Seguro de Vida: R\$ 1.395,13 e Locação de Micros: R\$ 15.410,00.” (grifei)

Em suma, na ausência de efetivos comprovantes da execução contratual e na presença de elementos indicativos de que houve ao menos em parte a realização de cursos, esta Corte, em um posicionamento benéfico para a contratada e para os gestores, acatou os comprovantes de despesas apresentados. Assim, somente foram comprovados gastos na execução do objeto do contrato no montante de R\$ 172.982,01, equivalentes a 54,3% do valor contratado (R\$ 318.600,00).

Como exposto anteriormente, esta Corte absteve-se de aplicar sanções aos gestores em razão da precariedade com que foi implementado o Programa. Entretanto, daí a isentar esses gestores pelos prejuízos sofridos pelo erário entendo ser um passo demasiadamente largo.

Faço essa afirmação porque, após as contratações das entidades, as dificuldades do programa ficaram em segundo plano, pois a situação se resumia a um objeto contratado que somente deveria ter sido pago à medida que fosse executado. A Lei 8.666/93 é clara, em seu art. 67, ao afirmar que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração. O art. 63 da Lei 4320/64 também é evidente ao estabelecer que o pagamento da despesa deve ser precedido da comprovação da prestação do serviço. Pouco importa, nesse entendimento, o fato de o Ministério do Trabalho não ter orientado adequadamente os gestores da Seter/DF, pois as referidas obrigações legais subsistem independentemente da existência ou não dessa orientação.

Veja-se que não se trata de um objeto de maiores complexidades – exceto pelos seus quantitativos exacerbados -, pois uma simples verificação das listas de presença pelo fiscal do contrato impediria os pagamentos indevidos, desde, é certo, que fosse designado um fiscal com conhecimentos adequados e lhe atribuída uma carga de trabalho compatível. Não procede portanto, a meu sentir, o eventual argumento de que os responsáveis se utilizaram de todos os meios de controle disponíveis.

Também não sensibiliza a alegação de que a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF, na condição de conveniente e responsável pela aplicação dos recursos, não detinha de condições adequadas para acompanhar a execução dos contratos. Ora, em sendo confirmada a assertiva, os gestores deveriam ter se absterido de formalizar as contratações. Tanto no meio privado quanto no meio

público, é básico o entendimento de que os contratantes devem ter as mínimas condições de verificar a execução dos serviços contratados e pagar de acordo com essa verificação. Quando assim não procedem, ou seja, quando efetuam uma contratação e não fiscalizam a sua execução, a parte contratante está agindo com extrema negligência e deve responder por tanto. Quando se trata da Administração Pública a culpa resta mais agravada, pois os gestores possuem a obrigação constitucional de adequadamente zelar pela regular aplicação dos recursos públicos a eles confiados. Ou seja, entendendo constituir conduta culposa de caráter extremamente grave o gestor público firmar contratos, não fiscalizá-los e autorizar pagamentos sem verificar a efetiva contraprestação dos serviços.

Outrossim, destaco, que, em situações similares, tratando de recursos do Planfor repassados ao Estado do Mato Grosso do Sul nos exercícios de 1999 e 2000, esta Corte adota entendimento consentâneo com o agora exposto. Ou seja, em casos de não comprovação da execução do objeto pactuado, os gestores, incluindo o ex-Secretário de Estado, são condenados solidariamente em débito com a empresa contratada. (v.g. Acórdãos Plenários 606/2009, 737/2009, 1278/2009, 2580/2009 e 2673/2009, todos de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti).

II

Contextualizada a matéria e antes de adentrar na análise da conduta específica de cada responsável, trago algumas considerações acerca dos critérios para a definição de responsabilidade dos agentes públicos, constantes do voto condutor do acórdão impugnado e ainda pertinentes:

“Preliminarmente, ressalto que a responsabilidade desses agentes é subjetiva. Nesse sentido, cito trecho do Acórdão nº 386/1995 - 2ª Câmara (TC nº 574.084/93-2), no qual foi afirmada a impossibilidade de ser invocada a responsabilidade objetiva do agente público pela prática de atos administrativos:

‘Por outro lado, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal disciplina a responsabilidade objetiva do risco administrativo das pessoas jurídicas de direito público e das legatárias, por atos praticados pelos agentes públicos, violando direitos de outras pessoas, causando-lhes danos ou prejuízos, uma evolução da responsabilidade civilista. *In fine*, o citado parágrafo disciplina que o agente público praticante do ato responde perante a pessoa jurídica responsável por culpa *lato sensu*. No caso em exame, não se trata de lesão singular a direito, mas à sociedade, por descumprir um dever implícito na função pública, fundado em princípios que norteiam o Direito Público, cujo controle *ab initio* cabe ao Tribunal, nos termos do retromencionado art. 71 e seguintes da Constituição Federal.

Preleciona o mestre Hely Lopes Meirelles: ‘A responsabilização de que cuida a Constituição é a civil, visto que a administrativa decorre da situação estatutária e a penal está prevista no respectivo Código, em capítulo dedicado aos crimes funcionais (arts. 312 a 317).’

Tal entendimento foi reiterado no Acórdão nº 67/2003 - 2ª Câmara (TC nº 325.165/1997-1), do qual se extrai o seguinte trecho:

‘A responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e no artigo 159 da Lei nº 3.071/1916, segue a regra geral da responsabilidade civil. Quer dizer, trata-se de responsabilidade subjetiva. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. Esta, vale frisar, é responsabilidade excepcional, a exemplo do que ocorre com os danos causados pelo Estado em sua interação com particulares - art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

A responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa. Neste sentido, permito-me transcrever Silvio Rodrigues (Direito Civil, Responsabilidade Civil, pág. 16):

‘Culpa do agente. O segundo elemento, diria, o segundo pressuposto para caracterizar a responsabilidade pela reparação do dano é a culpa ou o dolo do agente que causou o prejuízo. A lei declara que se alguém causou o prejuízo a outrem por meio de ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, fica obrigado a reparar. De modo que, nos termos da lei, para que responsabilidade se caracterize mister se faz a prova de que o comportamento do agente causador do dano tenha sido doloso ou pelos menos culposos.’

Aduzo que a responsabilidade solidária do agente público também não se presume, como se depreende da leitura do retromencionado Acórdão nº 67/2003 - 2ª Câmara. Naquela oportunidade, foi assim discutida a responsabilidade dos administradores de recursos públicos:

‘A solidariedade, nos termos do art. 896 do Código Civil de 1916, lei que rege os fatos ora examinados, não se presume. Resulta da vontade da lei ou da vontade das partes. Decorre, também, a teor do art. 1.518 desse mesmo código, da prática de ato ilícito - respondem pela prática do ato todos que concorreram para sua execução. No âmbito da legislação que rege os processos desta Corte, o inciso I do art. 12 da Lei nº 8.443/1992 dispõe que o Relator, verificada irregularidade nas contas, fixará a responsabilidade, que poderá ser individual ou solidária.

Dessa legislação que ora menciono, é possível depreender que a responsabilidade solidária só surge da lei, do contrato ou da prática de ato ilícito.’

Consequentemente, a imputação de débito solidário aos agentes públicos de que ora se cuida depende, fundamentalmente, da existência de dolo ou culpa. Considerando que não há nos autos indícios de locupletamento ou de dolo desses agentes, entendo haver necessidade de perquirir a existência de culpa. Tendo em vista que age com culpa quem atua com imperícia (relativa à falta de habilidade, de capacidade técnica), imprudência (ligada a ações temerárias) ou negligência (relacionada com ações desidiosas ou com omissões), analisarei em separado a conduta de cada um dos citados, procurando aferir se seus atos estão ou não eivados por uma dessas modalidades de culpa.

Ao analisar a existência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, adotarei como parâmetro para comparação a conduta esperada de um homem médio, diligente e probo - o equivalente ao princípio romano do *bonus pater familiae*. Ressalto ser pacífica a assimilação desse princípio pelo direito pátrio, tanto que, na época em que ocorreram os fatos ora sob exame, ele estava insculpido nos arts. 1.300 e 1.301 do Código Civil, no art. 153 da Lei das Sociedades Anônimas e no art. 142 do Código Comercial.

Desse princípio decorre que o agente público deverá agir como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios, respondendo pelos danos que vier a causar em decorrência de condutas desidiosas ou temerárias. Assim, nas palavras de José Aguiar Dias, ‘a culpa pode ser entendida como a falta de diligência na observância da norma de conduta, isto é, o desprezo, por parte do agente, do esforço necessário para observá-la, com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse na consideração das consequências eventuais de sua atitude.’ (Da Responsabilidade Civil. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979)

Impende analisar, ainda, o resultado observado e o nexo causal. Quanto ao resultado, saliento que só será possível imputar responsabilidade e, consequentemente, só haverá obrigação de indenizar se a conduta analisada ocasionar dano ou violação de interesse. Diante da inexecução contratual ..., entendo estar caracterizado o dano ao erário.

O nexo causal ou relação de causalidade é o liame que une a conduta do agente ao dano, sendo, portanto, um elemento indispensável para a atribuição de responsabilidade. A determinação do nexo causal é uma situação de fato a ser avaliada em cada caso concreto, não sendo possível enunciar uma regra absoluta. Assim, a existência de nexo causal entre as condutas dos agentes públicos e o dano causado aos cofres da União será analisada individualmente no momento oportuno.”

Aduzo que considerações de teor semelhante têm sido acolhidas por este Plenário quando do julgamento de TCE instauradas para apurar irregularidades ocorridas em contratações realizadas no âmbito do PEQ/DF-1999. Assim sendo, esse método de análise é aceito por esta Colenda Corte de Contas.

III

Análise da responsabilidade do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, então do Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal

Como bem exposto no voto condutor do Acórdão 678/2009-Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge e mediante o qual foi negado provimento a recurso de reconsideração interposto pelo responsável em situação análoga àquela aqui tratada, pois referente à outra contratação com recursos do Planfor/DF-99:

“Há que se ressaltar que a administração federal, ao celebrar um convênio, não está simplesmente transferindo recursos para um município, um estado ou uma organização particular. Está, sim, buscando a realização de um específico objetivo de seu interesse. Está dando cumprimento a um dos princípios fundamentais - definidos pelo Decreto-lei n.º 200/1967 - que rege a execução das atividades a seu cargo, qual seja, o da descentralização.

Por corolário, **insere-se no âmbito da competência dos gestores, no caso o ex-Secretário e a ex-Chefe de Departamento**, demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados, a teor do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e no art. 93 do referido Decreto-lei n.º 200/1967, **bem como assegurar sua correta utilização, independentemente de eventuais imperfeições na operacionalização do Plano Nacional de Qualificação Profissional - Planfor.”** (grifei)

Por outro lado, de acordo com o art. 29 do Regimento Interno da Seter, aprovado pelo Decreto 19.875/98, as principais atribuições do Secretário são: coordenar, supervisionar a execução e avaliar as políticas públicas de trabalho, emprego e renda e praticar os atos delas decorrentes; cumprir e fazer cumprir a legislação vigente; coordenar, supervisionar e avaliar as atividades das unidades orgânicas integrantes da Secretaria; homologar e adjudicar o objeto de licitação em qualquer modalidade oriunda da sua Pasta.

Assim, ao ser signatário do Convênio MTE/SEFOR/Codefat 005/99 celebrado com a União, o gestor comprometeu-se a zelar pela aplicação dos recursos repassados, não só em razão dos dispositivos legais pertinentes, mas também em decorrência das atribuições de seu próprio cargo. Ou seja, esse gestor tinha o dever de avaliar a viabilidade do programa, tomar medidas para corrigir eventuais incorreções, adotar as devidas precauções para evitar desvios de recursos, fiscalizar as execuções contratuais e liberar os pagamentos após confirmar a execução dos serviços. Entretanto, nada disso ocorreu.

Veja-se que o projeto constituía no treinamento de 148.000 alunos por meio de cinquenta contratações, envolvendo recursos atualizados da ordem de R\$ 47.000.000,00 (quarenta e sete milhões). Tratou-se pois de um empreendimento de enormes proporções que deveria ter sido colocado como centro das atenções dos dirigentes da Secretaria. Não se tratou pois de uma atividade assessória da pasta, mas sim de sua atividade principal, de forma que o seu titular detinha plena condições de saber que levar a efeito as contratações demandaria grandes esforços por parte do órgão. Em suma, esperava-se do dirigente da Secretaria um mínimo grau de planejamento para dotar o órgão de condições para conduzir as contratações e somente efetivá-las à medida que essas condições eram preenchidas.

Contudo, as falhas detectadas no processo de seleção e contratação das entidades, bem como as irregularidades verificadas durante a execução dos contratos sob comento, apontam para um quadro de descalabro administrativo, o qual decorreu, em grande parte, da conduta omissiva do então titular da Seter, que não forneceu aos seus subordinados os meios materiais e o treinamento necessário ao fiel desempenho das atribuições daqueles servidores, nem deu cumprimento às determinações exaradas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Note-se que as recomendações do TCDF (Decisão nº 7.488, de 04/11/1997 - Processo nº 5.654/1996), a seguir transcritas, visaram evitar a repetição dos erros detectados no Planfor dois anos antes dos fatos analisados nestes autos:

“- promover treinamento visando prover seus servidores das informações referentes às normas de execução orçamentária, financeira e contábil do Distrito Federal, uma vez que **foi observado que os executores técnicos da Secretaria de Trabalho, responsáveis pelos contratos firmados com as instituições de ensino, desconheciam as atribuições a eles conferidas por tais normas, como, por exemplo, atestaram a execução de serviços antes do início dos mesmos;**

- **implantar rotinas de controle interno com o objetivo de acompanhar os procedimentos adotados pelas entidades contratadas para a execução dos cursos de qualificação, em especial, procedimento para recepção e conferência de comprovantes de despesas realizadas por essas entidades;**

- **promover alteração na forma de atestar a execução de serviços constantes das faturas apresentadas pelas entidades contratadas para a execução dos cursos de qualificação, de forma que**

tal atestação só pudesse ocorrer após a efetiva execução dos serviços, conforme as normas de execução orçamentária (Decreto nº 16.098/1994, art. 13, inciso II e § 3º);

- caso necessite antecipar pagamentos, cumprir o estabelecido no § 2º do art. 59 do Decreto nº 16.098/1994, que regula as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal.” (grifei)

Como dito anteriormente neste Voto, os prejuízos advieram porque não se adotou uma medida óbvia e básica, qual seja, verificar se o serviço foi executado antes de autorizar o pagamento. Essa constatação já havia sido explicitada dois anos antes pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, sendo que o gestor nada fez a respeito. Verifica-se assim que a negligência do gestor ganha contornos mais graves, pois a constatação permitida é que deixou de agir porque não o quis e não porque não sabia que deveria agir. Usando-se termos próprios do direito penal, teria agido o gestor com culpa consciente, grau mais elevado de culpa, ou dolo eventual, pois havia a previsão de que a conduta era ilícita e mesmo assim ela foi adotada.

Sobreleva notar que ao gestor público não é dado o direito de se omitir, pois ele detém o poder-dever de agir. A propósito, vale citar Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro. 25ª Ed. São Paulo. pp. 80, 81, 97 e 98):

“A natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

No desempenho dos encargos administrativos, o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. **Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela de poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. ...**

O poder do administrador público, revestindo ao mesmo tempo o caráter de dever para com a comunidade, é insuscetível de renúncia pelo seu titular. **Tal atitude importaria fazer liberalidades com o direito alheio, e o Poder Público não é, nem pode ser, instrumento de cortesias administrativas.**

... Daí porque a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor.” (grifei)

É certo que não se está a afirmar que o responsável devesse praticar todos os atos de acompanhamento, mas sim adotar providências para que isso ocorresse. Infelizmente, isso não ocorreu de forma minimamente aceitável.

Em relação à fiscalização contratual, foram nomeados servidores, na condição de executores técnicos, para acompanhar as execuções contratuais - responsáveis pelo fornecimento das informações que fundamentaram a liquidação da despesa e possibilitaram a realização do pagamento às entidades contratadas. Dos doze servidores designados, apenas quatro foram responsáveis por 68% do valor total de recursos (fl. 404, vol. 15, do TC-003.177/2001-3 e Relatório que acompanha a Decisão 1112/2000-Plenário). Verifica-se assim mais um ato questionável do responsável, caracterizado pela imprudência/negligência, pois era possível antever que esses servidores não teriam condições de acompanhar a execução de todos esses contratos, o maior dos quais visava treinar 48.000 alunos, que compoiam 1.920 turmas de 25 alunos cada.

A respeito, a equipe de auditoria desta Corte assim se manifestou (TC-003.473/2000-2):

“A SFC e o TCDF chegaram às mesmas conclusões desta equipe, quanto às graves falhas de controle no atesto das despesas pelos executores técnicos responsáveis pelo acompanhamento dos

contratos, que resultavam em pagamentos de parcelas indevidas, por serviços não prestados, com infração às normas federais e distritais. ...

Ressalte-se que todos os **executores técnicos adotaram comportamento uniforme**, limitando-se a assinar as faturas, sem acostar ao processo os relatórios previstos nas normas de execução financeira do DF.”

Já o Sr. Diretor, superior hierárquico imediato da equipe de auditoria, assim se manifestou:

“... é lícito deduzir que todos os executores técnicos adotaram o mesmo comportamento, o que leva à suspeita de que receberam orientação superior para assim proceder, reforçada pelos indícios testemunhais de intervenção superior para que ocorresse o pagamento às entidades. Por essas razões, descarta-se a hipótese de falhas individuais dos executores técnicos, cujo comportamento uniforme indica a responsabilidade dos gestores superiores, os quais liquidaram despesas sem que o processo de pagamento contivesse os relatórios indispensáveis para atender às normas do DF.” (grifei)

Essas graves ponderações acabaram por ser corroboradas pelas declarações do executor técnico efetuadas no bojo do TC-003.099/2001-5 (Sr. Marco Aurélio Borges de Lima):

“Na condição de executor-técnico o defendente foi chamado ao Gabinete do Secretário-Adjunto da Secretaria e ordenador de despesas, Sr Marco Aurélio Malcher, para que atestasse a fatura pertinente àquela parcela. Este mencionou que, segundo a Diretora do Departamento de Educação para o Trabalho, Sra. Marise Ferreira Tartuce, a ALA estaria atualizada com o Banco de Dados do Departamento e que se tratava de instituição idônea. **O atesto do servidor foi feito no Gabinete do Secretário-Adjunto e, ato contínuo, teria sido encaminhado, pelo referido administrador, ao Setor de Orçamento e Finanças para pagamento.”** (Grifei)

De relevância também, alguns trechos dos depoimentos dos executores técnicos prestados à Comissão de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego e Emprego (fls. 401/404, vol. 4):

Sra. Ana Cristina de Aquino Cunha

“algumas instituições começaram a executar os contratos sem comunicação formal ao executores técnico, por exemplo a Fundação Teotônio Vilela na formação de formadores; que algumas instituições não tratavam diretamente com os executores técnicos; que o contato era realizado por meio do Gabinete, pelo Sr. Marcus Vinicius; (grifei)

Sr. Carlos Lopes da Cunha

“que para a liberação da primeira parcela exigiu que a FADE/UFPE cumprisse o que estava previsto no contrato; ... que houve pressão do Gabinete da Seter (Sr. Marcus Vinicius) para que a liberação fosse agilizada; que para a liberação da segunda parcela teve que solicitar que a instituição regularizasse sua situação ...; que recebeu um telefonema do Sr. Marcus Vinicius informando que sua designação como Executor Técnico deste projeto tinha sido um equívoco, pois o Deputado Vigão pretendia que os projetos especiais fossem executados pelo comunicante; que quando houve a liberação da segunda parcela já não era o executor técnico do contrato ...; que sabia, por meio da Marise, Diretora do DET, que o Gabinete tinha forte influência sobre as instituições e os executores técnicos;” (grifei)

Dos diversos depoimentos prestados pelos executores técnicos à mencionada Comissão, verifica-se ainda que não lhes foram propiciadas condições materiais adequadas para a realização dos seus trabalhos, pois segunda funcionária do Departamento de Pessoal “nenhum servidor tem autorização para executar atividades fora do horário de trabalho”, de forma que as fiscalizações de cursos realizados à noite, o que aconteceu na contratação em tela (fl. 327, vol. 6), ou em finais de semana deveriam ocorrer sem o pagamento de horas extras ou indenizações de transporte. (fls. 401/402, vol. 4)

Houve também a aparente tentativa de se controlar a execução dos cursos mediante a contratação do UniCeub para fiscalizá-los. Essa contratação demonstrou mais uma vez a falta de cuidado com o Programa como um todo e teve como resultado o agravamento do desperdício de recursos públicos em razão dos pífios resultados obtidos. Isso porque, o contrato foi assinado em 20/07/99, quando os cursos já estavam em grande parte em fase adiantada de execução, além de ter sido verificado que o objeto

contratual foi definido de forma ampla e pouco precisa, deixando, por exemplo, de especificar cada contrato que o Uniceub iria fiscalizar.

As seguintes considerações, constantes do Relatório que fundamenta o Acórdão 913/2009-Plenário (mediante o qual foi analisada a contratação do UniCeub), fundamentam essas conclusões:

“Alegações do UniCeub:

Segundo a defesa, consta em todos os relatórios encaminhados à SETER o apontamento de que o fluxo de informações não garantiria a obtenção de dados imprescindíveis as atividades de supervisão, **entreve criado pela própria entidade contratante** (fl. 20/21, vol. 6).

Informa que a SETER não disponibilizava os contratos celebrados com as entidades envolvidas, embora os tivesse solicitado de maneira reiterada. Esclarece que os questionários definidos na metodologia da UFPE, depois de aplicados pelo CEUB, eram todos recolhidos por funcionários da FADE para serem devidamente tabulados, processados e apreciados, conforme proposta do CEUB (fl. 22/23, vol. 6).

...

Ressalta que manifestou, formalmente, sua preocupação por não estar recebendo informações necessárias para o cumprimento de suas obrigações contratuais, pois se sua atuação não alcançou a totalidade das instituições executoras do programa, deve-se ao fato da grave omissão por parte da SETER ou mesmo da FADE/UFPE, pois a missão da defendente cingia-se a executar a metodologia adotada pela SETER. Além disso, argumenta que os relatórios gerados pelo CEUB foram acatados pela Seter sem qualquer objeção (fls. 24/28, vol.6).

Análise da unidade técnica:

Ressalte-se que, até 13/9/1999, 19 entidades haviam recebido a segunda parcela dos seus contratos, cujo pagamento estava condicionado à conclusão de 50% dos treinamentos. Logo, depreende-se que **a Seter não deu conhecimento ao CEUB de que estavam em andamento os cursos de 12 (19 -7) das 21 entidades que precisavam ser fiscalizadas, caracterizando a negligência dos dirigentes da Seter.**

...

No relatório de outubro/1999 foi informado que, **frequentemente, a relação de cursos chegava ao CEUB após a conclusão dos treinamentos, invalidando o trabalho de supervisão e acompanhamento** (fl. 294, vol. 5).” (grifei)

Ademais, mesmo constatações graves do Uniceub, indicativas de fraude nos comprovantes de despesas, como registro de alunos frequentando um mesmo curso, em duas turmas, nos mesmos horários e local, não motivaram qualquer ação corretiva por parte do gestor (Relatório que acompanha o Acórdão 913/2009-Plenário). No caso em tela, houve até mesmo a impossibilidade de se verificar essas ocorrências, pois, em sua grande parte, não foram apresentadas as listas de presença dos alunos. A respeito, observo que a Fepad simplesmente alegou que as listas foram encaminhadas ao contratante, não constando dos autos que a Seter tenha recebido tais listas ou exigido-as da empresa. (fl. 337, vol. 6)

Dos depoimentos dos executores e do Uniceub, resta até mesmo permitida a conclusão de que havia a intenção dos gestores da Seter de fragilizar os instrumentos de controle, mantendo eles um contato direto com as contratadas e autorizando os pagamentos sem a preocupação da efetiva realização dos cursos ou não.

Veja-se ainda as declarações do Chefe de Gabinete da Seter/DF, constantes do referido Relatório da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (fl. 400, vol. 4):

“que para a liberação da primeira parcela o executor técnico analisa apenas os aspectos documentais exigidos no contrato, haja vista que na contratação já foi verificada a questão da capacidade instalada, bem como o material didático e a relação do corpo técnico docente através da área de análise do projeto; que a segunda e terceira parcela, quando for o caso, são liberadas mediante relatório parcial e a última por relatório final; (grifei)

Essas declarações demonstram a fragilidade dos procedimentos de liquidação da despesa, os quais ocorriam mediante o aceite do executor técnico em meros relatos da empresa contratada. Resta evidente ainda a realização de pagamentos antecipados, pois a primeira parcela era paga sem a prévia execução de

qualquer curso, nos termos da cláusula terceira, item 3.3 do instrumento contratual, assim descrita pela Secex **a quo** (fl. 326, vol. 6):

“previsão, na cláusula terceira, item 3.3, do pagamento da primeira parcela condicionada apenas à existência ou disponibilidade dos recursos materiais e humanos necessários para executar o objeto contratado, o que abre espaço para a prática de pagamento antecipado, vedada pelos arts. 62 da Lei nº 4.320/1964, 38 do Decreto nº 93.872/1986 e 59 do Decreto GDF nº 16.098/1994 (Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do DF);”

No caso concreto, não ocorreu de forma diversa, consoante as anotações da Secex **a quo** (fls. 327, vol. 6):

“a primeira fatura, no valor de R\$ 95.580,00, datada de 12/08/1999, foi aprovada pela executora técnica, Sra. Conceição das Graças V. Dantas Vaz (fl. 452 do vol. 2). O relatório parcial da entidade, datado de 12/08/1999, apenas faz menção a reuniões de planejamento realizadas e ao plano para inscrição dos alunos. Até aquela data, nenhum curso havia iniciado. ...”

Ressalto que o titular de um órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa *in eligendo*, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente. São pertinentes ainda as seguintes colocações constantes do voto condutor do Acórdão 476/2008-Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, em que foi apreciada, em sede de recurso de reconsideração, outra contratação similar à agora tratada, envolvendo recursos do Planfor/DF-99:

“(...)”

16. Não há como desconsiderar que os atos praticados pelos aludidos responsáveis contribuíram sobremaneira, mesmo que seja por descuido na condução da coisa pública, para a prática das irregularidades apontadas nos autos, as quais, destaque-se, conduziram, infelizmente, à ocorrência de prejuízo ao erário, no montante acima mencionado, razão pela qual não vejo como se possa transigir diante das condutas dos recorrentes na execução do convênio em questão.

17. Neste ponto, convém esclarecer que a delegação de competência para execução de despesas custeadas com recursos públicos federais não exime de responsabilidade a pessoa delegante, eis que inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma. Foi o que ocorreu no caso sob exame, em que os recorrentes, como gestores do Convênio MTE/Sefor/Codefat 05/1999 e de seu Termo Aditivo 01/1999, a despeito de eventualmente terem delegado competência para que outras pessoas praticassem determinados atos na execução de despesas custeadas com recursos provenientes do aludido ajuste, deixaram de exercer de forma efetiva e diligente o controle da execução dessas despesas, sendo, por isso, pessoalmente responsáveis pelas irregularidades apuradas nos autos.” (grifei)

A propósito, Hely Lopes Meirelles ensina que a fiscalização hierárquica (Direito Administrativo Brasileiro. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 619):

“É um poder-dever de chefia e, como tal, o chefe que não a exerce comete inexecução funcional. Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica, o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia.” (grifei)

Observo que os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados pelo responsável, deveriam ser de seu conhecimento. A uma, porque a relevância do PEQ/DF (treinamento de 148.000 alunos), induzia a um acompanhamento especial. A duas, porque as falhas sob comento não decorreram de atos isolados de um ou de outro servidor, mas de condutas praticadas por praticamente todos os servidores da Seter/DF que estavam envolvidos com o controle da execução do PEQ/DF, em especial o seu Chefe de Gabinete. A três, porque, na condição de dirigente máximo do órgão, o citado tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados.

Em consonância com as lições doutrinárias acima citadas, esta Corte tem entendido que compete ao administrador público controlar de forma efetiva as atividades de seus subordinados. Nesse sentido, cito os seguintes trechos da Decisão nº 58/2001 - Plenário (TC nº 275.079/1997-0):

“O administrador público deve sempre manter vivo o Princípio do Controle, previsto no artigo 13 do Decreto-lei nº 200/1967: O controle das atividades da administração federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos.”

O controle deve pressupor, dentro da posição doutrinária de Hely Lopes Meirelles, supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, dentro de uma faixa de policiamento dos subordinados.

Descontrole não se coaduna com um perfeito funcionamento da administração pública.”
(grifei)

De relevo, ainda, os acontecimentos que envolveram a seleção das entidades, incluindo a Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração, consoante registrado pela unidade técnica **a quo** (fls. 324/325 e 331, vol. 6):

“a partir da habilitação de 103 entidades, foram escolhidas pela Seter, sob critério não revelado, 50 destas entidades para serem contratadas, dentre as quais Fepad. ... Ficou nítido, na obscura aprovação de projetos questionáveis do ponto de vista operacional, o afastamento do interesse público, em desrespeito à moralidade administrativa necessária à ação pública. Afinal, os dirigentes da Seter/DF não se preocuparam em contratar os serviços do PEQ/DF-1999 a partir da proposta mais vantajosa, tampouco em aceitar projetos/propostas que fossem compatíveis com os objetivos e parâmetros fixados pelo PEQ

o procedimento de seleção das entidades, dentre elas a Fepad, violou o Princípio da Isonomia, estampado no “caput” do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, em sintonia com o art. 37, XXI, da Constituição Federal.... Dessa forma, os dirigentes da Seter/DF feriram os Princípios da Motivação e da Impessoalidade, ambos previstos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, e o Princípio da Publicidade, haja vista que os processos examinados não permitem conhecer o ato administrativo e a conduta dos seus agentes;

a Seter/DF selecionou as entidades executoras ‘no atacado’, todas de uma vez só e sem discriminar o objeto da contratação, ao arrepio das recomendações do Guia do Planfor, elaborado pelo MTE. A seleção foi centrada na executora e não no projeto, tendo sido valorizados os aspectos quantitativos em detrimento dos qualitativos.

...

a Fepad não está incumbida estatutariamente do ensino profissionalizante... Logo, não foi observado o requisito básico contido no item 1.4 do Edital nº 2/1998, qual seja, ‘ser incumbida regimental ou estatutariamente do ensino profissionalizante’. Também não foram observados os itens 2.9 e 2.10 do Edital nº 2/1998, que tratam de informações a respeito dos locais onde os cursos seriam ministrados e dos respectivos termos de cessão;

...

não existem nos processos analisados as necessárias justificativas para a dispensa da licitação, nos moldes preconizados pelo art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

os contratos são padronizados e, mesmo com a incorporação do projeto, **não estabelecem com clareza e precisão as condições para sua execução,** expressas em cláusulas que definissem direitos, obrigações e responsabilidades das partes, consoante disposto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;”
(grifei)

As precárias condições em que ocorreram as habilitações das entidades contratadas são também evidenciados nos seguintes depoimentos de membros da Comissão de Habilitação (Relatório da TCE instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – fls. 399/400, vol. 4):

“que foi afastada de algumas análises onde a instituição não conseguia comprovar a estrutura física; que **a orientação da Seter era no sentido que as instituições provariam a existência do corpo técnico quando da liberação da primeira parcela** com a juntada da quitação da previdência social;” (Ana Cristina de Aquino Cunha)

“mostrou surpresa ao constatar em alguns processos, dos quais não foi relatora, que **existe aprovação sem juntada dos documentos necessários** e do relatório individual de cada relator;” (Raquel Vilela Pedro) (grifei)

As conclusões da Comissão de TCE do Ministério do Trabalho também são esclarecedoras (fl. 400, vol. 4):

“Em síntese, observa-se que **foram cadastradas instituições sem corpo técnico e sem instalações físicas**, contrariando regras fundamentais do Convênio firmado com o MTE, das Resoluções 198 e 294 do Codefat, do Edital 02/98 e da Lei de Licitações.” (grifei)

Do exposto, verifico que as contratações em tela foram maculadas pelas seguintes irregularidades, atribuíveis ao gestor por, para dizer o mínimo, conduta culposa omissiva ou comissiva:

a) utilização irregular do expediente da dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente o FEPAD, no âmbito do PEQ/DF-1999;

b) seleção, habilitação e contratação do FEPAD como entidade executora do PEQ/DF-1999 sem a devida verificação da qualificação técnica, experiência e reputação para atividades de formação profissional;

c) aprovação dos projetos, que seriam o próprio objeto dos contratos, sem a especificação clara e precisa dos produtos ou resultados esperados, de como seriam realizados os serviços propostos e das especificações, em desacordo com as normas do Planfor e do próprio PEQ/DF-1999;

d) contratação com previsão de pagamento antecipado sem caução ou outras garantias reais;

e) não cumprimento ou cumprimento irregular das exigências constantes dos itens 3.3 e 3.4 dos contratos, com a apresentação de faturas irregulares e a autorização de pagamentos sem a devida comprovação do cumprimento do objeto;

f) contratação intempestiva do UniCeub, para fiscalização, supervisão e acompanhamento dos contratos firmados com o FEPAD, além de haver vagueza no termo contratual de que como se daria essa fiscalização e não terem sido fornecidas as informações necessárias à fiscalização;

g) omissão diante da verificação de indícios de irregularidades e ausência de providências visando coibir os desvios ocorridos na implementação do PEQ/DF-1999, inclusive já detectadas em exercícios anteriores pelo TCDF;

h) nomeação de servidores despreparados para a fiscalização contratual, em quantidade insuficiente ante o volume de serviços a ser fiscalizado e sem que lhes tivesse sido propiciadas condições para tanto.

Patente está que a adoção de providências em relação a essas irregularidades, a depender de decisões administrativas dos gestores da Seter, teria permitido a significativa melhoria do sistema de controle da aplicação dos recursos federais transferidos ao DF sob a égide do Planfor e, por via de consequência, teria sido evitado o cometimento da maior parte das falhas apontadas em todas as TCE instauradas tendo por objeto a execução do PEQ/DF-1999. O que, em última análise, tornaria extremamente improvável a ocorrência do dano ao erário que ora se apura.

Desta feita, entendo que deva ser negado provimento ao recurso interposto pelo Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, mantendo-se o julgamento das suas contas pela irregularidade, com a imputação de débito solidário. Isso porque, considero ter ficado demonstrado que o ex-titular da Seter/DF agiu, no mínimo, com negligência e imprudência e que sua conduta contribuiu de forma decisiva para a ocorrência do dano sofrido pelos cofres públicos.

IV

Análise da responsabilidade da Sra. Marise Ferreira Tartuce, então Chefe do Departamento de Educação do Trabalhador (DET)

As atribuições do cargo ocupado pela responsável abrangiam as etapas de planejamento, análise dos projetos e acompanhamento da execução dos processos de Educação Profissional (arts. 25 a 28 do Decreto GDF nº 19.875/98). Assim sendo, fica evidente que competia à Sra. Marise Tartuce analisar os projetos e acompanhar a execução dos processos relativos ao Planfor, inclusive no que concerne à observância das normas de execução orçamentária, financeira e contábil.

A conduta da responsável foi assim descrita pela Secex **a quo** (fls. 331, 346 e 347, vol. 6):

“a área técnica (DET), chefiada pela Sra. Marise Ferreira Tartuce, **não realizou o exame cuidadoso dos projetos. O parecer técnico é mera repetição de partes das propostas apresentadas pelas entidades e não traz elementos de confronto com os parâmetros do PEQ ou do Planfor. O DET foi negligente quanto ao controle e à verificação da execução, não tendo zelado pelas condições adequadas à fiscalização dos contratos pelos executores técnicos.** ...

as falhas no controle da execução dos contratos por parte do DET/Seter/DF, chefiado pela Sra. Marise Tartuce, ao qual os executores técnicos estavam subordinados, caracterizou-se, também, pelos pagamentos antecipados às contratadas e atestos da execução sem a devida verificação do adimplemento dos serviços, ao arrepio total da legislação, como no caso do contrato da Fepad. A designação de técnicos da Seter/DF para esse mister, conforme previsão legal, não foi suficiente para evitar as irregularidades identificadas, uma vez que **não foram disponibilizadas as condições elementares de suporte para que eles realizassem a verificação física que, na maioria dos casos, representava incumbência desproporcional e adicional às obrigações normais desses agentes;**

sua responsabilidade configurou-se também por ter aprovado o projeto que deu origem ao Contrato nº 25/1999, mediante aposição de assinatura em documentos padronizados, acatando parecer técnico de subordinados e **autorizando a contratação do Fepad por dispensa de licitação;**” (grifei)

Depreende-se pois que a análise do projeto apresentado pelo FEPAD e o acompanhamento do respectivo processo foram realizados de forma negligente e ineficaz, sendo que era exigível conduta diversa da gestora, não havendo justificativas para ela não ter executado as suas atribuições funcionais, principalmente aquelas referentes ao planejamento e acompanhamento da execução dos contratos.

Isto posto, tendo em conta as considerações efetuadas quando da análise da conduta do titular da Seter, vislumbro estar devidamente caracterizado o nexo de causalidade entre a conduta da gestora e o débito aqui configurado, devendo portanto essa gestora responder solidariamente com a contratada. Assim, entendo que deva ser negado provimento ao recurso da responsável.

V

Embora, não tenham interposto recurso contra o Acórdão 1530/2008-Plenário, farei breve considerações acerca da conduta dos demais responsáveis pelo fato de o Ministério Público junto ao TCU haver proposto também afastar as responsabilidades desses gestores, com fulcro no art. 281 do Regimento Interno.

Análise da responsabilidade do Sr. Marco Aurélio Malcher Lopes, então Secretário-Adjunto da Seter/DF, Ordenador de Despesas da Secretaria e substituto eventual do Secretário

A sua responsabilidade acerca das falhas em questão advém principalmente do fato de ter sido o ordenador de despesas e responder pela execução contratual, inclusive nomeando o executor técnico do contrato.

Por pertinentes, transcrevo as seguintes considerações constantes do voto condutor do acórdão impugnado:

“Aduzo ter ficado patente que o responsável atuou com imprudência e negligência, existindo um nexo de causalidade entre a conduta do responsável sob enfoque e o dano sofrido pelo erário. Afinal, ele participou da aprovação de projetos inadequados, cuja execução foi cometida a uma entidade contratada com dispensa de licitação indevida, tendo sido esse último ato ratificado pelo responsável. Posteriormente, ele **designou como executora técnica uma servidora que não dispunha de tempo suficiente para bem desempenhar suas funções e não disponibilizou os recursos materiais e humanos necessários ao exercício eficaz das atribuições cometidas a essa servidora.** Ressalto que a executora técnica desempenhava um papel de vital importância para o sucesso do PEQ, pois era a responsável direta pela fiscalização das atividades de treinamento. Assim sendo, se essa executora tivesse exercido adequadamente suas atribuições, os pagamentos indevidos poderiam ter sido evitados ou, na pior das hipóteses, teriam sido minimizados.

Não menos relevantes foram seus atos praticados de forma negligente, pois se o responsável tivesse dado cumprimento às decisões do TCDF, as falhas ocorridas na gestão anterior não teriam se repetido e o prejuízo ao erário teria sido evitado. Quanto à omissão diante dos indícios de

irregularidades e às autorizações para que pagamentos fossem efetuados sem a devida comprovação da execução dos respectivos objetos, parece evidente que essas irregularidades contribuíram significativamente para a ocorrência do dano ao erário ora em exame.

Diante do acima exposto, forçoso é concluir que a ausência da cautela e do zelo profissional requeridos de agentes administrativos, quando estão atuando na defesa dos interesses do erário, contribuiu significativamente para a ocorrência do prejuízo apurado nestes autos, o qual deverá ser ressarcido ainda que seja reconhecida a boa-fé do responsável. Afinal, a preservação do erário jamais poderia ficar a mercê do conhecimento sobre a intenção (animus) do agente causador do dano, de modo que a culpa, por negligência ou imprudência, é suficiente para ensejar a reparação do dano. Assim sendo, entendo que lhe deve ser imputada responsabilidade solidária pelos prejuízos decorrentes da inexecução parcial do Contrato CFP nº 25/1999, firmado pela Seter/DF e pela Fepad.” (grifei)

Análise da responsabilidade da Sra. Conceição das Graças V. Dantas Vaz, então Executora Técnico do Contrato CFP 25/1999

Cabia a ela, como condição essencial para a liquidação das despesas correspondentes, acompanhar a execução contratual por meio de supervisões e fiscalizações, de modo a atestar a real execução de cada etapa prevista. (art. 13 do Decreto/DF 16.098/94)

De início, ressalto a irregular aprovação da primeira fatura, no valor de R\$ 95.580,00, pela executora com base em relatório parcial da entidade, que apenas fazia menção a reuniões de planejamento realizadas e ao plano para inscrição dos alunos, sem que nenhum curso tivesse sido iniciado.

A conduta da responsável foi também delineada no voto condutor do acórdão recorrido:

“foi de encontro ao disposto nas Normas de Execução Financeira e Orçamentária do DF, segundo as quais ela devia supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, o que não foi feito. Afinal, **a entidade contratada recebeu a totalidade dos recursos previstos no contrato e os relatórios de execução apresentados pela Fepad foram atestados pela executora técnica, mesmo sem ter sido comprovada a execução integral do objeto contratado.**

...

32. Sopesado o fato de que a responsável atuou com imprudência e negligência, entendo que suas contas devem ser julgadas irregulares. **Ressalto que, se ela tivesse atuado com a diligência que se espera de uma servidora pública, o dano causado pela inexecução do Contrato nº 25/1999 teria sido consideravelmente minorado ou evitado.** Assim sendo, entendo que deve ser imputada à Sra. Conceição das Graças V. Dantas Vaz responsabilidade solidária pelo débito apurado neste processo.” (grifei)

VI

Considerações Finais:

Os pareceres precedentes e os recorrentes não destoam acerca da inexecução parcial do contrato e portanto da existência de prejuízos ao erário. Também não há maiores controvérsias acerca dos fatos e circunstâncias em que ocorreram a contratação e sua execução. A divergência pois consiste na valoração das condutas dos responsáveis, ou seja, se houve ilicitude nessas condutas e se há nexo de causalidade entre elas e os prejuízos verificados.

Consoante buscou se demonstrar neste voto, os responsáveis não agiram com o zelo esperado dos gestores públicos. Pelo contrário, agiram de forma negligente ao não adotarem quaisquer medidas eficazes no sentido de acompanhar a execução contratual. Apesar de já haver prévias manifestações a respeito do Tribunal de Contas do Distrito Federal, da magnitude dos recursos envolvidos, da importância do projeto e de sua posição central dentro do contexto das atribuições dos gestores, não foram adotadas medidas minimamente aceitáveis para se acompanhar a execução dos objetos contratados. Em franca violação aos dispositivos legais referentes à execução das despesas, que se espera sejam de amplo conhecimento de qualquer gestor público, autorizou-se os pagamentos sem a prévia comprovação dos serviços.

Desta feita, entendo que restou configurada a conduta ilícita dos gestores e o nexo de causalidade dessa conduta com débito verificado, pois, caso tivessem sido seguidos os procedimentos legais pertinentes e adotadas as ações administrativas cabíveis, o débito teria condições de ser evitado.

Assim, na linha do defendido pela unidade técnica, entendo que deva ser negado provimento aos recursos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

BENJAMIN ZYMLER

Revisor

ACÓRDÃO Nº 333/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.179/2001-8
2. Grupo II – Classe I – Recursos de Reconsideração.
3. Responsáveis: Wigberto Ferreira Tartuce (CPF 033.296.071-49) e Marise Ferreira Tartuce (CPF 225.619.351-91).
4. Unidade: Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamim Zymler.
- 5.2. Revisor: Ministro Benjamim Zymler.
6. Representante do Ministério Público: procurador-geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur.
8. Advogados constituídos nos autos: Luciana Ferreira Gonçalves (OAB/DF 15038), Herman Barbosa (OAB/DF 10.001).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce contra o acórdão 1.530/2008 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo revisor, com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer dos recursos de reconsideração, para no mérito, negar-lhes provimento
- 9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes;
- 9.3. encaminhar cópia desta deliberação e do relatório e do voto que a fundamentaram ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0333-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros com voto vencido: Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.

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

VALMIR CAMPELO
na Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Revisor

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 013.947/2009-7

Natureza: Auditoria Operacional.

Unidade: Hospital Universitário Onofre Lopes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Huol/UFRN.

Responsáveis: José Ivonildo do Rego, reitor (CPF 055.859.454-91); Ângela Maria Paiva Cruz, vice-reitora (CPF 074.596.964-04); José Ricardo Lagreca de Sales Soares, diretor geral (CPF 043.276.324-049); José Euber Pereira Soares, vice-diretor geral (CPF 090.226.947-04); Francisca Zilmar de Oliveira Fernandes, diretora administrativa (CPF 297.555.814-72); Gilmar Amorim de Souza, diretor médico (CPF 075.017.814-00); Mabel Mendes de Souza, diretora de farmácia (CPF 768.148.314-49); Neuma Medeiros de Oliveira, diretora de enfermagem (CPF 199.722.704-59); Mônica Matias Rafael do Nascimento, diretora de apoio assistencial (CPF 903.129.927-53); e Davidson Rogério de Medeiros Florentino, diretor do núcleo técnico de manutenção de equipamentos e edificações (CPF 022.382.134-90).

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS. IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS, BOAS PRÁTICAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA NAS ÁREAS DE GESTÃO ESTRATÉGICA, RECURSOS FINANCEIROS, PESSOAL, MATERIAIS, INSUMOS E EQUIPAMENTOS, SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL E CONTRATUALIZAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Na sessão de 10/12/2008, por intermédio do acórdão 3.098/2008, este Plenário, ao acatar proposta deste relator, determinou a realização de fiscalização de orientação centralizada – FOC nos hospitais universitários vinculados às instituições federais de ensino superior – Ifes, com o intuito de produzir amplo diagnóstico da situação existente, disseminar boas práticas encontradas e oferecer propostas concretas aos poderes Legislativo e Executivo para aperfeiçoamento da gestão administrativa, das atividades de extensão, ensino e pesquisa e dos serviços médicos e assistenciais prestados à população por aquelas unidades.

2. O resultado consolidado das várias auditorias operacionais individuais empreendidas foi apreciado por este colegiado na sessão de 25/11/2009, oportunidade em que, por meio do acórdão 2.813/2009 – Plenário, à luz das evidências coletadas, das análises empreendidas e das sugestões de aprimoramento oferecidas pela equipe de coordenação da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul – Secex/RS, foram efetuadas diversas determinações, recomendações e comunicações a instâncias do Congresso Nacional e do poder Executivo.

3. Nesta oportunidade, examina-se a auditoria operacional realizada, no âmbito da FOC acima descrita, no Hospital Universitário Onofre Lopes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Huol/RN, no qual foram avaliados processos internos nas áreas de: (a) gestão estratégica, (b) recursos financeiros, (c) pessoal, (d) materiais, insumos e equipamentos, (e) sistemas de informação, (f) avaliação de desempenho institucional e (g) contratualização.

4. Após descrever os antecedentes, o objeto, os objetivos, o escopo e a metodologia do trabalho, a equipe de auditoria apresentou a seguinte visão geral do Huol/UFRN (fls. 55/63):

“2. VISÃO GERAL DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO ONOFRE LOPES

Dados Gerais do Hospital

Nome da Instituição: Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL)

Número do CNPJ: 24.365.710/0013-17

Natureza Jurídica: sem personalidade jurídica, unidade suplementar ligada a UFRN, que é uma autarquia. Faz parte do Complexo Hospitalar da citada Universidade.

Vinculação Ministerial: Ministério da Educação (MEC)

Endereço: Avenida Nilo Peçanha, 620 – Bairro Petrópolis

CEP 59.012-300 Natal – RN – fones: (84) 3215-4441 e fax: (84) 3202-3941

Endereço na Internet: **www.ufrn.br**

SIAFI: Órgão – 26243 UG: 153108 Gestão SIAFI: 15234

Programa 0016: Gestão da Política de Saúde.

Programa 1073: Brasil Universitário;

Programa 1220: Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde;

Programa 1444: Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos;

Ação 6379 – Complementação para Funcionamento dos Hospitais de Ensino Federais.

Ação 8585 – Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena e nos Estados Habilitados em Gestão Plena Avançada.

Ação 8535 – Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde

Ação 4008 – Acervo Bibliográfico Destinado as IFES e Hospitais de Ensino.

Ação 4005 – Apoio a Residência Multifuncional

Ação 4086 – Funcionamento dos Hospitais de Ensino

Ação 20°C – Incentivo Financeiro a Estados, Distrito Federal e Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/DST e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.

Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde: nº 2653982

2. Visão Geral do Hospital

2.1 O Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL) mostra uma trajetória que guarda uma relação muito forte com a própria organização do sistema de saúde público, no que se refere à assistência hospitalar.

2.2 Por meio da Lei nº 335, de 10/09/1855, foi criado o Hospital da Caridade, primeiro hospital do Estado, mantendo-se de forma precária com recursos do Estado e auxílio da sociedade. Em 1906, foi extinto, restando em funcionamento apenas uma enfermaria para atendimento dos doentes ‘miseráveis’.

2.3 No ano de 1909, mediante Decreto do então Governador Alberto Maranhão, houve uma determinação para a reorganização do serviço de saúde, tendo sido adaptada uma residência de veraneio no bairro Petrópolis, para funcionamento de um hospital. Essa unidade hospitalar começou a funcionar em 12/09/1909, data considerada pelo HUOL como sua criação, sendo denominado Hospital de Caridade Juvino Barreto. Em 1935, o Hospital passou a denominar-se Miguel Couto. Em 1952, juntamente com os seus anexos foi doado à Sociedade de Assistência Hospitalar. Em 05/02/1955, foi criada a Faculdade de Medicina, sendo o Hospital o campo das práticas, não apenas para os alunos de Medicina, mas também abrindo espaços para outros cursos da área de saúde. A Sociedade de Assistência Hospitalar passou a incorporar o Hospital.

2.4 Em 1960, o Hospital passou a denominar-se Hospital das Clínicas, mediante Decreto assinado pelo então Presidente da República Juscelino Kubitschek. Assumiu a função de Hospital Escola, integrando-se à Universidade Federal do Rio Grande do Norte. A federalização assegurou-lhe a manutenção, pelo Ministério da Educação, das funções de ensino, pesquisa e extensão.

2.5 Em 1984, o Hospital, mediante a Resolução nº 68/68, do Conselho Superior da UFRN, passou a denominar-se Hospital Universitário Onofre Lopes. Em 1988, integrou-se ao Sistema Único de Saúde (SUS).

2.6 Em meio a grande festividade, nos dias 09 e 11/09/2009, foi comemorado o centenário de existência do HUOL, cujo convite (fls. 35/36) expressa ‘Do Prontuário da História o Hospital

Universitário Onofre Lopes há 100 anos cuidando da saúde e do saber do Rio Grande do Norte'. Para esta festividade foi gerado um DVD que fará parte deste processo (DVD juntado a capa deste processo).

2.7 Em conformidade com o novo Regimento Interno (Anexo 1, fls. 01/21), aprovado pela Resolução nº 004/2009 – CONSUNI (fl. 03), de 30/06/2009, o HUOL é uma unidade suplementar da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, diretamente vinculado à Reitoria. Orienta-se pelas diretrizes do Complexo Hospitalar e de Saúde, tem a finalidade precípua de oferecer campo apropriado para o ensino, a pesquisa e a extensão na área da saúde e áreas afins. Integra o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme estabelecido pela Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), na qualidade de Hospital de referência terciário, estando localizado no Distrito Sanitário Leste, e tem como objetivos específicos:

I. promover o ensino e a assistência à saúde, com qualidade, ética e sustentabilidade, e servir de campo de aprendizagem para o ensino de nível técnico, de graduação e pós-graduação das profissões da área da saúde e áreas afins;

II. apoiar e desenvolver a extensão e a investigação científica e tecnológica, no campo das ciências da saúde e correlatas;

III. participar da capacitação de recursos humanos para a área da saúde, promovendo a integração em equipes e propiciando o exercício profissional em conformidade com os preceitos éticos e legais;

IV. contribuir com a realização de estudos, pesquisas e intervenções sobre os problemas de saúde da população, em sintonia com os princípios do SUS;

V. servir como hospital de referência e contra-referência para o SUS, prestando assistência à comunidade, em consonância com o papel que lhe é destinado no Sistema Único de Saúde, mediante prevenção de doenças, ações de promoção da saúde e de recuperação e reabilitação do indivíduo assistido;

VI. contribuir como campo de validação de novas tecnologias aplicadas à saúde e para a vigilância sanitária em áreas estratégicas;

VII. colaborar com órgãos de saúde públicos ou privados regionais, nacionais ou internacionais que desenvolvam ações de natureza curativa ou preventiva, de caráter individual ou coletivo'.

Desempenho Assistencial

2.8 O Hospital Universitário Onofre Lopes presta assistência universal e com padrão de excelência, atendendo exclusivamente usuários do Sistema Único de Saúde. Possui 189 (cento e oitenta e nove) leitos e 10 (dez) UTI cadastrados no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES (Anexo 1, fls. 22/27B) na competência julho/2009.

2.9 Seus leitos são antigos e estão distribuídos em 17 (dezessete) grandes enfermarias, variando entre 08 (oito) e 13 (treze) leitos cada, apresentando acentuados sinais de desgastes provocados pela ação do tempo, umidade, maresia e rastros de cupim.

2.10 Já existe no HUOL um edifício com estrutura vertical, com 09 (nove) pavimentos, com 9.000 m², denominado novo Setor de Internamento, que contará em cada andar com 32 (trinta e dois) leitos, distribuídos em 11 (onze) enfermarias, sendo 10 (dez) com três leitos cada e uma com 02 (dois) leitos, todas com vista para o mar, banheiros com bancadas de granito e acabamento de primeira.

2.11 O novo Setor de Internamento já possui os 06 (seis) últimos andares concluídos, área de 6.000m², devidamente edificadas e atestadas como recebidas, já podendo ser utilizadas. Quanto aos 03 (três) primeiros andares, área de 3.000 m², encontram-se paralisados, em fase de acabamento, devidamente isolados para que o restante da estrutura possa funcionar, não existindo recursos para conclusão, estando orçados em aproximadamente R\$3.000.000,00 (três milhões de reais).

2.12 Segundo a Direção do hospital, a inauguração desses 06 (seis) andares está prevista para janeiro/2010, estando o mobiliário (cama, suporte de soro, escadinha, mesa de cabeceira, cadeira de acompanhante etc) em fase de licitação, com edital pronto e recursos advindos do Convênio Portaria nº 954/2008 FNS, no montante de R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais), e para a ambientação (armários de madeira) foi apresentado projeto junto ao Ministério da Educação.

2.13 A produção assistencial nos exercícios de 2005 a 2008 está demonstrada no quadro abaixo:

QUADRO I – Produção Assistencial HUOL, exercícios 2005 a 2008 e 1º Quadrimestre 2009

Produção Assistencial	2005	2006	2007	2008	2009
Consultas atendidas	129.282	111.814	108.373	133.142	47.131
Internações	3.914	4.779	4.195	3.947	1.604
Procedimentos cirúrgicos	1.920	2.703	2.991	2.413	844
Transplantes Totais	26	32	21	24	6
Partos	0	0	0	0	0
Exames	290.828	349.092	359.084	378.485	82.882
Procedimentos em consultório	0	0	0	0	0
Atendimentos de Emergência	0	0	0	0	0
Outros	0	0	0	0	0

ese
mp
enh
o
Aca
dê
mico

2.14 No exercício de 2008, o HUOL recebeu 1.344 (mil trezentos e quarenta e quatro) estudantes de graduação de 07 (sete) cursos da UFRN. Em nível de pós-graduação **strictu sensu** foram 161 (cento e sessenta e um), havendo a conclusão de 04 (quatro) dissertações de mestrado e 02 (duas) teses de doutorado, todos advindos do Curso de Medicina da UFRN. O Nosocômio contou com 160 (cento e sessenta) residentes, sendo 78 (setenta e oito) R1, 60 (sessenta) R2 e 22 (vinte e dois) R3. Cabe ressaltar que 331 (trezentos e trinta e um) alunos do ensino médio do Curso de Enfermagem desenvolveram estágio no Hospital.

2.15 Para o exercício de 2009, o HUOL abriu processo seletivo ofertando 38 (trinta e oito) vagas nos Programas de Residência Médica, envolvendo 17 (dezessete) especialidades: anestesiologia, cardiologia, cirurgia geral, clínica médica, dermatologia, endocrinologia, gastroenterologia, infectologia, medicina de família e comunidade, neurologia, neurocirurgia, oftalmologia, otorrinolaringologia, patologia, psiquiatria, radiologia e urologia. Os concursos para a residência médica são elaborados pela COMPERVE – Comissão Permanente do Vestibular.

2.16 Outro diferencial existente na área acadêmica é a participação de residentes oriundos de Cabo Verde – África. Trata-se de um pedido especial do Presidente daquele País feito diretamente à Presidência da República. Apenas três Universidades Federais participam desse acordo: a UFRN, a UFC e a UFAL. Já concluíram a residência 05 (cinco) e encontram-se cursando a mesma quantidade.

A Pesquisa

2.17 A partir do trabalho desenvolvido pelo Comitê de Ética em Pesquisa, o HUOL desenvolveu 115 (cento e quinze) projetos de pesquisa no exercício de 2008, contribuindo tanto para a qualificação da assistência e do ensino na Instituição quanto, de forma mais abrangente, para o progresso técnico-científico da área de saúde e a qualidade de vida dos cidadãos.

2.18 A pesquisa sempre foi um dos atributos dos hospitais de ensino, mas pouco utilizada como um eixo organizacional. Uma área específica foi então totalmente definida para realização de novos estudos **in anima nobile** (num ser nobre). Já uma grande parte da pesquisa nos cursos de pós-graduação **strictu sensu** da área da saúde é realizada no Hospital, com coleta de dados no seu interior. Convênios com instituições de notório saber, como o Instituto de Neurociência, estão em execução.

2.19 Está prevista ainda para o exercício vigente a vinda de um pesquisador do Curso de Física, oriundo da USP, para realizar pesquisa referente ao Laboratório do Sono, no Departamento de Neurociências Clínicas, utilizando o HUOL como laboratório.

2.20 O Ministério do Planejamento, por meio do Departamento de Ciências e Tecnologia, lançou edital para selecionar projetos para implantação do Núcleo de Avaliação de Tecnologia em Saúde (NATS), estando à frente da Rede Brasileira de Avaliação de Tecnologias em Saúde (REBRATS). Participaram do evento cerca de 60 (sessenta) projetos, tendo sido selecionados 24 (vinte e quatro), e entre eles foi contemplado o HUOL com o projeto denominado ‘Analisar e Produzir Pareceres Sobre a Implantação de Procedimentos’. O projeto é dirigido pelo médico e professor da UFRN Humberto Sacconato, na área de saúde baseada em evidência, e conta com Cláudia Oliveira Nunes, médica patologista da UFRN, Mabel Mendes de Souza, Diretora de Farmácia do HUOL, e Ana Valéria Câmara, médica da UTI do HUOL. Na fase de implantação do projeto, será destinada uma verba de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Características de Gestão

2.21 O HUOL apresenta um modelo de gestão alicerçado no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRN (1999-2008) e no Plano Geral de Ação da UFRN (2007-2011), baseado em um planejamento estratégico, com metas e indicadores de desempenho definidos. Leva em conta uma análise situacional fundamentada em seu trajeto histórico, conhecendo os seus cenários, problemas, dificuldades e possibilidades, e principalmente, na sua condição de instituição pública destinada a cumprir uma finalidade social e assistencial.

2.22 A gestão (1999-2007) foi marcada por inserir os princípios da ética, do pluralismo de pontos de vista, e da participação democrática. Já a gestão (2007-2009) está sendo marcada pelo trinômio mudança, expansão e qualidade.

2.23 O cenário físico do HUOL conta com uma área de 25.569,45 m² que desponta uma miscigenação entre o histórico e o moderno, convivendo em harmonia, enquanto o Hospital migra da referência terciária para a quaternária. Possui um avançado parque tecnológico, com equipamentos de última geração, como a hemodinâmica, a mais moderna da América Latina; como o tomógrafo, um dos melhores do Brasil, e a radiologia, a melhor do Nordeste.

2.24 O complexo arquitetônico disputa espaço entre o secular e o arrojado. Encontra-se uma moderna arquitetura, com amplas salas em granitos, em um dos visuais mais belos de Natal/RN. A vista dos novos leitos contempla do alto a costa marítima potiguar; em contraste, um prédio de mais de 100 (cem) anos, que abriga a Direção Geral, Portaria, Capela, Administração e Museu, com inúmeros mobiliários de época.

2.25 Entre os fatores constituintes, destacam-se o papel de hospital universitário da UFRN; a participação de integrantes dos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde no Conselho Diretor do Hospital e a realização de preceptorias do Programa de Residência Médica em regime de tempo integral.

QUADRO II – Evolução das Receitas, exercícios 2005 a 2008 e 1º quadrimestre 2009

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS					
Descrição	2005	2006	2007	2008	2009
Receita Orçamentária¹	32.145.193,48	39.568.503,90	39.762.594,82	48.787.087,93	21.644.251,66
Receita Extraorçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUS – Parte fixa contratualizada	8.896.561,08	8.896.561,08	9.146.936,36	9.647.686,92	3.527.060,44
SUS – Parte variável (Alta Complexidade e FAEC)²	2.243.640,00	2.243.640,00	2.243.640,00	2.243.640,00	747.880,00
Convênios e Particulares	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita Financeira	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras receitas (Aluguéis, Programa Interministerial MEC, PNUD-Hospital)	992.629,22	4.259.870,41	1.777.542,90	13.141.259,233	8.538.146,67

Sentinela, Projetos FNS, Projetos MEC).					
1 Todas as receitas informadas nas linha SUS, Outras Receitas e valores dos pagamentos de pessoal (estes realizados pela UFRN) estão estimadas no orçamento desta Universidade, portanto, podem ser classificadas como receita orçamentária. 2 Nestes valores estão incluídos os procedimentos ambulatoriais e hospitalares de Alta Complexidade. Os procedimentos originários do FAEC são repassados pelo sistema de pagamento pós-fixado, ou seja, de acordo com a produção mensal aprovada pela Secretaria Municipal de Saúde. 3 Dentro desse valor existe um convênio de R\$ 9.540.789,86, tendo sido utilizados R\$ 1.032.235,10, sendo R\$8.508.554,76 recolhidos em 2008, que foram novamente repassados em 2009.					

QUADRO III – Evolução das Despesas, exercícios 2005 a 2008 e 1º quadrimestre 2009

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS					
Descrição	2005	2006	2007	2008	2009
Material de Consumo	4.910.759,90	4.898.557,57	5.691.191,42	6.602.636,85	1.183.634,93
Serviços de Terceiros – Fundações	382.617,22	1.372.774,44	1.143.109,15	1.341.445,54	651.135,96
Serviços de Terceiros – Outros	1.478.869,44	2.397.185,34	2.417.933,10	4.255.926,97	1.366.505,17
Despesa com pessoal e encargos	19.062.670,00	22.901.008,57	24.832.512,28	30.267.459,45	8.736.134,08
Residentes (com encargos)	949.693,18	1.267.423,84	1.762.963,28	1.995.597,09	95.030,47
Despesas Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Despesas de Capital – Obras e Reformas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Despesas de Capital – Equipamentos⁴	252.037,12	2.896.247,21	108.120,07	1.189.582,77	7.700,00
Depreciação ⁵					
4 É o somatório de R\$ 1.032.235,10 (despesa efetivamente realizada relativa ao convênio de Portaria nº 954/2008 + R\$ 157.347,67 (do Programa Interministerial do MEC). 5 Não há registros de depreciação no sistema contábil, nem orientação da administração central da UFRN sobre esse procedimento.					

5. Em seguida, a equipe passou a relatar a situação encontrada, as boas práticas detectadas e os achados de auditoria no tocante aos diversos aspectos abordados na fiscalização (fls. 63/137):

**‘SITUAÇÃO ENCONTRADA
GESTÃO ESTRATÉGICA**

– As práticas gerenciais dos HU permitem o exercício da autonomia e o desenvolvimento harmônico do ensino, da pesquisa e da assistência?

3.1 Para o alcance de maior eficiência na gestão pública, não podem os administradores prescindir de um planejamento estratégico consistente, que defina com clareza qual a missão e os valores da instituição, de modo a consolidar um direcionamento claro das atividades, de acordo com diretrizes previamente estabelecidas. É preciso uma organização bem-estruturada, ágil e dotada de profissionais qualificados e motivados.

3.2 O planejamento estratégico consiste na elaboração de um plano de atuação, com base numa sequência de análises do ambiente interno e externo da empresa, e de tomada de decisões para que se direcionem os esforços no alcance dos objetivos traçados (MAXIMIANO, 2000).

3.3 Na área da saúde, o pensar futuro está relacionado à percepção das tendências governamentais, legais, tecnológicas e às pesquisas científicas, principalmente no que diz respeito aos avanços diagnósticos que conduzirão novos investimentos e, conseqüentemente, abrirão novos mercados. As organizações de saúde apresentam-se como um desafio a mais na gestão estratégica, por estarem num ambiente complexo, onde os conflitos de interesses ocorrem rotineiramente entre agentes financiadores, prestadores de serviços, profissionais da saúde, governo, população, fornecedores e fabricantes (TAJRA, 2006).

3.4 Apesar disso, há uma interdependência clara entre essas partes: todos têm interesse na sobrevivência do sistema de saúde, precisando, assim, equilibrar-se. Para isso, os gestores unem esforços e agem de forma pró-ativa, enfrentando as turbulências do setor, pensando diferente – estrategicamente e utilizando o meio externo como referência para viabilizar um desempenho sustentável a longo prazo (TAJRA, 2006).

3.5 No caso dos hospitais universitários federais, a provável dependência administrativa em relação às IFES, às quais são vinculados, pode representar um problema à medida que impossibilita a criação de uma identidade organizacional circunscrita às funções de assistência, ensino e pesquisa.

3.6 Adota-se, na definição dessa questão de auditoria, a premissa de que a estratégia a ser perseguida para a melhoria do sistema de hospitais universitários é a concessão de maior autonomia e maior responsabilização por resultados, o que está no contexto do processo de reestruturação que vem sendo implementado pelo governo federal. O grau dessa autonomia pode variar em função do sucesso de reformas em andamento (por exemplo, com a proposta de criação de fundações estatais de direito privado), mas os HU devem estar preparados e organizados de forma a utilizarem os instrumentos que lhe estão sendo destinados, vinculados a essa estratégia organizacional. Assim, procura-se avaliar o grau de autonomia do HU, a forma de organização de suas atividades e a existência de diretrizes gerenciais, especialmente em relação a alguns pontos considerados relevantes (autonomia do diretor como ordenador de despesas, processo de planejamento estratégico, elaboração de planos de ação das unidades internas, elaboração de rotinas e Procedimentos Operacionais Padrão – POP, gestão dos projetos de pesquisa, gestão dos processos de preceptoria, gestão de medicamentos, elaboração de protocolos clínicos e atividades das diversas comissões internas).

3.7 O planejamento estratégico é uma prática institucionalizada no HUOL desde 2004, em que as diretrizes foram definidas pela Administração em conjunto com as lideranças internas. No entanto, apesar de existir, era realizado e acompanhado com deficiências. A partir do exercício de 2007, com a contratação de um assistente administrativo para desenvolver atividades na Diretoria Administrativa, foi verificada a existência de falhas no modelo do planejamento estratégico do HUOL, em que se exacerba o corporativismo, entidades de classes unidas pela categoria e não pelo Hospital, bem como uma comunicação vertical, criando pequenos guetos e alguns feudos.

3.8 Durante a investigação, conseguiu-se visualizar essas práticas, em que as áreas especializadas vão loteando o Hospital, minando campos de disputa.

3.9 A entrevista com a Equipe de Gestão Municipal do SUS reforçou o entendimento da Equipe de Auditoria sobre a existência de uma ‘liberdade’, principalmente da equipe médico-professor, que dificulta o cumprimento da contratualização dos serviços SUS, realizando procedimentos não pactuados, em detrimento dos contratados com o HUOL.

3.10 Na visão da Gestão Municipal de Saúde do SUS, o HUOL tem um quadro de profissionais de referência e excelência, um parque tecnológico de última geração e terá uma hotelaria de cinco estrelas. No entanto, precisaria de uma maior liberdade e agilidade na aquisição de insumos, o que ampliaria o seu poder de resolutibilidade, bem como para cumprir fielmente as demandas pactuadas, uma vez que o pacto representa as necessidades reais do SUS.

3.11 Diante desse quadro, o HUOL passou a desenvolver um planejamento estratégico mais agressivo e ousado. Iniciou debates e discussões intensas para criação de um novo Regimento Interno, que culminaram em sua aprovação em julho/2009, definindo a missão e a visão do Nosocômio.

3.12 Segundo Tajra (2006), para elaborar sua missão, a empresa deve focar o que ela pretende realizar, o que deseja fazer pra ser reconhecida no mercado, quem irá ser atendido ou beneficiado, quais são as competências e habilidades a serem enfatizadas. A missão deve apresentar-se numa forma empreendedora e focada em resultados, para satisfazer os clientes e motivar os executores.

3.13 A missão institucional do HUOL está assim definida: 'Promover de forma integrada o ensino, a pesquisa, a extensão e a assistência, no âmbito das ciências da saúde e correlatas, com qualidade, ética e sustentabilidade'.

3.14 Tajra (2006) entende que a visão direciona as estratégias que serão elaboradas pela empresa, a partir de onde se pretende chegar num determinado período. Por isso, deve ser de fácil entendimento para todos, situando-se no ramo e segmento de atuação, para focar a participação no mercado.

3.15 O HUOL tem como visão: 'Ser reconhecido como hospital universitário de referência, identificado pela excelência, sentido humanitário e relevância social'.

3.16 Tanto a missão como a visão ainda não são conhecidos pela força de trabalho do Hospital precisando de um trabalho de divulgação e conscientização.

3.17 A partir do Plano Estratégico, passou a ocorrer o desdobramento, com a elaboração de planos de ação das unidades internas. Esses planos de ação compreendem o conjunto de ações e projetos, com a definição de responsabilidades, prazos, meios e indicadores de desempenho. Têm sido realizadas reuniões sistemáticas, todas as segundas-feira com os diretores e representantes de classe, e mensalmente com o Conselho Diretor.

3.18 O Planejamento Estratégico (Anexo 1, fls. 28/31), relativo ao exercício de 2009, prevê três metas:

– **META -1: AMPLIAR O DESENVOLVIMENTO E O APOIO AOS PROCESSOS E AS ATIVIDADES DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO REALIZADOS NO HUOL.**

Linha de Ação: Expansão das atividades de Ensino, de Pesquisa e de Extensão.

Estratégias: (1) criação e implantação da Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão através da implantação do novo regimento; (2) repensar o modelo de ensino e assistência de forma a priorizar a integração das duas atividades; (3) implantar a residência multidisciplinar; (4) disponibilizar as informações dos banco de dados do HUOL para atividades acadêmicas; (5) garantir campo de estágio aos alunos dos diversos cursos da área de saúde e correlatas; (6) apoiar os diversos projetos cadastrados junto ao comitê de ética em pesquisa; integrar a área de ensino/pesquisa à utilização dos recursos do projeto ROTE; e (7) ampliar o número de projetos de extensão envolvendo os diversos níveis profissionais.

Indicadores: número de alunos inseridos nas atividades de ensino, pesquisa e extensão; vagas na residência médica e projetos de pesquisa e extensão cadastrados em parceria com o HUOL e número de professores por aluno.

– **META-2: REALIZAR ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE DE ACORDO COM A PACTUAÇÃO COM O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE.**

Linha de Ação: Interlocução da UFRN com a sociedade civil, com as agências governamentais e com as organizações produtivas.

Estratégias: (1) implantar um projeto de combate ao desabastecimento de material; (2) promover o desenvolvimento e adequação dos recursos humanos aos serviços; (3) adequar a infra-estrutura e as condições de trabalho de acordo com as exigências dos serviços; (4) migrar para a nova estrutura física do HUOL; reduzir o absenteísmo dos pacientes nos serviços do HUOL; (5) repensar o papel do residente dentro do Hospital; (6) ampliar o apoio ao acompanhante; (7) criar e revisar as normas de funcionamento dos setores do HUOL; (8) implementar as diretrizes nacionais de humanização e (9) melhorar a continuidade dos serviços e do funcionamento dos equipamentos.

Indicadores: atendimento hospitalar de alta complexidade; atendimento hospitalar de média complexidade; atendimento ambulatorial de alta complexidade; atendimento ambulatorial de média complexidade; taxa de ocupação e taxa de infecção e média de permanência.

– **META-3: REAVALIAR E REESTRUTURAR SETORES E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E DE GESTÃO DO HUOL.**

Linha de Ação: aprimoramento do planejamento e dos mecanismos de gestão.

Estratégias: (1) reduzir os custos associados às contas telefônicas; (2) digitalizar as notas de empenho recebidas em cada mês; (3) reduzir o prazo de conclusão das dispensas de licitação; (4) enviar as notas de empenho para o fornecedor no prazo de 24 horas; (5) ampliar o número de setores e serviços informatizados; (6) melhorar a infra-estrutura de rede; (7) melhorar o serviço de **helpdesk**; (8) fazer a adesão do Hospital ao programa de GESPUBLICA; (9) implantação da nova estrutura organizacional baseada em unidades funcionais; (10) criar mecanismos de combate ao desabastecimento; instituir programa contra o desperdício de material; (11) reavaliar os mecanismos de comunicação internos; (12) otimizar os mecanismos de controle de fornecedores; (13) melhorar o controle e acesso de pessoas às dependências do hospital; (14) redimensionar e contratar pessoal de acordo com as atividades acadêmicas e assistenciais realizadas no HUOL e (15) melhorar o controle do processo de faturamento e reduzir o número de glosas.

Indicadores: processos reestruturados; setores trabalhados; custo; faturamento e número de glosas.

3.19 Os gestores do HUOL dispõem de informações tempestivas fornecidas pelo sistema SIPAC (Sistema Integrado de Patrimônio e Gestão de Contratos, desenvolvido e gerido pela UFRN) e Sistema MV 2000i (**software** terceirizado que administra as informações geradas em todos os setores do Hospital), para tomada de decisão. Utilizam também a ferramenta SIGPRH (Sistema Integrado de Gestão de Planejamento e de Recursos Humanos, desenvolvido e gerido pela UFRN), para acompanhar a execução das metas estabelecidas para as unidades. Cabe registrar que o sistema SIPAC é reconhecido no mercado e foi comercializado pela UFRN para a Polícia Federal.

3.20 O modelo de gestão do HUOL encontra-se em fase de transição em razão da recente aprovação de seu novo Regimento Interno (Resolução nº 004/2009 – CONSUNI, de 30/06/2009), modificando acentuadamente a estrutura organizacional (ver organogramas – Anexo 1, fls. 32/33) que era composta por linhas de comando com ênfase nas corporações e não no processo de trabalho, passando agora à finalidade precípua de oferecer campo apropriado para o ensino, a pesquisa e a extensão na área da saúde e correlatas. As alterações advindas do novo modelo de estrutura organizacional têm o prazo de um ano (até 30/06/2010) para a sua implementação, conforme dispõe o art. 55 do Regimento Interno.

3.21 Comparando a estrutura organizacional anterior a junho/2009 com a nova estrutura, pode-se perceber uma busca por uma gestão horizontal, descentralizando-se competências e distribuindo-se responsabilidades, diminuindo-se o corporativismo em busca de um trabalho em equipe. O organograma do Hospital passará pelas seguintes mudanças, advindas das modificações do novo Regimento Interno: (a) as Diretorias Médica, de Enfermagem e de Farmácia serão extintas e suas estruturas serão incorporadas pela Diretoria de Técnica Assistencial; (b) o Núcleo Técnico de Manutenção de Equipamentos e Edificações passará de Diretoria para Coordenação dentro da Diretoria Administrativa; (c) serão criadas a Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão, o Colegiado Gestor e as Unidades Funcionais. O novo Regimento Interno garante no art. 54 a autonomia para criação e extinção de assessorias, comissões, câmaras e comitês, permanentes ou temporários, por exigências legais ou por necessidade do Hospital ou da UFRN.

3.22 O novo Regimento Interno foi construído nos moldes do existente no Hospital das Clínicas de Belo Horizonte (HCBH/UFGM) e do Hospital das Clínicas do Paraná (HCPR/UFPR), com as devidas adaptações, as quais foram amplamente debatidas.

3.23 O Conselho Diretor do HUOL escolheu a Nutrição e a Central de Esterilização para implementar a experiência piloto das Unidades Funcionais, a escolha foi baseada na existência nesses setores de indicadores de desempenho, pela organização e padrões de rotina. Desde 2008, foram realizadas reuniões sistemáticas, as rotinas passaram a ser descritas e houve um levantamento de custo. Em novembro/2008, iniciou-se um Curso de Gerência de Unidade Funcionais, com duração de 03 (três) meses, contando com professores da UFRN e opcionalmente uma fase extra do curso para redigir os

contratos dessas duas Unidades Funcionais. Os contratos foram redigidos e estão sendo avaliados para futura assinatura.

3.24 O HUOL não possui personalidade jurídica e, na estrutura organizacional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), faz parte do complexo hospitalar, sendo uma Unidade Suplementar, vinculada diretamente à Reitoria. É constituído, de acordo com o art. 5º do novo Regimento Interno, pelo Conselho Diretor, Diretoria Geral, Diretorias de Administração-Financeira, de Recursos Humanos, de Ensino, Pesquisa e Extensão, Técnico-Assistencial, Colegiado Gestor e Unidades Funcionais. A Unidade Suplementar representa o 3º (terceiro) escalão da UFRN, o que afeta a autonomia que um HU precisa ter para a resolutividade a ele imposta. A relação das Unidades Suplementares da UFRN podem ser encontrada no Anexo-1, fl. 56.

3.25 O Conselho Diretor do HUOL, conforme o art. 6º do Regimento Interno, é a entidade máxima, normativa, consultiva e deliberativa em assuntos ligados à administração e à gestão econômico-financeira, cabendo-lhe também o exercício do controle social previsto na Lei Orgânica da Saúde. Tem a participação majoritária de representantes do próprio Hospital, além de membros dos Conselhos Estadual e Municipal de Saúde.

3.26 O Regimento Interno do HUOL detalha a estrutura, o organograma e define as competências de cada área.

3.27 O Diretor Geral, Diretores e Coordenadores são designados por livre escolha do Reitor, após consulta à comunidade do HUOL, e os demais cargos e funções são preenchidos pelo Diretor- Geral.

3.28 A Administração do HUOL não tem passado por alternância de poder, pois o Diretor- Geral está à frente do hospital há catorze anos (desde 28/11/1994), o Vice-Diretor e a Diretora Administrativa há doze (1997), e o restante dos ocupantes dos cargos/funções de confiança têm permanecido inalterados desde 2006. No entanto, conforme registrado nas entrevistas realizadas e nas constatações *in loco*, bem como perante os Gestores Estadual e Municipal de Saúde, a Diretoria do HUOL desfruta de excelente reputação. Goza de um conceito de ética, garra, prestígio, ousadia e disposição que tem avalizado a credibilidade do Diretor-Geral e de sua equipe. As pessoas consultadas acreditam que o HUOL deva permanecer com a atual administração. Além disso, afirmam que, ante as dificuldades a serem enfrentadas, os atuais gestores ainda têm muito a contribuir com a Instituição. Destaque-se que desenhasse uma perspectiva de grande mudança para o exercício/2010, uma vez que a estrutura regimental e o novo organograma estarão completamente implantados, e o novo Setor de Internamento em pleno funcionamento, no próximo exercício.

3.29 Existiam duas ações que funcionavam no Hospital e que eram admiradas pela comunidade HUOL: (a) o jornal semestral, que deixou de ser editado no segundo semestre 2008, motivado pela indisponibilidade da jornalista responsável, e (b) o cinema, advindo do projeto Cinema Para Todos exibido duas vezes por semana, às terças e quintas feiras, no horário das 19h e 30min às 21h e 30min. Este possibilitava diversão e cultura aos pacientes internados e deixou de funcionar em agosto/2009, motivado pela mudança de localidade (Rio de Janeiro) do responsável pelo projeto. As duas atividades geravam ganho para o Hospital como boas práticas, além de serem canais de transmissão de informação, cultura e lazer.

3.30 No grupo focal com os residentes, foi apontada como diversão diferenciada, fornecida pelo HUOL, para os usuários, a existência de uma banda de música e a comemoração das festividades do calendário.

3.31 Apesar de diversas ações do Diretor-Geral (ver ofícios – Anexo 1, fls. 34/44) continuam sem solução as seguintes situações: (a) existência de vendedores ambulantes que ficam nas imediações da calçada do HUOL, o que dificulta a passagem dos pacientes, gerando lixo e falta de higiene nas cercanias do Hospital, favorecendo a presença de animais roedores, peçonhentos e cães, bem como desvirtuando a arquitetura do Nosocômio; (b) estacionamento insuficiente, apesar do rigoroso controle na entrada e saída de veículos, o espaço precisa ser ampliado e ordenado, para que possibilite fluir melhor o trânsito e (c) assaltos ocorridos nos logradouros que dão acesso ao HUOL.

3.32 Viana (2008), ex-Diretora de Enfermagem do HUOL, em sua dissertação intitulada O Acolhimento no Ambulatório de um Hospital Universitário na Visão de Usuários, registra que 15% dos pacientes que utilizam o HUOL necessitam de cadeiras de rodas, e a disponibilidade por parte do hospital é escassa. Apesar do Hospital apresentar instrumentos de acessibilidade, como rampas e elevadores exclusivos, ainda existem áreas de grande dificuldade de acesso, como é o caso das enfermarias atuais, que ficam no segundo piso.

3.33 No grupo focal realizado com estudantes de medicina do último período, houve a participação de uma estudante portadora de necessidades especiais que relatou sua experiência durante o curso de Medicina, realizado integralmente nas dependências do HUOL, concluindo por uma inclusão satisfatória.

3.34 Outro ponto abordado por Viana (2008) foram as queixas dos usuários que procuram o atendimento no ambulatório e refere-se à falta de sinalização que, na sua visão, denota um descuido por parte de todos aqueles que fazem a instituição. Para caracterizar e sensibilizar, a autora registra a citação de Boff (1999) que diz: ‘o cuidado somente surge quando a existência de alguém tem importância para mim. Passo então a dedicar-me a ele; disponho-me a participar do seu destino, de suas buscas, de seus sofrimentos e de seus sucessos, enfim, de sua vida. Cuidado significa então desvelo, solicitude, diligência, zelo, atenção, bom trato’. O autor ainda acrescenta que ‘a atitude de cuidado pode provocar preocupação, inquietação e sentido de responsabilidade’ (BOFF, 1999).

3.35 A maioria dos hospitais universitários passou a gerir seus recursos em 2008, criando uma Unidade Gestora independente das Universidades, com base na Portaria SPO/MPO nº 4/2008, de 29/04/2008; no entanto, o HUOL destaca-se por já possuir essa autonomia orçamentária e financeira desde 1987, tendo, a partir de 1997, passado a emitir Relatório de Gestão.

3.36 Apesar de possuir autonomia orçamentária e financeira, além de um grande respaldo e cumplicidade com o Reitor da UFRN, ainda existem amarras que impedem uma maior resolutividade. Isso porque as demandas do HUOL são colocadas no mesmo patamar das outras unidades da UFRN, sem levar em consideração o aspecto de que um hospital necessita de decisões imediatas, ágeis e certeiras, pois coloca em risco a vida humana. Outra dificuldade é a inexistência de incentivos financeiros para chefias, pois o HUOL conta com apenas 03 (três) cargos comissionados e 06 (seis) funções gratificadas, e a legislação impossibilita pagar produtividade.

3.37 Conforme a direção do HUOL, a legislação federal referente a compras (Lei nº 8.666/93) tem gerado amarras e interferido na resolutividade do Hospital, colocando-o em desvantagem com a rede privada. Os Gestores Estadual e Municipal de Saúde registram a mesma queixa. O HUOL tem tido a preocupação de incorporar a lógica científica e a relação custo-efetividade no campo da aquisição de equipamentos e insumos, utilizando a licitação internacional, conseguindo redução em torno de 30% (trinta por cento) abaixo do mercado nacional. Com relação à aquisição de órteses, próteses e contrastes, uma determinação do TCU para que sejam adotadas providências no intuito de tornar transparentes os preços de importação desses materiais, ajudaria a rede hospitalar na redução drástica dos preços praticados no mercado nacional, bem como desmontariam os cartéis supostamente existentes.

3.38 Quanto à mudança no modelo do Hospital, na visão do Diretor-Geral, a alternativa de modificar a personalidade jurídica do HUOL (Unidade Suplementar da UFRN) para uma fundação estatal de direito privado é complicada. No entanto, reconhece o gestor que o modelo atual não é adequado, pois existem contenções (amarras) que não dão a flexibilidade que um hospital precisa ter, principalmente na aquisição de insumos caros, que surgem como demandas imediatas e que colocam a vida de pacientes em risco, e essas necessidades precisam ser resolvidas com urgência. Quanto ao pessoal, o Regime Jurídico Único, por mais controle que apresente, não é adequado para reger os recursos humanos de um nosocômio. Segundo ainda o Diretor, o celetista, por outro lado, implicaria a perda de direitos e garantias. Na sua visão, o HUOL custa em torno de 1,5 milhões de reais mensais, além de ter uma demanda sempre crescente, pois as tecnologias avançam e um hospital universitário não pode prescindir dessa evolução, pela sua característica de ensino. Sugere o gestor o modelo de empresa pública, mantendo exclusividade de pacientes do SUS; no entanto, ao se construir um modelo, é preciso que haja segurança de manter a instituição.

Projetos de Pesquisa em Andamento	39	70	162	115
Projetos de Extensão em Andamento	—	—	—	25

3.48 Além das pesquisas registradas no Quadro IV, existem outras que utilizaram o HUOL como laboratório, sendo financiadas com recursos próprios, conforme o Quadro V.

QUADRO V – Evolução das Pesquisas realizadas com recursos próprios, período de 2005 a 2008

Ano	2005	2006	2007	2008
Quantidade	13	36	112	76

3.49 O maior problema relatado pelos gestores nessa área é a inexistência de recursos para desenvolver as pesquisas. O HUOL tem participado com sua estrutura física e seu parque tecnológico, bem como com os pacientes ambulatoriais e de internação.

Conclusão

3.50 O HUOL, unidade suplementar da UFRN, apesar de gozar de autonomia administrativa e financeira, ainda esbarra em amarras tanto do SUS, como por pertencer a uma Instituição Federal de Ensino, o que muitas vezes não permite a resolutividade necessária, no tempo adequado, ao pleno cumprimento das metas estabelecidas.

3.51 O planejamento estratégico (2004) é uma prática consolidada, que vem sendo aprimorada desde 2007. As diretrizes por ele implementadas, vinculam-se a uma administração continuada, que vem dando certo, que ainda é bem vista pelos que fazem o HUOL, pelos Gestores Estadual e Municipal de Saúde e pela população do Rio Grande do Norte. No entanto, os conceitos de missão e visão precisam ser amplamente divulgados e conscientizados na força de trabalho do HUOL.

3.52 Os HU necessitam de uma maior resolutividade e encontram impedimentos na legislação de licitações, que deixa os hospitais públicos em desvantagem em relação aos privados. Todo o SUS lucraria, caso o TCU formulasse determinação para que sejam adotadas providências no sentido de divulgar os preços de importação praticados pelas empresas na aquisição dos materiais de órteses, próteses e contrastes, o que possibilitaria uma redução drástica nos preços.

3.53 O HUOL tem carência de Procedimentos Operacionais Padrão – POPs, principalmente, na área médica, bem como precisa revisar e utilizar-se dos existentes.

3.54 O novo Regimento Interno, o organograma e o recente Setor de Internamento prometem avanços, já em 2010, seja no combate ao corporativismo, desfazendo feudos, ampliando a comunicação e a responsabilização horizontal, focando o Hospital como equipe. Seja buscando cumprir a missão de promover de forma integrada o ensino, a pesquisa, a extensão e a assistência, no âmbito das ciências da saúde e correlatas, com qualidade, ética e sustentabilidade, ofertando o conforto de uma hotelaria cinco estrelas e serviços médicos de excelência.

4 GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

4.1. São eficazes e adequados à realidade dos HU a alocação e o gerenciamento dos recursos financeiros:

- a) dos Ministérios para as IFES ou HU?
- b) das IFES para os HU (até 2008)?
- c) internamente nos HU?

4.1.1 Entre os fatores mais citados – pela literatura e pelos gestores – como causa dos problemas dos HU, estão as restrições orçamentárias e financeiras a que vêm sendo submetidos. Não obstante seja um problema conhecido, é necessário apurar com mais profundidade as repercussões, nas instituições, das causas e dos efeitos dessas restrições, para melhor identificar as oportunidades de melhorias que devem ser propostas, além da solução de simples acréscimos de repasses. O fundamento da avaliação a ser efetuada é o entendimento de que qualquer iniciativa de aumento do financiamento não será efetiva se os hospitais não estiverem adequadamente organizados para gerenciar as receitas, sejam orçamentárias ou não.

4.1.2 Os HU têm, como principal fonte de receita, os recursos da assistência relativos à produção ambulatorial de média e alta complexidade e as internações, repassados pelo Ministério da Saúde, os

quais são compostos pela parcela fixa e por uma parte variável (Alta Complexidade e FIDEPS – Fator de Incentivo ao Desenvolvimento do Ensino e Pesquisa Universitária em Saúde), conforme definido no contrato de cada instituição. Esses recursos, vinculados ao Fundo Nacional de Saúde, devem ser aplicados em ações de assistência à saúde. Além dessa fonte de receita, recebem recursos extra-orçamentários do Ministério da Educação, relacionados ao Programa Interministerial, e podem ter alguma disponibilidade orçamentária – valores alocados na Ação Orçamentária 4086 – Funcionamento de Hospitais de Ensino –, que, no entanto, além de serem pouco representativos, não seguem um padrão.

4.1.3 Com a presente questão, pretende-se avaliar a gestão dos recursos em três dimensões: repasses dos Ministérios para os HU, relações entre as IFES e seus HU no que tange à gestão orçamentária e financeira, bem como a gestão interna dos recursos disponíveis. Nessa dimensão interna, há especial foco ainda na forma de controle dos custos dos insumos e materiais utilizados nas atividades.

4.1.4 Mediante o Programa Interministerial, o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS) distribuem recursos para os HU. A partir do exercício de 2008, o MEC passou a atrelar esses recursos a indicadores, já o MS os inseriu na contratualização SUS. O HUOL, em um trabalho constante de sensibilização, consegue apoio de toda a bancada parlamentar aprovando, via emendas parlamentares, dotação orçamentárias, principalmente, do Ministério da Saúde, para contemplar com recursos financeiros projetos por ele elaborados.

4.1.5 Na visão da Direção do HUOL, os recursos do Programa Interministerial deveriam vir com maior autonomia quanto à sua aplicação, pois assim um hospital público conseguiria suprir suas necessidades imediatas, conquistando a resolutividade que os hospitais privados têm. Sugere a Direção criar uma orçamentação para emergências, com regras definidas. Poderia ser a criação de um percentual sobre a totalidade desses recursos e, caso não fosse utilizado durante o exercício ser revertido para o HU utilizar no exercício seguinte, de acordo com as conveniências e necessidades do Hospital, podendo usar tanto para investimento como para custeio.

4.1.6 A distribuição interna do orçamento no HUOL obedece a um planejamento orçamentário e financeiro rigoroso e austero, feito por bimestre para todas as rubricas, e revisto mensalmente. Existe um limite fixado e as peculiaridades necessitam de justificativa e aprovação da Direção. Destaque-se que tudo no HUOL é comprado à vista, com pagamento sendo efetuado no máximo até três dias após a liquidação da despesa, o que gera uma boa credibilidade junto aos fornecedores, bem como conquista preço diferenciado do mercado.

4.1.7 Devido ao planejamento austero, o HUOL em julho/2009 não possui dívidas (Anexo 1, fl. 57) junto aos seus fornecedores, e nem com a fundação de apoio à UFRN, nem demandas vinculadas à responsabilidade subsidiária com prestadores de serviços. Não tem pendências oriundas de lides trabalhistas, todos os contratos estão em dia, e a única dívida registrada é com a Cia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN), no valor de R\$ 2.769.888,81 (agosto/2009). Ressalte-se que está em andamento uma negociação para conseguir isenção total ou parcial da água, em razão dele beneficiar a comunidade. Essa negociação está sendo baseada no HU do Paraná, que conseguiu tal isenção.

4.1.8 No entanto, esse mesmo planejamento austero é apontado por alguns profissionais do HUOL como escassez de insumos, reduzindo a capacidade operativa, limitando sua resolutividade. Essa opinião é corroborada por diversos setores, principalmente pelo Setor de Imagem – Alta Complexidade. Os Gestores Municipal e Estadual de Saúde também compartilham desse pensamento – conseguem ver um hospital com grande potencial em termos de qualidade profissional e parque tecnológico, mas limitado nos atendimentos, inclusive, registraram a precariedade de procedimentos realizados nos feriados, finais de semana e recessos da UFRN (meses de julho, dezembro, janeiro e parte de fevereiro). Essa precariedade é explicada como decorrente de os profissionais de saúde serem tratados como servidores, cumprindo o Regime Jurídico Único. No entanto, não é aceitável está justificativa, uma vez que existe regime de plantão. Portanto, faz-se necessário rever tal regime de plantão, suprimindo as necessidades assistenciais nesses períodos.

4.1.9 Parte dos recursos vinculados à prestação de serviços de assistência são utilizados para pagamento dos terceirizados contratados via a fundação de apoio Fundação Norte-Rio-Grandense de

Pesquisa e Cultura – FUNPEC e as empresas SS CONSTRUÇÕES e MULTISERVICE. No entanto, todo o pagamento é realizado pelo HUOL. Existem projetos gerenciados pela FUNPEC, mas em todos eles, existe um controle rigoroso e um acompanhamento em todas as suas fases.

QUADRO VI – Evolução do Faturamento, período de 2005 a 2008 e 1º quadrimestre de 2009

Faturamento SUS (R\$)- Valores efetivamente recebidos					
	2005	2006	2007	2008	2009
Ambulatorial – Média	2.270.182,62	2.532.530,21	2.454.843,68	2.751.713,13	783.718,88
Complexidade	971.745,59	1.221.128,62	1.087.252,20	1.109.958,62	1.445.403,28
Alta Complexidade	393.518,43	574.158,28	470.125,77	792.490,66	127.447,71
FAEC					
Internações – Média	2.822.253,08	3.014.808,92	2.933.711,93	2.901.248,67	602.289,35
Complexidade	221.195,19	318.196,03	1.075.783,97	2.240.024,99	841.917,45
Alta Complexidade	403.394,27	717.695,30	593.061,56	884.420,37	375.944,89
FAEC					
TOTALE	7.082.289,18	8.378.517,36	8.906.979,28	10.679.856,44	4.176.721,56

O credenciamento para os procedimentos de Alta Complexidade em Cardiovascular só foi publicado em maio de 2006, e o de Neurocirurgia só foi publicado em fevereiro de 2008.

4.1.10 O Quadro a seguir apresenta a evolução do resultado direto. Esse valor é obtido pela diferença entre a receita real de serviços prestados e o consumo de materiais.

QUADRO VII – Evolução do Resultado Direto, período de 2005 a 2008 e 1º quadrimestre de 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Receita de Serviços Prestados(A)	7.082.289,18	8.378.517,36	8.906.979,28	10.679.856,44	4.176.721,56
(Material de Consumo – Quadro III) (B)	(4.910.759,90)	(4.898.557,57)	(5.691.191,42)	(6.602.636,85)	(1.183.634,93)
Resultado Direto (A – B)	2.171.529,28	3.479.959,79	3.215.787,86	4.077.219,59	2.993.086,63
% Consumo/ faturamento	69,33	58,46	63,89	61,82	28,33

4.1.11 A partir da implantação do novo Regimento Interno e da criação das Unidades Funcionais – UF, o HUOL experimentará uma administração horizontal, descentralizada, em que existirá formalmente um contrato com valores fixos necessários para desenvolver o plano de ação de cada UF. Estão em fase de implantação duas Unidades Funcionais – a Nutrição e a Central de Esterilização. Essa prática descentraliza as atividades do HUOL, repassando para os gerentes das Unidades Funcionais a responsabilização por gerir os seus recursos e cumprir seu plano de ação, o que contribuirá para o comprometimento de todos, com a busca da eficiência na utilização de recursos.

4.1.12 Com relação à renovação do permanente, o Quadro a seguir mostra a evolução no período de 2005 a julho/2009, registrando uma ação agressiva para o exercício em curso, motivado pela mobilização do novo Setor de Internamento.

QUADRO VIII – Evolução dos Equipamentos, período de 2005 a 2008 e 1º quadrimestre de 2009

Material Permanente	2005	2006	2007	2008	2009
Equipamentos	252.037,12	2.896.247,21	108.120,07	1.189.582,77	7.700,00

4.1.13 O HUOL possui um parque tecnológico invejável, mesmo perante a rede privada do Estado do Rio Grande do Norte, e reconhecido pelos Gestores Estadual e Municipal de Saúde. É dotado de um

setor próprio de manutenção de equipamentos e prédios, que tem conseguido reduzir ativamente (cerca de 50%) os orçamentos apresentados pelas prestadoras de serviço/manutenção. Acredita-se que a criação de uma política de manutenção para os hospitais geraria uma grande economia, inclusive é exigência da ANVISA a existência de engenheiro clínico ou biomédico nos quadros dos nosocômios. A existência desse Setor tem coibido a cultura de quebra dos equipamentos do HUOL pelos funcionários, para se isentarem de realizar suas atividades.

4.1.14 Outra boa prática do HUOL tem sido a realização de aquisições via concorrência internacional, conseguindo reduções de preços em torno de 40% do valor de mercado nacional. É praxe do HUOL utilizar o BPF – Boas Práticas do Fabricante para comprar com maior garantia.

4.1.15 Analisando o exercício de 2008, pois do exercício em curso tem-se informação apenas do primeiro quadrimestre, verifica-se que o comprometimento do faturamento com consumo atingiu o percentual de 61,82% (Quadro VII). O faturamento total do HUOL foi de R\$ 10.679.856,44 (Quadro VI), ao passo que o consumo total foi de R\$ 6.602.636,85 (Quadro III). No HUOL, não há registros de depreciação feito no sistema contábil, nem orientação da administração central da UFRN sobre esse procedimento.

QUADRO IX – Evolução dos Serviços Prestados, período de 2005 a 2008 e 1º quadrimestre de 2009

Produção Assistencial	2005	2006	2007	2008	2009
Consultas atendidas	129.282	111.814	108.373	133.142	47.131
Internações	3.914	4.779	4.195	3.947	1.604
Procedimentos cirúrgicos	1.920	2.703	2.991	2.413	844
Transplantes	26	32	21	24	6
Partos	0	0	0	0	0
Exames	290.828	349.092	359.084	378.485	82.882
Procedimentos em consultório	0	0	0	0	0
Atendimentos de Emergência	0	0	0	0	0
Outros	0	0	0	0	0

4.1.16 Verifica-se que os recursos para assistência e ensino não podem ser desagregados, pois todas as ações finalísticas do HUOL, de caráter assistencial, possuem também um viés de ensino associado.

4.1.17 Com referência à pesquisa, o HUOL não recebe recursos da indústria farmacêutica; no entanto, existem pesquisas financiadas pelos próprios participantes (pós-graduandos) e outras advindas de entidades governamentais, ambas em valores inexpressivos, conforme o quadro a seguir:

QUADRO X – Evolução do Financiamento das Pesquisas, período de 2005 a 2008

Financiamento Público			Financiamento Privado	
Ano	Quantidade	Valor R\$	Quantidade	Valor R\$
2005	08	39.500,00	00	0,00
2006	24	115.000,00	04	20.000,00
2007	38	181.500,00	10	60.000,00
2008	19	85.000,00	02	10.000,00

Cabe destacar os seguintes projetos:

a) desde 2007 – estão instalando o Projeto RUTE – Rede Universitária de Telemedicina, financiado pelo Governo Federal (Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Saúde) e a Rede Nacional de Pesquisa (RNP). O projeto prepara os HU para pesquisa e consulta da prática da medicina a distância,

viabilizando a troca de experiências entre as instituições, por meio de videoconferências, diagnósticos, consultas, laudos e cirurgias e vai possibilitar o implemento da educação continuada e dos cursos a distância. O projeto constitui um benefício, tanto para a assistência aos pacientes quanto para a capacitação de mão de obra e aperfeiçoamento dos profissionais. Destaque-se que o HUOL já recebeu os equipamentos necessários para transmitir ao vivo a realização de casos cirúrgicos, transmitindo-os para uma sala de projeção especial, que já se encontra em obras, estando prevista a inauguração ainda para este exercício;

b) desde 2008 – Projeto Telesaúde, que consiste em subsidiar outro HU (Hospital Universitário Ana Bezerra – HUAB, localizado em Santa Cruz/RN) e o Estado do Rio Grande do Norte, prestando consultas com especialistas do HUOL, via **internet – webcan**, triando as enfermidades, evitando as idas e vindas dos usuários do SUS; e

c) em julho/2009 – participou de seleção, via Edital do Ministério do Planejamento – Departamento de Ciências e Tecnologia, e foi selecionado pela Rede Brasileira de Avaliação de Tecnologias em Saúde (REBRATS), com o projeto denominado – Analisar e Produzir Pareceres sobre a Implantação de Procedimentos, devendo receber nesta fase de implantação do projeto uma verba de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

4.1.18 O HUOL não tem recursos para investir em pesquisas. Concede, contudo, aos pesquisadores advindos via departamentos e cursos de pós-graduação da UFRN a sua estrutura física, o seu parque tecnológico e os usuários do Hospital, tanto da área ambulatorial como da internação. O novo Regimento Interno prevê uma Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão. Iniciará ainda no exercício em curso, com recursos advindos da Ciência e Tecnologia, a reforma de uma área no 2º sub-solo do Prédio do Ambulatório, adaptando-o especificamente para pesquisa clínica, está sendo investidos R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), com previsão de funcionamento em 2010.

4.1.19 Com a judicialização do SUS, a população tomou iniciativa de exigir seus direitos. Vai à defensoria pública e termina no juiz, e o Judiciário tem aplicado a Lei Maior na sua essência. Mas o SUS ainda não conquistou a sua plenitude. Como exemplo, podemos ilustrar as cirurgias de próstata, procedimentos caros para os hospitais, com valores defasados pagos pelo SUS, tendo o HUOL que arcar com esse déficit. Ao freiar o número dessas cirurgias, que nenhum outro hospital quer fazer, o HUOL gera uma fila, que culmina em demandas judiciais. Ressalte-se que, conforme registros nas Atas do Conselho Diretor, existe uma grande demanda na área jurídica, bem como 60% (sessenta) da correspondência do Gabinete do Diretor do HUOL são para atender o Ministério Público. No entanto, apesar das questões jurídicas, o Hospital não possui nenhum servidor com formação jurídica especializada nesse assunto em sua força de trabalho, tendo que encaminhar toda a sua demanda para a Procuradoria da UFRN. Assim, faz-se necessário propor à UFRN que envide esforços junto à Procuradoria Geral Federal, órgão central da Advocacia Geral da União, que cuida da administração indireta, portanto, da UFRN, objetivando dotar o HUOL de um Procurador com conhecimentos específicos para atuar em saúde pública.

4.1.20 Com a judicialização do SUS, as demandas judiciais envolvendo profissionais de saúde têm crescido, bem como os processos nos conselhos de classe, necessitando-se urgentemente de avançar na criação de uma política de seguro para esses profissionais.

Conclusão

4.1.21 A instituição sobrevive em meio a um exacerbado controle orçamentário e financeiro, sendo que qualquer imprevisto precisa de um grande esforço para não desestruturar o Hospital. Operam no rigor constante para conseguir a realização das despesas correntes (aquisição de insumos) e dos investimentos. Não há dívidas; no entanto, não se pode dizer que há solidez financeira, pois a vinda de um único paciente pode abalar toda a estrutura financeira.

4.1.22 Marcam a gestão a dedicação da Direção; a exclusividade de atendimento, com 100% pacientes do SUS; a qualidade dos profissionais de saúde; o rigor dos controles de insumo hospitalares; uma política de compras avançada e conhecedora do assunto e do mercado internacional; a manutenção

própria e atuante dos equipamentos e edificações e limitações de quantidade de atendimento, que conseguem em meio aos poucos recursos, projetar um hospital com padrão de excelência.

4.1.23 Os HU precisam de uma orçamentação para contingências e emergências, com regras definidas, mas com liberalidade quanto à aplicação, cujos recursos poderiam ser usados tanto para custeio como para investimento. Deveriam poder, inclusive, reverter os recursos para o ano seguinte, caso não utilizados no exercício, objetivando suprir suas necessidades imediatas, conquistando assim a resolutividade que os hospitais privados possuem.

4.1.24 É necessária uma agilização das negociações junto à Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio Grande do Norte (CAERN), objetivando a isenção total ou parcial do consumo de água, em razão dos relevantes serviços que o HUOL presta ao povo do Rio Grande do Norte, tendo como referencial o HU do Paraná que conseguiu esse benefício.

4.1.25 Necessário se faz também que o HUOL reveja suas escalas de plantão para os profissionais de saúde, principalmente, dos médicos, buscando encontrar uma forma de atuar mais ativamente nos finais de semana, feriados e recesso escolar, gerando benefícios para a população e fortalecendo o Hospital junto à rede credenciada do SUS.

4.1.26 A área de pesquisa precisa de recursos financeiros. No entanto, já aponta para o exercício de 2010 um grande avanço, uma vez que o Regimento Interno aprovado em julho/2009 cria a Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão, bem como será inaugurada área especial dentro do HUOL para as pesquisas clínicas.

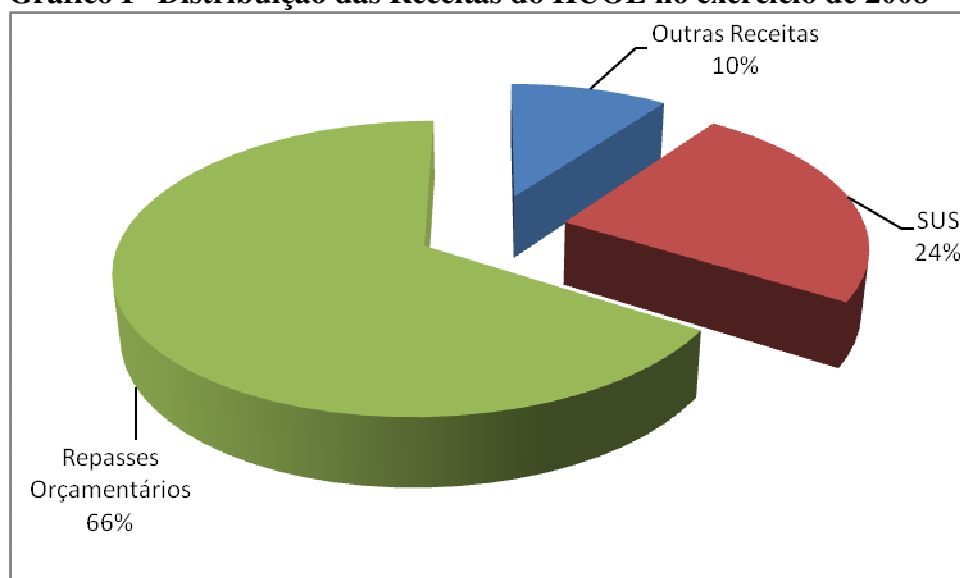
4.1.27 Faz-se necessário propor à UFRN que envie esforços junto à Procuradoria Geral Federal, órgão central da Advocacia Geral da União, objetivando dotar o HUOL de um Procurador com conhecimentos específicos para atuar em saúde pública.

4.1.28 Faz-se ainda necessário criar para os HU uma política de seguro para os hospitais, incluindo os profissionais da saúde.

4.2 Como o HU controla os custos dos insumos e dos materiais utilizados em suas atividades de assistência de média e de alta complexidade, de ensino e de pesquisa (HU)?

4.2.1 O HUOL auferiu, em 2008, um total de receitas de R\$ 48.787.087,93 (Quadro II), distribuído conforme demonstrado no Gráfico I a seguir:

Gráfico I – Distribuição das Receitas do HUOL no exercício de 2008

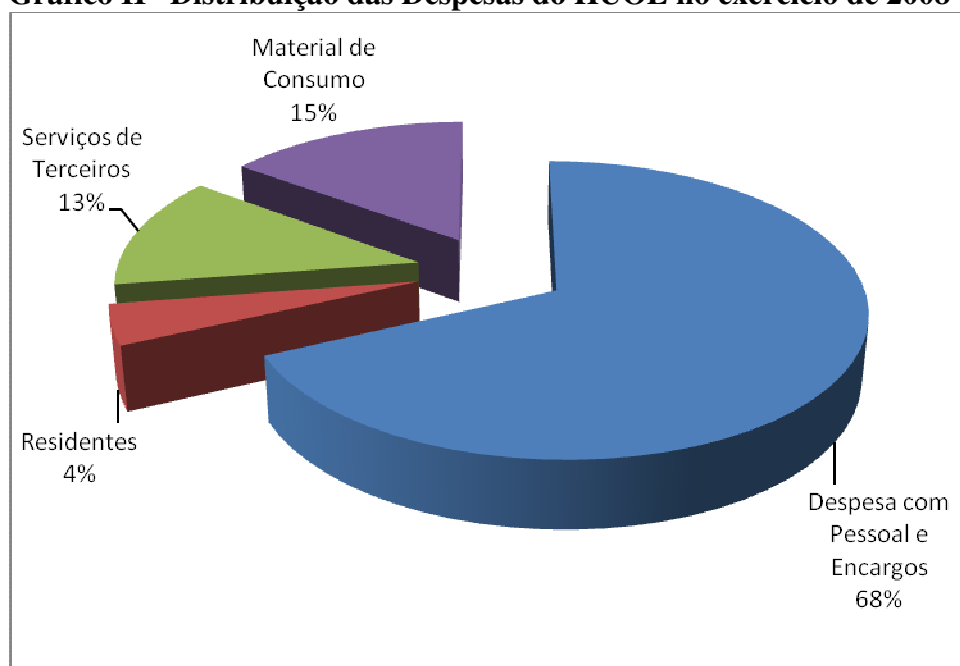


4.2.2 O HUOL atende exclusivamente pacientes do SUS, e 66% de suas receitas referem-se a recursos orçamentários. Do total desses recursos orçamentários, 100% foram utilizados no pagamento de pessoal e encargos sociais. Outro aspecto a ser ressaltado é que o faturamento SUS (R\$ 10.679.856,44 – Quadro VI) não foi suficiente para o custeio do material de consumo (R\$ 6.602.636,85 – Quadro III) somado aos serviços de terceiros (R\$ 5.597.372,51 – Quadro III).

4.2.3 Quanto ao levantamento relativo ao TC 006.181/2008-7, oriundo de solicitação do Congresso Nacional, que está tramitando na 4º Secex, no qual se examina a prática de prestação de serviços a particulares e usuários de planos de saúde de forma diferenciada nos Hospitais Universitários, cabe informar que o HUOL atende exclusivamente (100%) pacientes do SUS. O Hospital não possui portas abertas, sendo sua clientela ambulatorial advinda de regulação do Gestor Municipal (90% das consultas são agendadas pelo Gestor Municipal de Saúde e 10% pelo HUOL pacientes do SUS), e que a internação advém do seu ambulatório ou por encaminhamento de outros hospitais via Gestor Municipal de Saúde.

4.2.4 Em 2008, as despesas do HUOL com pessoal e encargos, material de consumo, serviços de terceiros e residentes totalizaram R\$ 44.463.065,90 (Quadro III), e estão distribuídas de acordo com o Gráfico II, a seguir:

Gráfico II – Distribuição das Despesas do HUOL no exercício de 2008



4.2.5 Para Beuren e Schlindwein (2008), a apuração e o controle dos custos são relevantes para qualquer organização, com destaque para as organizações hospitalares, que enfrentam usualmente limitações em relação aos recursos disponíveis, uma vez que essas informações são vitais para a sua adequada gestão. A literatura aponta com frequência vantagens do uso de diferentes sistemas de custos para organizações de serviço e especialmente de saúde, sem, contudo, ter validado esses modelos em uma organização hospitalar completa e identificado seus reais e efetivos benefícios.

4.2.6 No processo de tomada de decisões, os gestores das organizações utilizam-se de diversas informações. A quantidade e qualidade destas informações poderão influenciar as decisões tomadas. Quando se refere à informação, Beuren (1998) comenta que estes gestores, de posse da informação com qualidade e na quantidade necessária, estarão habilitados para conduzir as organizações na consecução de suas metas.

4.2.7 Garrison, Noreen e Brewer (2007, p.72) destacam que ‘O propósito básico de qualquer sistema de custeio gerencial deve ser o de fornecer dados que ajudem os administradores a planejar, controlar, dirigir e tomar decisões’.

4.2.8 O sistema de custos é o que coleta, classifica e organiza os dados referentes aos custos dos produtos ou serviços, transformando-os assim em informações. Confirmando este conceito, Martins comenta que ‘O sistema representa um conduto que recolhe dados em diversos pontos, processa-os e emite, com base neles, relatórios na outra extremidade.’ (MARTINS, 2003, p. 28).

4.2.9 A implantação de um sistema de custos no HUOL remonta ao início da década de 1980, em que servidores do Hospital criaram centros de custos, mas o projeto foi abortado ante o monitoramento que era realizado de forma esporádica, e, com a aposentadoria desses servidores, deixou de existir. Em

2006, nas discussões do Regimento Interno, foi reacendida essa idéia e reimplantaram o Setor de Custos dentro da Assessoria de Planejamento, uma vez que esta é conhecedora da visão geral e da história do HUOL. O Hospital nomeou, via concurso público, 01 (um) contador e 01 (um) técnico em contabilidade e destinou-os para o Setor de Custos. Em 2007, aderiram ao módulo de custos desenvolvido pelo Sistema MV 2000i e receberam treinamento específico por 03 (três) meses, realizado pela própria empresa fornecedora de software. Posteriormente, por necessidade gerencial, a contadora foi remanejada para o Almoxarifado, ficando as tarefas a cargo do técnico de contabilidade. Em agosto/2008 esse técnico de contabilidade pediu exoneração, e as atribuições passaram integralmente para a Assessoria de Planejamento, que conta com força de trabalho escassa – 01 (um) economista concursado, 02 (duas) funcionárias, sendo uma assessora hospitalar, e um assistente técnico, contratados via FUNPEC, e 02 (duas) estagiárias, sendo uma de Contábeis e a outra de Economia.

4.2.10 O sistema de apuração de custos que está em implantação no HUOL segue os conceitos do custeio por absorção com departamentalização – tanto os custos fixos como os variáveis são alocados aos produtos por meio dos departamentos – bem como se utiliza do método **Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit (RKW)**. Por esse método, todo e qualquer gasto realizado na instituição, seja ele ligado diretamente à produção ou meramente administrativo, deve ser alocado ao produto final (diária, procedimento, hora cirurgia, etc.), tendo em vista que, em última análise, toda a organização hospitalar estrutura-se e trabalha para esta finalidade.

4.2.11 No artigo ‘Uso do Custeio por Absorção e do Sistema **RKW** para gerar informações gerenciais’: Um estudo de caso em um hospital, publicado na Revista ABCustos da Associação Brasileira de Custos – vol. III nº 2 – mai/ago 2008 – de autoria de Beuren e Schlindwein, o estudo foi realizado em um hospital filantrópico de Santa Catarina, possuidor de um sistema de custo implantado, que é considerado um **benchmarking** em custo por absorção, aliado ao sistema **RKW**. O estudo afirma: ‘Nas instituições hospitalares o sistema de custeio por absorção ainda é amplamente utilizado, embora seja criticado na literatura por não fornecer informações adequadas para subsidiar o processo decisório. Para Struett, Souza e Raimundini (2006), o sistema tradicional nestas organizações trata o custo do paciente-dia de forma linear e assim se apresenta inadequado para a tomada de decisão, devendo os sistemas possibilitarem a mensuração do custo dos serviços e a análise das variações destes custos’.

4.2.12 Com referência ao RKW, o citado artigo informa:

‘Conhecido também como o precursor do sistema Activity Based Costing (ABC), este sistema foi difundido no Brasil e aplicado conjuntamente ao sistema tradicional de custeio por absorção. Desenvolvido na Alemanha, o Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit (RKW), consiste não só do rateio dos custos de produção, como também de todas as despesas da organização (Martins, 2003).

...

A operacionalização do método de custeio RKW é sintetizada por Bornia (2002, p. 103) em cinco fases: ‘a) separação dos custos em itens; b) divisão da empresa em centros de custos; c) identificação dos custos com os centros (distribuição primária); d) redistribuir os custos dos centros indiretos até os diretos (distribuição secundária); e) distribuição dos custos dos centros diretos aos produtos (distribuição final)’.

...

Aliando-se o método de custeio Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit (RKW) ao custeio por absorção, consegue-se maior acurácia na apropriação dos custos indiretos, se comparado com a utilização isolada do custeio por absorção, principalmente em decorrência da divisionalização da organização em centros de custos. Os rateios acontecem de forma similar ao custeio por absorção, mas direcionados para centros de custos e posteriormente são alocadas aos objetos de custeio. Aliando-se o custeio por absorção ideal em detrimento do custeio por absorção integral, haveria uma maior aproximação ao enfoque da cadeia de valor, porque seria possível identificar desperdícios, por exemplo, oriundos de compra de materiais a preços menores, mas de qualidade inferior.

A metodologia RKW prevê a alocação dos custos utilizando-se uma sequência hierárquica de centros de custos, ou seja, em cascata, até que todos os custos sejam alocados para as áreas produtivas e não reste nenhum custo alocado para áreas não produtivas’.

4.2.13 Garrison, Noreen e Brewer (2007, p.72) abordam que ‘De uma forma ou de outra, a maioria dos países – inclusive os Estados Unidos – exige o custeio por absorção tanto para fins de divulgação financeira externa quanto para fins fiscais’.

4.2.14 Comumente conhecido como método tradicional, o custeio por absorção também atende a legislação fiscal brasileira e está de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade, de fácil identificação, pois agrega todos os custos ao produto fabricado.

4.2.15 Complementando esse entendimento, Garrison, Noreen e Brewer (2007, p. 228) afirmam que:

‘O custeio por absorção trata todos os custos de produção como custos de produtos, independente de serem variáveis ou fixos. O custo de uma unidade de um produto, no método de custeio por absorção, consiste em matéria-prima direta, mão-de-obra direta e custos gerais de produção, tanto variáveis quanto fixos’.

4.2.16 Já no entendimento de Horngren, Foster e Datar (2000, p. 211): ‘É o método de custeio do estoque no qual todos os custos de fabricação, variáveis e fixos, são considerados custos inventariáveis. Isto é, o estoque ‘absorve’ todos os custos de fabricação’

4.2.17 O **software** utilizado pelo HUOL para custos é o FFCH: Faturamento Financeiro Custos Hospitalares – Gerenciamento de Custos, da MV Sistemas. Esse sistema realiza os chamados rateios recíprocos, não necessitando da definição de hierarquia entre os centros de custo. Ele é estruturado da seguinte forma:

- Definição das Contas de Custo (água, energia, pessoal, material de expediente etc.)
- Definição dos Centros de Custo (SAME – Serviço de Artigo Médico Estatístico, Centro Cirúrgico, UTI, Enfermarias etc.) e sua classificação (Administrativos, Apoio, Finais)
- Definição da alocação dos custos primários aos centros, com as respectivas regras de rateio conforme o caso (incidência percentual, convenção, fórmula etc.).
- Definição das regras de rateio para os centros administrativos e de apoio, a fim de estes distribuírem seus custos entre si e os centros finais (prontuários movimentados por setor, roupa lavada por setor, m², etc.)
- Alimentação do sistema com os dados necessários, enviados pelas chefias ou extraídos do próprio sistema conforme o caso (custos e direcionadores de custo).
- Apuração dos custos por centro, custos da produção de cada centro, hora cirúrgica, diárias, procedimentos e, finalmente, a consolidação de custo por paciente.

4.2.18 O HUOL elaborou um manual de Procedimentos de Apuração de Custos, relatando passo a passo todas as etapas e os procedimentos a serem executados pelos diversos setores do Hospital, estando reproduzidos no Apêndice B.

4.2.19 Das dificuldades para implementar o sistema de custo, destaca-se a falta de cultura da força de trabalho em registrar no Sistema MV 2000i diariamente os eventos ocorridos, aliada à inexistência de estações de trabalho informatizadas para todos.

4.2.20 O sistema de custos permite a visão dos custos por procedimento do SUS, ou por AIH; no entanto, são registrados por recebimento pagos pelo SUS, e não pelo custo real do paciente. É meta da Assessoria de Planejamento que o sistema de custo aborde a informação real do paciente.

4.2.21 Existe uma dificuldade para abordar os custos fixos indiretos, como água e energia, pois o HUOL recebe uma única conta, e dentro dessas contas existem outras estruturas da UFRN, Departamentos e Residências Universitárias, bem como o Centro de Ciências da Saúde. Para eles o HUOL criou um percentual de rateio.

4.2.22 Quanto aos eventos de ensino, apesar de usarem a estrutura do HUOL (3º, 4º e 5º pavimentos do sub-solo do prédio ambulatorial – salas de aulas e parte administrativa), são áreas independentes geridas pela UFRN, compreendendo os Departamentos de Medicina Integrada, Medicina Clínica e Medicina Cirúrgica, e participam do sistema de custos de forma indireta, pois lhes são atribuídos percentuais de rateio das diversas despesas.

Conclusão

4.2.23 A literatura aponta inúmeras vantagens do uso de um sistema de custo para organizações prestadoras de serviço, especialmente para as da área de saúde; no entanto, não existe ainda um modelo validado para essa área e identificado com os seus reais e efetivos benefícios.

4.2.24 O HUOL está em processo de construção de um sistema de custos, suportado pelo sistema de gestão hospitalar em uso, utilizando a modalidade de custos por absorção, aliado ao sistema **RKW – Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit**. Terá como principal objetivo a geração de informações confiáveis sobre a estrutura de custos do Hospital e de seus resultados por especialidade, diária, paciente, procedimentos etc, o que irá proporcionar a administração subsídios imprescindíveis à gestão dos recursos da instituição.

4.2.25 Face às descobertas da pesquisa realizada por Beuren e Schlindwein (2008) e à luz da literatura, ‘pode-se concluir que o sistema tradicional por absorção aliado ao sistema RKW permite apurar os custos dos procedimentos hospitalares com precisão aceitável, sendo importante instrumento de gestão’; no entanto, eles alertam que ‘esta modalidade trata o custo do paciente-dia de forma linear e assim apresenta-se inadequado para a tomada de decisão, devendo os sistemas possibilitarem a mensuração do custo dos serviços e a análise das variações destes custos’.

4.2.26 O sistema escolhido pelo HUOL é baseado em um método aceito pelo fisco brasileiro e de reconhecido valor no mundo financeiro, fornece informações gerenciais, com tempo de resposta e detalhamento aceitáveis, que permite identificar os custos de cada material e serviço utilizado e compará-lo com a respectiva receita.

4.2.27 É importante ressaltar que o sistema de custo do Hospital está sustentado pela informatização do processo. No entanto, ainda não há cultura de registro diário dos eventos pela força de trabalho, necessitando-se de um esforço maior de divulgação e sensibilização de toda a comunidade do HUOL, de modo a permitir apontar em tempo real as atividades realizadas em cada centro de custo, identificando seus destinatários ou consumidores, facilitando o uso do sistema **RKW**.

4.2.28 Objetivando dar celeridade à conclusão da implantação do sistema de custos, faz-se necessária a lotação de um servidor da área contábil na Assessoria de Planejamento.

4.2.29 Para custos fixos indiretos, como a energia elétrica e a água, é imprescindível uma negociação com a UFRN, buscando instalar medidores individuais para os estabelecimentos que não são de gestão direta do HUOL. É necessária a verificação periódica dos critérios de distribuição (rateio), devido à dinâmica na atividade hospitalar, pois, a cada novo equipamento comprado e/ou disponibilizado para um determinado centro de custo, é imprescindível que as cargas de distribuição sejam revistas, para que a apropriação do custo seja a mais real possível.

4.2.30 Considerando a necessidade de identificação dos custos dos serviços prestados, bem como dos materiais utilizados, o sistema de custo em implantação no HUOL poderá atender satisfatoriamente a demanda por informações gerenciais, propiciando também tempo de resposta adequado. O apropriado uso do sistema de custo, aliado com a correta divulgação de sua aplicação, é um passo importante para a profissionalização do ambiente hospitalar e a adequada gestão dos recursos consumidos.

4.2.31 Quanto ao TC 006.181/2008-7, oriundo de solicitação do Congresso Nacional, que tramita na 4º Secex, deve ser informado que o Hospital Universitário Onofre Lopes – HUOL atende exclusivamente (100%) pacientes SUS, e que o Hospital não possui portas abertas, sendo sua clientela ambulatorial advinda de regulação do Gestor Municipal (90% das consultas são agendadas pelo Gestor Municipal de Saúde, e 10% pelo HUOL para usuários do SUS), e que a internação é regulada pelo próprio Nosocômio, advinda do seu ambulatório ou por encaminhamento de outros hospitais pelo Gestor Municipal de Saúde.

5 – GESTÃO DE PESSOAL

5.1 Em que medida a organização da força de trabalho (quantitativo, estrutura, regime, perfil, remuneração, instrumentos de valorização) assegura a permanência e a motivação dos profissionais de saúde e a qualidade dos serviços?

5.1.1 ‘No campo da gestão de RH e das relações intersetoriais, é conhecido que os trabalhadores em saúde do Brasil compõem um contingente de profissionais influenciados por diferentes sistemas de formulação de políticas com autonomia, direcionalidade e centralização próprias não regulados pela

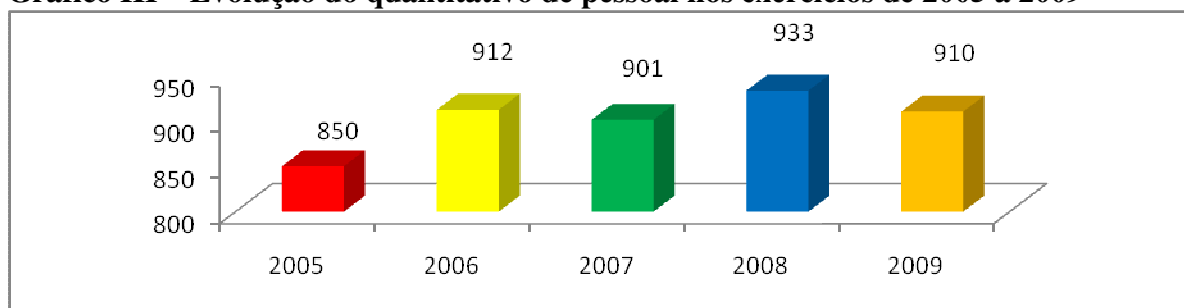
política setorial, mas diretamente afetados pela regulação estatal diversificada' (PIERANTONI, VARELLA E FRANÇA, 2002).

5.1.2 Segundo informações (Anexo 1, fl. 59) da Diretora do Departamento de Pessoal da UFRN, não há normativos que estabeleçam o quantitativo do quadro de pessoal do HUOL. Em entrevista com a Diretora Administrativa, foi informado que a partir de 2009 o MEC, baseado nos indicadores de gestão, passou a dimensionar o pessoal para novos concursos.

5.1.3 Nos seus 25.569,45m² o HUOL, ligado a uma das boas faculdades de medicina do país, concentra os elementos essenciais à promoção e ao desenvolvimento da saúde pública: assistência à população, pessoal qualificado, equipamentos de última geração e ensino de alto nível. Todas essas funções convivem em plena integração, transformando o HUOL em um centro de saúde e ciência de referência no Brasil.

O quadro a seguir apresenta a evolução no quantitativo de pessoal, desde 2005 até 2009.

Gráfico III – Evolução do quantitativo de pessoal nos exercícios de 2005 a 2009



5.1.4 Em julho/2009, do quantitativo total de pessoal, 138 (cento e trinta e oito) são médicos, distribuídos nas especialidades: 04 (quatro) anestesistas, 13 (treze) cardiologistas, 01 (um) cirurgião de cabeça e pescoço, 02 (dois) cirurgões-cardíacos, 10 (dez) cirurgões-gerais, 01 (um) cirurgião-plástico, 02 (dois) cirurgões-urológicos, 02 (dois) cirurgões-vasculares, 11 (onze) clínico-gerais, 01 (um) dermatologista, 03 (três) endocrinologistas, 01 (um) fisiatra, 06 (seis) gastroenterologistas, 03 (três) hematologistas, 01 (um) infectologista, 21 (vinte e um) intensivistas, 05 nefrologistas, 04 (quatro) neurologistas, 03 (três) neurocirurgiões, 07 (sete) oftalmologistas, 01 (um) ortopedista, 01 (um) oncologista, 01 (um) otorrinolaringologista, 01 (um) pediatra 03 (três) patologistas, 03 (três) pneumologistas, 6 (seis) proctologistas, 01 (um) psiquiatra, 11 (onze) radiologistas, 05 (cinco) reumatologistas e 05 (cinco) urologistas.

5.1.5 Não há um parâmetro estabelecido para o conjunto de HU federais vinculados ao MEC para avaliar o grau de suficiência ou de ociosidade do número de funcionários. O MEC trabalha na Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF, com o indicador de funcionários por leito, incluindo variações (médicos/leito, enfermeiros/leito, auxiliar de enfermagem/leito e técnicos de enfermagem/leito). No caso do HUOL, considerando que a integralidade dos leitos são do SUS, a relação de funcionários por leito é de 4,8 (910 funcionários em julho de 2009/189 leitos existentes no CNES em jul/2009).

5.1.6 Em recente publicação (FÓRGIA E COUTTOLOENC, 2009) acerca do desempenho hospitalar no Brasil, o índice médio de pessoal (médico, de enfermagem e administrativo) por leito, calculado para uma amostra englobando hospitais federais, estaduais, municipais, lucrativos e filantrópicos, ficou em 3,0, sendo que os hospitais públicos, em especial os federais e estaduais, exibiram razões acima de 4,5. Esse índice aumentou significativamente conforme o nível de complexidade tecnológica do hospital, ficando entre 2,4 nos hospitais que se encontravam no limite inferior do índice de complexidade e 5,7 nos hospitais mais complexos. O referido estudo aponta como a provável razão do acréscimo do índice nos hospitais com maior tecnologia, o fato de que neles ocorre o maior volume de atendimento de casos complexos, que requerem um maior número de funcionários por leito.

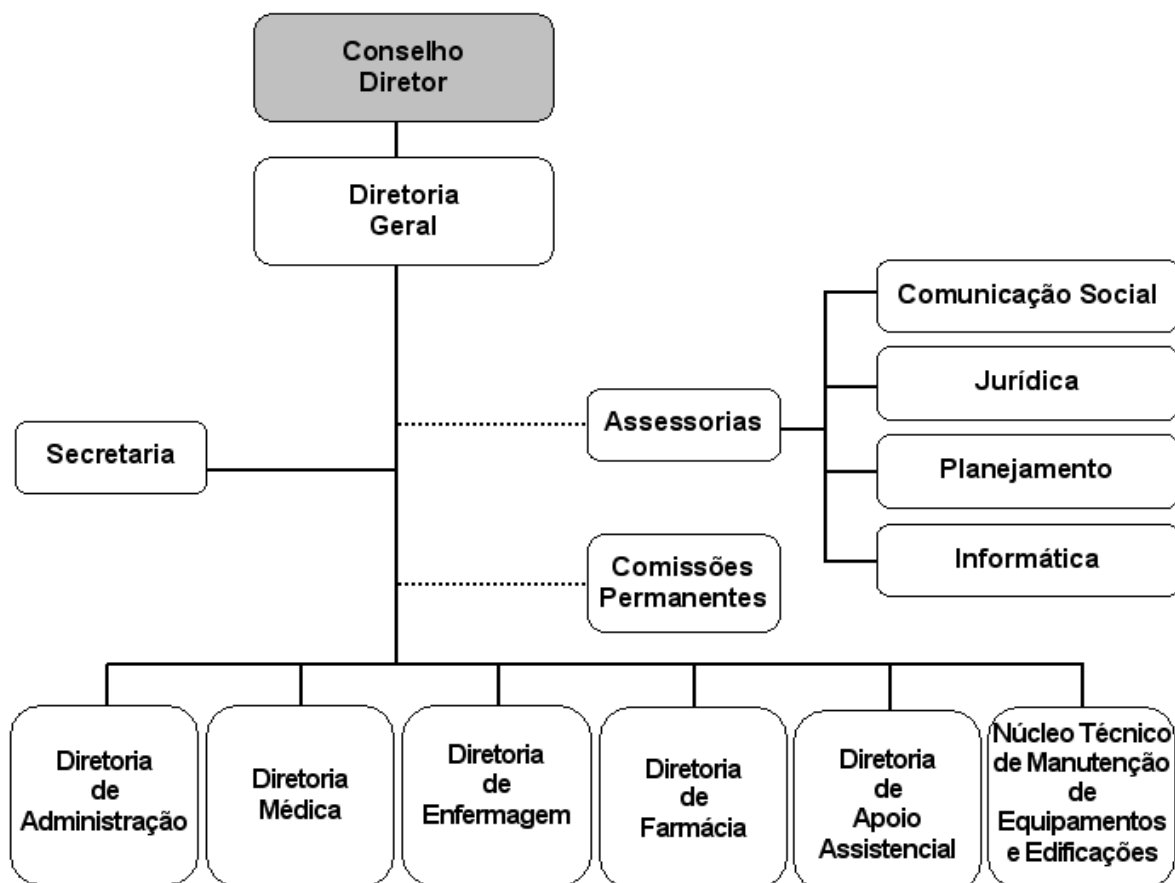
5.1.7 Na visão do Diretor-Geral do Hospital, existe carência de pessoal. Esta tem sido parcialmente equacionada por meio da contratação de pessoal via FUNPEC, bolsistas da UFRN e estagiários por convênio efetuado pela Universidade com o Instituto Evaldo Lodi (IEL).

5.1.8 Atualmente, o Hospital conta como o suporte de 143 (cento e quarenta e três) bolsistas (dados de agosto/2009), todos alunos da UFRN, e sua inclusão na bolsa se dá em função da condição sócio-econômica dos discentes, conforme determina a Resolução nº 169 do CONSAD/UFRN, exceto para aqueles casos em que é necessário que o bolsista tenha conhecimento específico na área (exemplo: Informática, Fisioterapia etc.). Mensalmente, são informadas no Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas-SIGAA as vagas disponíveis para bolsa no HUOL, e o aluno candidata-se a essas vagas conforme sua disponibilidade de horário.

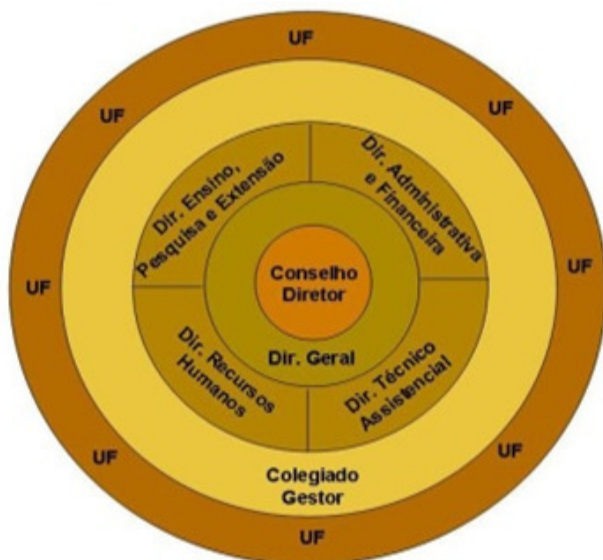
5.1.9 O Convênio nº 105/2009, firmado entre a UFRN e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), disponibilizou ao HUOL, no exercício de 2009, 165 (cento e sessenta e cinco) estudantes (dados de agosto/2009) para estágio curricular. Os estagiários que atuam na área de enfermagem são provenientes do Projeto de Extensão de Enfermagem, no qual, para ingressarem, passam por um processo seletivo (realização de prova escrita). Conforme o desempenho destes, poderão ser encaminhados para estágio pelo IEL. A Lei nº 11.788/2008 determina que os estagiários deverão ser alunos de cursos técnicos na área de enfermagem.

5.1.10 A estrutura organizacional do HUOL, até julho/2009, era clássica (vertical), com retângulos que representavam os órgãos e linhas que faziam a ligação hierárquica e de comunicação entre eles. Após a aprovação do novo Regimento Interno, em julho/2009, o Hospital mudou sua forma de apresentação, passando a ser representado por um organograma circular (ou radial). Nessa nova representação não há preocupação com a hierarquia, e é utilizada quando se quer ressaltar o trabalho de grupo. Por esta razão, ela é a mais usada em instituições modernas ou no terceiro setor, no qual o que se ressalta é a importância do trabalho em equipe.

ORGANOGRAMA DO HUOL VIGENTE ATÉ JULHO/2009



NOVO ORGANOGRAMA DO HUOL



5.1.11 O controle da frequência do HUOL é muito maleável. A UFRN no passado implantou o sistema de ponto eletrônico, gerando muita polêmica no Hospital, pois algumas pessoas não o utilizavam adequadamente. Após resistência de quase um ano, ocorreu o seu cancelamento, e a frequência de pessoal voltou a ser acompanhada por folha de ponto manual, voltando o controle de frequência a ser muito flexível.

5.1.12 Existe um grande corporativismo nas categorias profissionais da saúde, mas a dos médicos é a mais organizada e consegue maior flexibilidade quando do cumprimento da jornada de trabalho. Essa diferenciação causa um elevado e intenso conflito com as demais categorias, que não aceitam o tratamento não isonômico.

5.1.13 As licenças médicas do HUOL concentram-se nos servidores estatutários. Nas entrevistas, percebemos que essas licenças são sempre utilizadas pelos mesmos profissionais. A UFRN possui o Departamento de Assistência ao Servidor, com junta médica, onde os atestados médicos devem ser apresentados no primeiro dia de licença médica. Lá é feita uma avaliação do servidor e emitido parecer de inapto, apto ou apto com restrições. A apresentação do atestado médico no Campus da Universidade é considerado pelos servidores do Hospital um absurdo, pois, mesmo estando doentes, eles precisam deslocar-se até o Campus, desperdiçando tempo, em vez de entregar o atestado no próprio local de trabalho quando do retorno da licença. Observa-se que o absenteísmo dos profissionais da saúde não é acompanhado efetivamente pelo Hospital.

5.1.14 Na visão dos gestores do HUOL, a quantidade de funcionários está abaixo da necessária para o atendimento adequado da demanda, visão reforçada pelos Gestores Municipal e Estadual de Saúde. Apesar da carência, não há um estudo conclusivo do quantitativo ideal de pessoal para o Hospital.

5.1.15 A questão de recursos humanos é apontada em todas as entrevistas como o maior problema do HUOL, destacando-se os seguintes pontos críticos:

a) número insuficiente de profissionais de saúde, especialmente na área médica, de enfermagem, fisioterapia e psicologia. Não existem profissionais das seguintes especialidades médicas: angiologia, geriatria, cirurgião do aparelho digestivo, cirurgião-oncológico, cirurgião pediátrico, cirurgião torácico, cirurgião urológico, ginecologista, obstetra, intensivista pediátrico e neonatologista. Em várias especialidades existe apenas um único profissional médico. A fisioterapia conta somente com 06 (seis) profissionais e a psicologia com 02 (dois). Nas enfermarias, 80% do quadro de enfermagem do ambulatório é formada por estagiários oriundos do IEL, resultando em alta rotatividade. Os enfermeiros profissionais investem seu tempo, partilham seus conhecimentos e sua experiência com esses estagiários, que permanecem por pouco tempo, pois logo que adquirem experiência são contratados pelos hospitais privados;

b) absenteísmo da força de trabalho, levando ao afastamento de diversos profissionais por licença médica, licença de pessoa da família (filho) ou afastamento para cursos, congressos e outros;

c) inadequado plano de cargos e salários que não remunera o profissional de saúde condignamente, não incentiva o desempenho e a produtividade, nem estimula financeiramente as chefias. No HUOL há apenas 03 (três) cargos comissionados e 06 (seis) funções gratificadas. Existem 47 (quarenta e sete) chefias que não são remuneradas (Anexo 1, fls. 60/61). Consequentemente, os profissionais da saúde precisam ter mais de um emprego para sobreviver e a rotatividade com a perda de servidores devido aos baixos salários é grande.

d) falta de motivação para ingresso de novos profissionais médicos, devido ao salário aquém do mercado e à baixa qualidade de vida do profissional da saúde, fatos constatados no grupo focal realizado com graduandos e residentes. Na visão do Diretor Médico do HUOL, os profissionais do SUS passam uma imagem de sofrimento, ante o desenvolvimento dos seus trabalhos, e os Ministérios da Saúde e da Educação não conseguem perceber.

e) falta de uma ouvidoria para garantir aos usuários os seus direitos básicos de cidadania, no que se refere à informação de qualidade na prestação de serviços, ao controle adequado, bem como para criar um canal de comunicação com o servidor da saúde, que é um grupo diferenciado da Universidade, pela especificidade do trabalho.

f) falta de uma assessoria jurídica no próprio HUOL, para agilizar os procedimentos licitatórios na modalidade pregão, pois a UFRN só possui um único procurador para emitir pareceres em atendimento à demanda de todo o complexo hospitalar da Universidade, bem como para atuar nas questões envolvendo a Promotoria do Estado, a Procuradoria da República do Rio Grande do Norte e a Justiça.

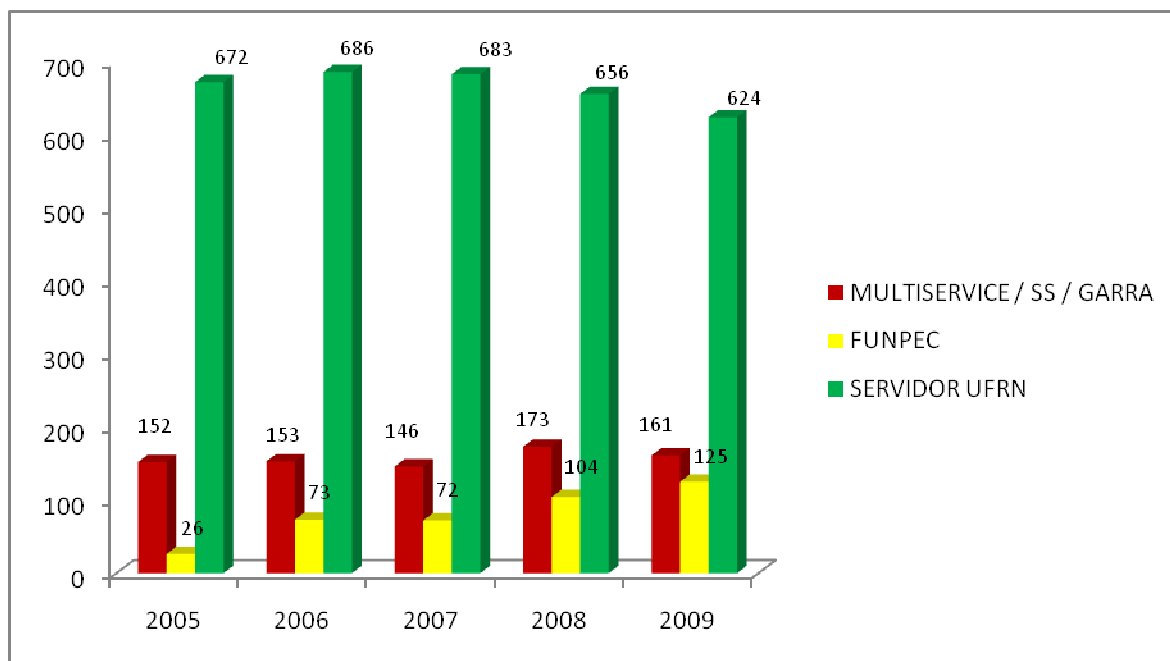
g) falta em seu quadro de pessoal uma equipe de bombeiros por 24 (vinte e quatro) horas, pois o HUOL, aliás, todos os hospitais possuem uma área de risco de incêndio de grandes proporções no estoque de produtos inflamáveis como álcool, éter, reagentes químicos etc. Esta preocupação foi demonstrada pelo Diretor Geral em sua entrevista.

5.1.16 Existe no HUOL uma pluralidade de regimes de trabalho: Regime Jurídico Único – servidores concursados pela UFRN; celetistas – selecionados pela FUNPEC, de acordo com perfil e cargo definidos pelo HUOL; pessoal terceirizado – oriundo dos contratos firmados com a Mult Service Construções e Serviços Ltda., que prestam serviços de limpeza urbana, conservação e higienização hospitalar, e com a S.S. Construções Empreendimentos e Serviços Ltda. Esta empresa disponibiliza pessoal devidamente habilitado e especializado nas categorias de almoxarife, armazenista, ascensorista, auxiliar administrativo, auxiliar de laboratório, auxiliar de cozinha, auxiliar lactário, auxiliar de nutrição, auxiliar operacional, auxiliar de pedreiro, auxiliar de serviços gerais, borracheiro, calceteiro, carpinteiro, contínuo, copeiro, costureiro, cozinheiro, despenseiro, digitador, eletricitista, encanador, encarregado de manutenção, encarregado de operações, garçom, jardineiro, lavadeiro, maqueiro, marceneiro, motorista, operador de máquina, passador, pedreiro, pintor, porteiro, recepcionista, serralheiro, servente de obras, técnico em eletrotécnica, telefonista e vestiarista. De janeiro até 19/06/2009, para suprir a deficiência de profissionais na área de anestesia, o HUOL pagou à Cooperativa de Anestesiologistas (Coopanest) por estes serviços o montante de R\$ 511.520,48 (quinhentos e onze mil, quinhentos e vinte reais e quarenta e oito centavos) e também a segurança terceirizada, Garra Vigilância Ltda., contratada e paga pela UFRN.

5.1.17 A partir de 20/06/2009, os custos com a equipe de anestesia foram assumidos pelas Secretarias Municipal e Estadual de Saúde. Destaque-se a dificuldade verificada para admissão de médicos anestesiologistas, para os quais os salários não são atrativos. Comprova essa dificuldade o fato de, na última seleção para médicos, especificamente na área de anestesia, não terem comparecido candidatos.

Gráfico IV – Evolução do quantitativo de pessoal

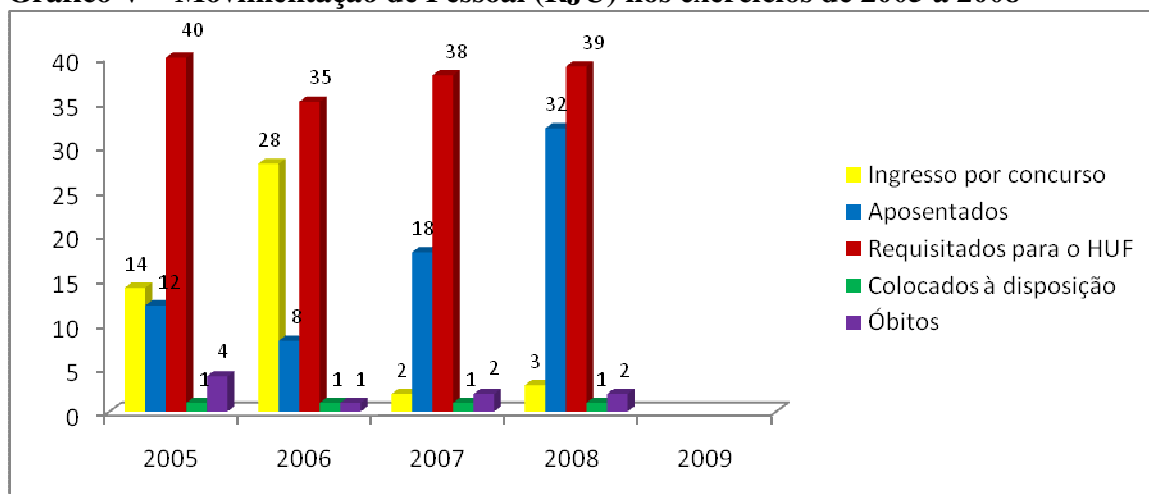
Por regime de trabalho nos exercícios de 2005 a 2009



5.1.18 O Diretor Médico do HUOL mencionou em entrevista que para manter e atrair novos profissionais em seu corpo clínico, profissionais altamente qualificados, seria necessário adequar a remuneração, especialmente, a dos médicos, igualando- a à dos profissionais do Judiciário.

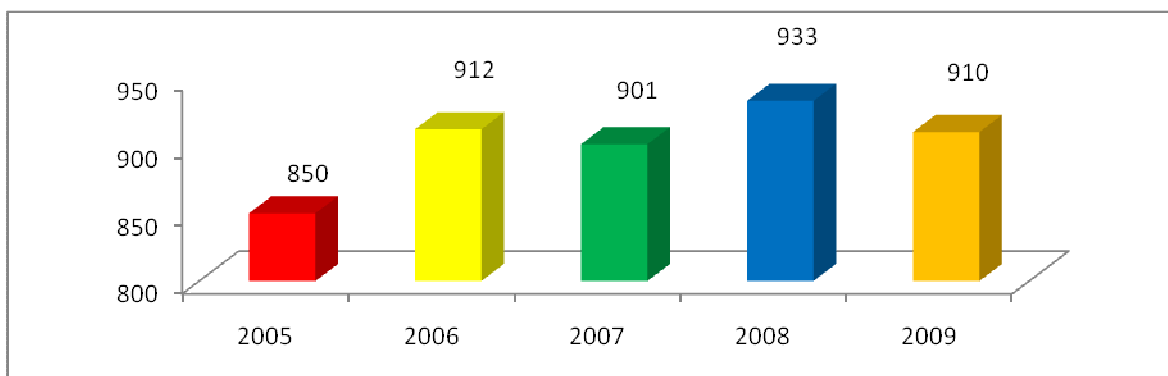
5.1.19 A remuneração dos profissionais de saúde do HUOL, especialmente da carreira de médico, está abaixo da realidade do mercado, inclusive daquela paga pelo Município e o Estado, pois os servidores municipais e estaduais recebem como incentivo os adicionais por Plantão Hospitalar e de produtividade. O Adicional por Plantão Hospitalar-APH foi instituída nos Hospitais Públicos pela Lei nº 11.907 de 02/02/2009, porém ainda não foi implantado nos Hospitais Universitários. A prestação dos serviços de preceptoría para acompanhar os residentes também não é remunerada.

Gráfico V – Movimentação de Pessoal (RJU) nos exercícios de 2005 a 2008



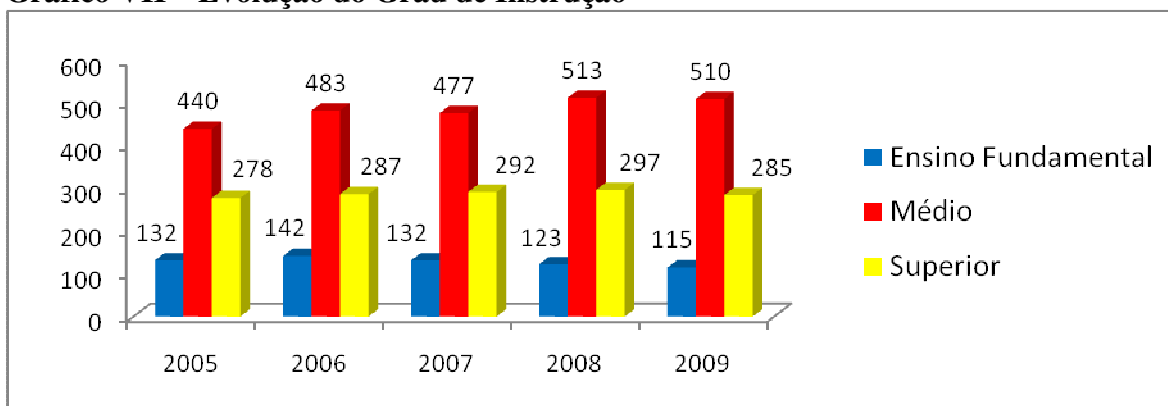
5.1.20 A equipe de profissionais do HUOL é composta de médicos de diversas áreas e especialidades, todos com especialização em nível de residência. Os gráficos a seguir apresentam o perfil da força de trabalho do Hospital.

Gráfico VI – Evolução do quantitativo de pessoal nos exercícios de 2005 a 2009



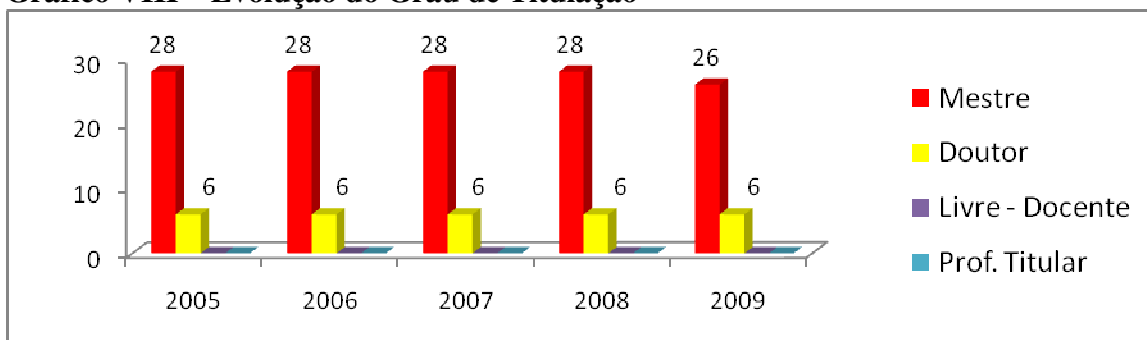
5.1.21 A estreita vinculação do HUOL com a UFRN é um dos principais fatores, do ponto de vista administrativo, de crescimento continuado do HUOL na assistência, ensino e pesquisa e por sua posição de destaque na dermatologia, nos transplantes de fígado e renal, na neurocirurgia, na hemodinâmica e agora também na cirurgia bariátrica.

Gráfico VII – Evolução do Grau de Instrução



5.1.22 O plano do cargos e salários da UFRN deu um estímulo à qualificação dos servidores do seu quadro, mediante remuneração por cursos de capacitação, de interesse da instituição, bem como por cursos de graduação pós-graduação e especialização. Isto resultou em uma ampliação de cursos ministrados pela Universidade para atender a demanda. Assim, os servidores são estimulados a crescer profissionalmente para perceberem a denominada gratificação por incentivo a qualificação.

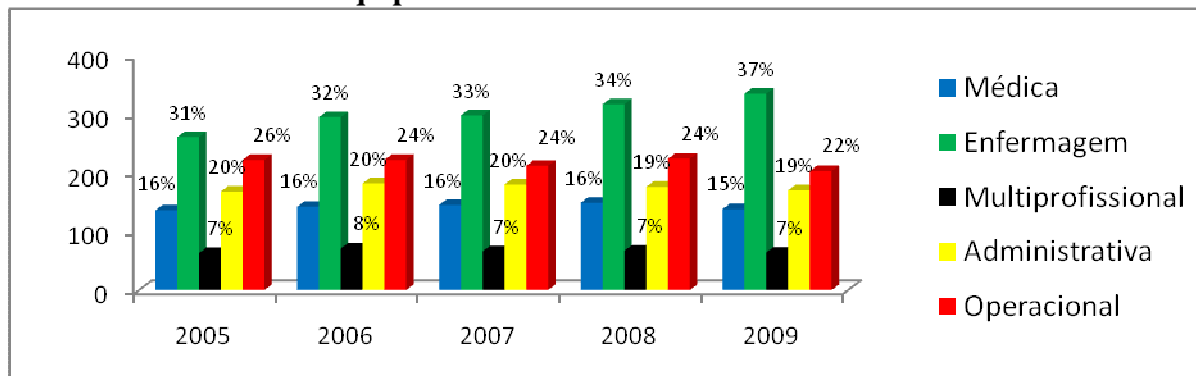
Gráfico VIII – Evolução do Grau de Titulação



5.1.23 O Gráfico VIII expressa a inexistência de evolução no quantitativo de titulação de 'doutor' no período de 2005 a 2009. Também se manteve constante o quantitativo de mestres no mesmo período. Porém, no exercício de 2009, ocorreu redução de 28 (vinte e oito) para 26 (vinte e seis) no número de mestres.

5.1.24 Apesar de um número reduzido de titulação, os profissionais da saúde do HUOL são reconhecidos pela opinião pública, comunidade científica e pelos Gestores Estadual e Municipal de Saúde como o ápice da medicina no Rio Grande do Norte.

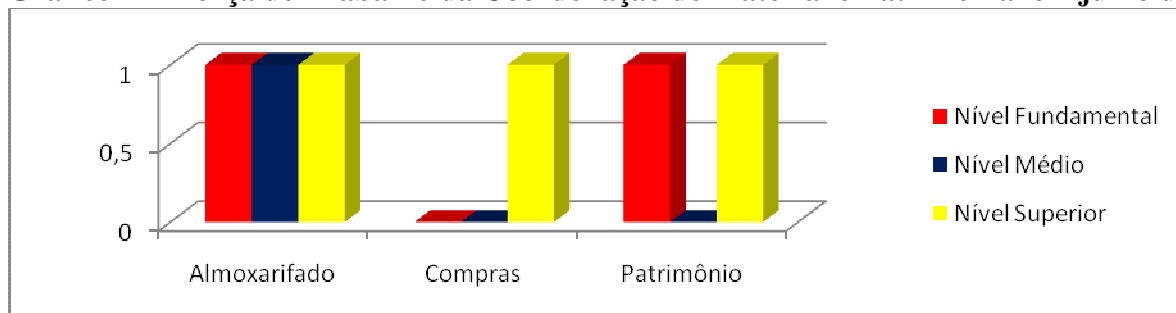
Gráfico IX – Perfil das Equipes



5.1.25 Os profissionais de saúde representam diferencial humano imbatível de excelência do HUOL, que é reconhecida pela opinião pública e pela comunidade médica e científica e pelos Gestores Estadual e Municipal de Saúde.

5.1.26 A força de trabalho vinculada aos processos de planejamento, aquisição e controle de materiais, está demonstrada a seguir:

Gráfico X – Força de Trabalho da Coordenação de Material e Patrimonial em julho de 2009



5.1.27 Pelo novo Regimento Interno (Anexo 1, fls.01/21) a Coordenação de Material e Patrimonial está subordinada a Diretoria Administrativo Financeira e tem como competência:

a) planejar, organizar, dirigir e avaliar a execução das atividades relacionadas à administração de patrimônio no âmbito do Hospital, em consonância com as diretrizes da Administração Central da UFRN;

b) receber, conferir, classificar, registrar, guardar e distribuir o material necessário às atividades do Hospital;

c) manter os estoques abastecidos de bens de consumo e permanentes de acordo com as necessidades do Hospital;

d) cadastrar os bens móveis e imóveis pertencentes ao Hospital;

e) zelar pela proteção dos bens patrimoniais do Hospital

f) realizar anualmente o inventário e o tombamento dos bens do Hospital;

g) oferecer suporte ao processo de compras.

5.1.28 Conclui-se que o HUOL possui uma boa estrutura de pessoal para a Coordenação de Material e Patrimonial, que permite a organização dos serviços, de modo a garantir a eficiência das compras e das contratações, excetuando os casos das grandes compras, centralizadas na UFRN para todo o complexo hospitalar.

5.1.29 O volume de materiais gerenciados, no ano de 2009, segundo dados do REHUF, foi de R\$ 1.182.634,93 (um milhão, cento e oitenta e dois mil, seiscentos e trinta e quatro reais e noventa e três centavos, sendo R\$ 462.070,00 (quatrocentos e sessenta e dois mil e setenta reais) relativos a medicamentos, R\$ 52.513,29 (cinquenta e dois mil, quinhentos e treze reais e vinte e nove centavos) para material médico-hospitalar e R\$ 374.278,05 (trezentos e setenta e quatro mil, duzentos e setenta e oito reais e cinco centavos) para órteses e próteses, além de outras categorias.

Conclusão

5.1.30 Pode-se aferir que no HUOL:

- a) a reposição da força de trabalho dos terceirizados não está ocorrendo em ritmo adequado ao cumprimento do Acórdão nº 1520/2006 – Plenário;
- b) o dimensionamento da força de trabalho não está atendendo às necessidades do Hospital, especialmente quanto às categorias de médicos e enfermeiras, e a sua estrutura composta por diversos regimes é fator de riscos e dificuldades à administração, causando impactos à atividade-fim;
- c) a taxa de absentismo dos profissionais de saúde, segundo constatada na entrevista, é alta, mas não existe um acompanhamento efetivo pelo Hospital;
- d) a remuneração do quadro de pessoal do Regime Jurídico Único, em especial a da carreira de médico, não é compatível com os salários pagos no mercado e com outros profissionais de saúde (Município e Estado);
- e) os mecanismos vinculados ao Regime Jurídico Único não permitem a adequada valorização dos profissionais de saúde, por desempenho e produtividade, nem remunerar a atividade assistencial e a preceptoria efetuadas pelos docentes;
- f) não está sendo pago o Adicional de Plantão Hospitalar (APH), quando exercido por médico não plantonista, enfermeiro ou outro profissional.

5.2. O planejamento da capacitação dos profissionais nas áreas de assistência, ensino, pesquisa e gestão contempla a definição de critérios mínimos e há acompanhamento das metas estabelecidas?

5.2.1 O processo de capacitação no HUOL está consolidado, constatando-se que está inserido na cultura organizacional do Hospital, e, conseqüentemente, contribui para o aumento da eficiência, da qualidade e da capacidade gerencial dos servidores e dirigentes. Há um planejamento com definição de metas, elaborado pelos profissionais da área de recursos humanos, após levantamento das necessidades de cada área (médica, enfermagem e administrativa). A UFRN conta com normativos estabelecendo os critérios da política de capacitação, acompanhamento e avaliação gerencial dos eventos, avaliação específica de cada curso, rotinas e formulários padronizados para solicitações de eventos e avaliações.

5.2.2 No exercício de 2007, a Divisão de Recursos Humanos do HUOL viabilizou alguns cursos previstos e realizou outros não programados, atendendo a necessidades emergentes internas, conforme demonstrativo a seguir:

QUADRO XI – Relação de Cursos 2007

Tipo de Atividade	Período	Participantes
Curso de Capacitação em Serviços de Saúde/Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.	03 a 27/04/07	12
Oficina de Trabalho sobre o Plano de Desenvolvimento dos Servidores Técnicos Administrativos/PCCTAE, promovido pela Comissão Interna de Supervisão-CIS	10 a 16/04/07	01
Participação em Treinamento da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) promovido pela FUNPEC.	16 a 20/07/07	02
Treinamento em Diagnóstico por Imagem em Radiologia: Proteção, Protocolos e Equipamentos.	02/07 a 06/08/07	30
Curso de Atualização de Enfermagem para Técnicos e Auxiliares de Enfermagem do Projeto de Extensão de Educação Continuada, desenvolvido pela Diretoria de Enfermagem e Departamento de Enfermagem do CCS/UFRN (27ª turma)	07/05 a 15/05/2007	50
Curso de Atualização de Enfermagem para Técnicos e Auxiliares de Enfermagem do Projeto de Extensão de Educação Continuada,, desenvolvido pela Diretoria de Enfermagem e Departamento de Enfermagem do	06/08 a 10/08/07 e 05/11 a 13/11/2007	50

CCS/UFRN (28ª turma)		
Treinamento em Cuidado ao Portador de Lesões 1ª Turma	18 e 25/08/07	15
Treinamento sobre Segurança e Saúde no Trabalho, promovido pela FUNPEC, 1ª Turma.	04/09/07	15
Treinamento sobre Segurança e Saúde no Trabalho, promovido pela FUNPEC 2ª Turma.	05/09/07	12
Treinamento para Recepcionista 1ª Turma manhã.	03 a 06/09/07	24
Treinamento para Recepcionista 2ª Turma tarde.	03 a 06/09/07	18
Treinamento em Higiene e Manipulação dos Alimentos 1ª Turma	01/10/07	17
Treinamento em Higiene e Manipulação dos Alimentos 2ª Turma	02/10/07	20
Capacitação e Manutenção em Instalações Elétricas e Radiológicas	30/10/07 a 06/08/08	20
Participação no Fórum de Estágio do RN(FERN).	29/11/07	01

5.2.3 No ano de 2008, a Divisão de Recursos Humanos (DRH) colaborou com a qualificação dos servidores, promovendo, apoiando ou divulgando cursos e eventos. Foram promovidos 13 (treze) cursos e eventos, dos quais participaram diversos servidores técnico-administrativos e estagiários.

QUADRO XII – Relação de Cursos 2008

Tipo de Atividade	Período	Participantes
Manutenção e Instalações Elétricas e Hidráulicas	10/10/07 a 25/6/08	25
Ensino Fundamental, mediante o Programa EJA	Ano letivo	15
Curso Básico de Atualização em Procedimentos Administrativos e Institucionais	6/5 a 21/08/08	53
Atualização Prática em Técnicas Radiológicas para Técnicos em Radiologia do CDI – Projeto de Extensão – 02 turmas	01/7 – 30/9/08 06/09 – 29/12/08	10 10
Curso de Atualização de Enfermagem para Técnicos e Auxiliares de Enfermagem do Projeto de Extensão de Educação Continuada, desenvolvido pela Diretoria de Enfermagem e Departamento de Enfermagem do CCS/UFRN (Turmas 29, 30, 31, 32)	20/02 – 19/05/08 23/05 – 22/08/08 18/08 – 28/11/08 01/12 – 28/02/09	148
Palestra – Postura e Alívio das Tensões no Trabalho, no Estudo e na Vida – Prof. Geraldo Pimentel	12/08/08	31
Treinamento sobre Segurança e Saúde no Trabalho/FUNPEC	14 – 15/02/08	15
Participação no XII Seminário de Recursos Humanos / Oficina de Dançaterapia	29 a 31/10/08	12
Gerentes de Unidades Funcionais a 2009	04/11/08 a 2009	20
Saúde Baseada em Evidência	17/11/08 a 2009	12
Sentinela em Ação	2008	Variam conforme o tema da palestra
Segurança do Paciente	10/11 a 10/12/08	30

5.2.4 O Programa de Capacitação e Educação Profissional de 2009 (Anexo 1, fls. 61/71) fornece um plano de aperfeiçoamento por competência a ser desenvolvida. Destacam-se os eventos destinados ao aperfeiçoamento para o ambiente administrativo, para o ambiente de saúde e para o ambiente de infraestrutura, o que indica que a capacitação gerencial é prioridade dentro da instituição. O Decreto nº 5.707 (Anexo 1, fls. 72/76), de 23/2/2006, institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11/12/1990. A Resolução nº 16 CONSAD regulamenta o Programa de Qualificação e Educação Profissional para os Servidores da UFRN (Anexo 1, fls. 77/79).

Conclusão

5.2.5 Existe no HUOL uma política definida na área de capacitação de seus profissionais com foco prioritário no aperfeiçoamento para o ambiente de saúde, seja na área gerencial, área-fim e área-meio. Os eventos são planejados, levando em consideração as necessidades das diversas áreas.

6 – GESTÃO DOS MATERIAIS, INSUMOS E EQUIPAMENTOS

– Como os controles dos processos de aquisição e utilização de insumos e de aquisição, utilização, manutenção e aferição dos equipamentos asseguram a tempestividade, a economicidade, a qualidade e a correta destinação?

6.1 Diariamente nos jornais aparecem notícias das filas para atendimento aos pacientes SUS, o que, entre outras coisas, bem demonstra que os recursos disponíveis são escassos para suprir toda uma população de um direito básico e constitucional, como o acesso aos serviços de saúde. Assim, em vista dessa escassez de recursos de toda ordem, é imprescindível que a administração seja cada vez mais efetiva, ou seja, tenha muita resolutividade com o menor custo possível. E isso deve ser medido em relação a todos os insumos necessários a um hospital, tais como: medicamentos, equipamentos, materiais descartáveis, bens de hotelaria e tantos outros. Por sua vez, Hospitais Universitários, além de serem encarregados do atendimento de uma parcela significativa da população, por se constituírem em locais de ensino e pesquisa, devem, ainda mais que os demais, primar pela eficaz utilização dos recursos públicos, de forma a prestar, não só um atendimento de boa qualidade a custos mínimos, mas multiplicar as boas práticas de gerenciamento hospitalar. A presente questão busca verificar se essa é, ou não, a realidade dos HU.

6.2 A gestão dos materiais, insumos e equipamentos é efetuada pela Coordenação de Material.

6.3 O HUOL possui quatro almoxarifados: Central, Farmacêutico, de Nutrição e do Laboratório de Análises Clínicas.

6.4 O Almoxarifado Central é responsável por abastecer o Hospital com material de expediente, manutenção e limpeza. Ele utiliza o Sistema Integrado de Patrimônio e Gestão de Contratos (SIPAC), desenvolvido pela UFRN, que distribui os recursos por unidade de custo. Esse sistema tem limitações nas áreas de controle de lotes e validades. O almoxarifado recebe o material adquirido, confere-o e avalia a sua qualidade, por meio de uma comissão multiprofissional (de acordo com o tipo de material adquirido) e o distribui para os vários centros de custos do Hospital.

6.5 Os inventários são levantados quadrimestralmente e, segundo entrevista realizada com a Coordenação de Material, não foram detectados falhas no primeiro quadrimestre do exercício em curso.

6.6 O Almoxarifado Farmacêutico abastece as Enfermarias, a Unidade de Terapia Intensiva, os Ambulatórios e as 03 (três) farmácias satélites (do Centro Cirúrgico, do Serviço de Oftalmologia e da Coordenação de Diagnóstico por Imagem, que é a de maior custo). Esse Almoxarifado utiliza o MV2000i, sistema integrado de gestão hospitalar terceirizado, e seu controle do estoque é feito pelo método PEPS (primeiro que entra é o primeiro que sai). A responsabilidade pela padronização, seleção e protocolos terapêuticos é da Comissão de Farmácia Terapêutica. Ainda não há protocolos terapêuticos para todos os medicamentos. Na área de farmácia há protocolos clínicos e padronização de rotinas, porém os protocolos não são suficientes e estão sendo ampliados. A inexistência desses protocolos impacta no orçamento da farmácia, onerando-a exorbitantemente. Ressalte-se que ainda não existe protocolos terapêuticos para todos os medicamentos. A farmácia tem um grande movimento financeiro anual, em torno de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).

6.7 Os demais almoxarifados do Laboratório de Análises Clínicas e Nutrição estocam o material laboratorial e reagentes químicos e o material de copa/cozinha e alimentos, respectivamente. Ambos utilizam o MV2000i e o método PEPS para controle do estoque.

6.8 O planejamento das necessidades de compras é elaborado por cada almoxarifado e encaminhado para a Assessoria de Planejamento, que prepara a discriminação dos materiais e equipamentos para licitação. A movimentação dos Almoxarifados, nos exercícios de 2005 a agosto/2009 está demonstrado no Anexo 1, fl. 80.

6.9 O HUOL possui relativa autonomia administrativa e financeira desde 1987, quando passou a emitir seus próprios relatórios de gestão. O Hospital realiza suas aquisições de materiais, equipamentos e serviços por meio de licitação pública. A modalidade de licitação mais usada é o pregão. A dispensa de licitação só ocorre eventualmente. O HU tem uma servidora do próprio hospital designada como pregoeira para a realização dos procedimentos licitatórios. A UFRN almeja retirar a pregoeira do HUOL e transferi-la para a Administração Central no Campus, para realizar lá os procedimentos licitatórios dessa instituição. Isto seria um retrocesso, pois vai de encontro à política do Ministério da Educação e da Saúde, que têm por objetivo dar mais autonomia aos Hospitais Universitários.

6.10 As licitações para as grandes compras do complexo hospitalar da UFRN são realizadas pelo Departamento de Material e Patrimônio da Universidade, sediado no Campus. Esses fatos são grandes entraves para o HUOL, pois muitas vezes as compras exigem agilidade para o pronto atendimento. Não há percepção diferenciada, por parte da UFRN, que coloca as demandas dos hospitais no mesmo nível das demais unidades da Universidade. O Hospital deveria ter um tratamento diferenciado, pois precisa de resolutividade no menor tempo possível, em face de lidar com a vida humana em situação de fragilidade, e qualquer demora pode piorar a situação ou ocasionar sua perda.

6.11 A Assessoria de Planejamento conta com um Gestor Hospitalar com vasta experiência em mercado de aquisição de produtos hospitalares, o qual realiza concorrências internacionais, que geram redução de custo em torno de 30%.

6.12 Na aquisição de equipamentos, a Diretoria do Núcleo Técnico de Manutenção de Equipamentos e Edificação avalia as necessidades, as opções do mercado, o custo dos insumos necessários ao funcionamento e a assistência técnica, para que seja realizada uma compra proveitosa.

6.13 Atualmente a equipe de manutenção está avaliando a minuta de um futuro contrato de manutenção dos ventiladores pulmonares (respiradores), de um processo licitatório a ser realizado, e efetuando uma pesquisa de preços de carrinhos de anestesia, que têm um custo muito elevado.

6.14 Em 2005, foi criada no HUOL a Diretoria do Núcleo Técnico de Manutenção de Equipamentos e Edificação, contando com um engenheiro e um técnico. Para complementar a equipe, está sendo contratado, via FUNPEC, mais um técnico. Ela é responsável pela manutenção de grande parte dos equipamentos do Hospital.

6.15 Esta Diretoria funciona acompanhando de perto os orçamentos em dois momentos: na compra e na manutenção, resultando em uma economia de 30% nos preços de compra e de 70% nos de manutenção. Destaque-se que os equipamentos do HUOL são todos registrados na Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa).

6.16 Outro fato expressivo ocorrido na manutenção dos equipamentos foi a redução significativa no tempo em que os equipamentos ficam parados. Quando possível, a manutenção é efetuada pelos próprios funcionários do Hospital. Se não, é realizado um procedimento licitatório para o conserto.

6.17 Uma estratégia adotada pelo Hospital, com vistas ao aperfeiçoamento do seu quadro de pessoal e à redução de custos, tem sido a de inserir um funcionário para aprendizagem no momento do conserto do equipamento pela equipe especializada, pois no futuro ele mesmo poderá vir a consertá-lo.

6.18 Os equipamentos do Centro de Diagnóstico por Imagem (de RX, tomografia computadorizada, ressonância magnética, hemodinâmica, ultrassom, ecocardiograma, eletrocefalograma e eletroneurobiografia) possuem um contrato de manutenção com garantia estendida. Os demais equipamentos não têm contrato de manutenção. A unidade cujo equipamento necessita de manutenção envia uma solicitação por meio do sistema MV2000i, com as informações sobre o equipamento

danificado. A equipe avalia-o e, se possível, encaminha-o para o próprio técnico do Hospital consertar o equipamento, se não, é realizado pelo HUOL um processo licitatório para solucionar o problema.

6.19 Os equipamentos do Laboratório de Análises Clínicas, em sua maioria, têm um contrato de comodato e quando ocorre qualquer problema é feita a substituição.

6.20 Dois elevadores possuem um contrato de manutenção com o fabricante, e os demais têm contratos de manutenção com empresas terceirizadas e contratadas via procedimento licitatório.

6.21 A aferição dos equipamentos do Hospital também é feita por um funcionário do quadro, lotado na Diretoria do Núcleo Técnico de Manutenção de Equipamentos e Edificação.

6.22 A Secretaria de Infra-Estrutura da UFRN é a responsável pela fiscalização da obras terceirizadas realizadas no Hospital, mas o HUOL mantém um funcionário acompanhando essas obras. No caso de instalação dos equipamentos na obra, o engenheiro do HUOL acompanha o processo.

Conclusão

6.23 A gestão de materiais, insumos e equipamentos do HUOL é satisfatória. As aquisições são planejadas e realizadas observando padrões de qualidade e preço. A padronização é uma tendência no Hospital, com vistas à redução de custos de manutenção. Há uma política orientada para a observância do custo/efetividade, em especial na área de medicamentos e equipamentos. O parque tecnológico do Hospital e sua estrutura física são adequadamente mantidos, em parte por funcionários do próprio quadro.

7 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

– Em que grau os sistemas utilizados pelos gestores da saúde e da educação garantem informações integradas, uniformes, confiáveis e úteis?

7.1 A implementação de sistemas que forneçam informações operacionais e gerenciais adequadas às instituições, nos seus diversos níveis de funções tem um papel fundamental no desempenho. Pretende-se examinar se os sistemas internos oferecem suporte às decisões dos gestores, com dados sobre a assistência, ensino e pesquisa. Os aspectos da integração, da confiabilidade e da utilidade devem ser avaliados.

7.2 A estrutura de tecnologia da informação (TI) no HUOL foi iniciada em 1996, época em que foi visitado o Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), na tentativa de importar o **software** ali utilizado. No entanto, a inexistência de equipe de TI no HUOL impossibilitou a importação, tendo como saída a terceirização, adquirindo o **software** MV 2000i, sistema desenvolvido no Rio Grande do Sul (matriz) com fábrica em Recife, sendo um dos melhores do Brasil na gestão hospitalar.

7.3 O sistema MV2000i, composto por módulos integrados, suporta os processos administrativos e assistenciais. Ele é restrito à rede local do HUOL. Existe um módulo que disponibiliza acesso remoto em casa, mas por economia de recursos o Hospital não contratou esse serviço. Esse **software** permite informatizar a quase totalidade dos processos de trabalho do HUOL, e compreende: controle de estoque, nas farmácias; prescrições médicas **on line**, UTI, centro cirúrgico; 1º (primeira) prescrição no ato do internamento; solicitações das prescrições de medicamentos via **on line** para a farmácia e laboratórios; resultados de exames **on line**, resultados de exames de imagens **on line**, pareceres de nutrição **on line**; fisioterapia **on line**; agendamento de cirurgia; evolução dos pacientes alimentada pelos médicos e enfermagem; controle do paciente e histórico de atendimentos; sumários de altas e óbitos, protocolos e o sistema de informações gerenciais (IG).

7.4 Também foi implantado o controle eletrônico de ponto para a força de trabalho do HUOL. No entanto, devido ao corporativismo e rejeição pela classe médico-professor, foi retirado. Tal implantação foi uma exigência da UFRN a todos, e a rejeição ocorreu também em toda a Universidade, tendo ela mesma ordenado a retirada do controle eletrônico. Estão em fase de implantação a telemedicina (consulta da prática da medicina a distância), o faturamento e o sistema de custos, que facilitarão o processo de controle de receitas e despesas.

7.5 O Gestor Municipal de Saúde (SUS) tem domínio sobre o agendamento do setor ambulatorial; no entanto, o HUOL copia o agendamento para o seu sistema MV 2000i. Quanto ao internamento e regulação de leitos pelo SUS, ainda não foi implementado pela Secretaria Municipal de Saúde, porém o MV 2000i permite a internação e o controle dos leitos disponíveis no Hospital.

7.6 O HUOL tem como meta utilizar o prontuário eletrônico, já bastante desenvolvido no Hospital, o que simplifica e agiliza os processos de gerenciamento de informações para a área assistencial; no entanto, ainda há restrições legais quanto a sua utilização. Existem duas instituições: o Conselho Federal de Medicina e a Sociedade Brasileira de Informática na Saúde (SBIS) que estão desenvolvendo estudos, criando padrões brasileiros, para depois normatizar e disseminar quais empresas podem-se credenciar. Este projeto está em fase de avaliação e testes, sendo o próximo passo a certificação eletrônica dos **softwares** no Brasil. É como se fosse uma ISO na área médica. Uma determinação do TCU com vistas a acelerar a utilização do prontuário eletrônico trará um grande avanço na área de TI.

7.7 Em 2003, o HUOL teve seu trabalho de TI reconhecido no Congresso Nacional de Informática Pública com o projeto ‘Racionalidade na Aplicação de Recursos Financeiros em Tecnologia’, que ficou entre as três melhores iniciativas de sucesso no Brasil na categoria Gestão da Informática em Saúde, do Prêmio Nacional de Excelência em Informática Aplicada ao Setor Público.

7.8 O HUOL é integrante do Projeto Rede Universitária de Telemedicina (RUTE), financiado pelo Governo Federal (Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Saúde e a Rede Nacional de Pesquisa – RNP). O projeto prepara os HU para pesquisa e consulta da prática da medicina a distância.

7.9 O Hospital já se encontra informatizado em todos os seus setores; no entanto, não há computadores na maioria das salas do prédio ambulatorial. O HUOL ainda não possui sua própria **homepage**, utiliza a da UFRN, hospedando unicamente sua história, o que impede uma interface com o mundo e restringe a transparência das informações.

7.10 A infra-estrutura de rede do HUOL é em fibra ótica e seus equipamentos como servidores utilizam o SGBD (sistema gerenciador de banco de dados) **ORACLE** o mais indicado nesta área. Os servidores (computadores) utilizam o sistema operacional **Linux**, porém a quantidade de equipamentos (**PC**) instalada é insuficiente e antiga. O Hospital recebe equipamentos novos a cada dois anos e não possui contrato de manutenção. Realiza suas aquisições via pregão eletrônico, tornando assim deficitários os consertos.

7.11 Até julho/2009, contava com uma excelente estrutura de cabeamento em fibra ótica, cabo UTP, com mais de 600 (seiscentos) pontos de rede, possui 05 (cinco) pontos de **wireless**, abrangendo partes do HUOL, 05 (cinco) servidores profissionais (equipamentos **DELL**), base de dados **ORACLE** e outros servidores.

7.12 A rotina de **backups** é realizada em dois momentos: meia-noite pela UFRN e no horário do meio-dia pelo HUOL em fita. O HUOL possui aproximadamente 210 (duzentos e dez) micros (**PC**), 70 (setenta) impressoras (maioria matriciais de oitenta colunas), 05 (cinco) leitores óticos, 02 (dois) **palmtops** e 05 (cinco) **notebooks**. O número de estações e impressoras é insuficiente para o hospital. São aproximadamente 2400 (dois mil e quatrocentos) usuários cadastrados na rede e 700 (setecentos) no sistema MV2000i.

7.13 A equipe de TI é composta por 01 (uma) assessora, com mestrado em qualidade em **software**, 02 (dois) técnicos terceirizados via Fundação de Apoio (FUNPEC), 01 (um) servidor prestes a aposentar-se e 01(um) estagiário de nível médio, responsável pela manutenção. Para manter essa estrutura em funcionamento, o HUOL necessita de pelo menos 03 (três) novos componentes: 01 (um) analista de banco de dados – DBA, 01 (um) analista de sistemas com conhecimento em redes e 01 (um) outro com conhecimento em TI para a telemedicina. A empresa que desenvolveu o MV2000i disponibilizou um funcionário com tempo integral (8 horas diárias) para o HUOL.

7.14 O Hospital utiliza também o Sistema Integrado de Patrimônio e Gestão de Contratos (SIPAC), desenvolvido e patenteado pela UFRN e implantado desde 2005, com avançados programas de controle administrativo, que controlam pessoal, material, patrimônio e gestão de contratos. Dentro do SIPAC existe o módulo SIGAA utilizado para acompanhar e controlar os procedimentos acadêmicos e de pesquisa.

7.15 O SIPAC e o MV2000i não possuem interface. O MV2000i gera informações no formato exigido pelo Departamento de Informática do SUS (DATASUS), mas não há comunicação entre os

demais sistemas (CNES, SAI, SIH, REHUF) utilizados pelo HUOL, por se tratar de sistemas desenvolvidos pelos órgãos federais via **internet**.

7.16 O sistema de informações gerenciais (IG) do HUOL fornece informações adequadas e confiáveis, nas áreas de assistência, ensino e pesquisa.

7.17 O sistema de custos por absorção está descrito no item referente à questão nº 2.2. Ainda não concluído, esse sistema fornece a visão dos custos por procedimentos vinculados à codificação dos procedimentos SUS – valores pagos, e está sendo construído o sistema que mostrará a realidade do custo do paciente.

7.18 Entende-se que os sistemas de TI suprem adequadamente a necessidade de informações vinculadas ao processo de assistência, como gerenciamento da infra-estrutura assistencial (leitos, salas cirúrgicas, ambulatorios, exames, prontuários médicos e outros), estoques, compras e distribuição de materiais, atendimentos realizados (internações, exames e consultas), dados e indicadores relativos à função de ensino, acompanhamento de graduandos dos diversos cursos da área de saúde ou a execução dos programas de residência médica. Além disso, também são tratados processos relativos a pesquisa e outros processos organizacionais, como distribuição da força de trabalho. No entanto, não há informações ao usuário, nem ao público em geral, dificultando a transparência, por não possuir **homepage** que divulgue tais dados. Vislumbra-se também a necessidade de melhorias evolutivas no sistema de custos.

Conclusão

7.19 O HUOL conta com o **software** de gestão clínica terceirizado MV2000i, um dos três melhores do Brasil, e com o SIPAC, desenvolvido pela UFRN, para controlar a sua área administrativa, o ensino, a pesquisa e a assistência. É integrante do Projeto RUTE (Rede Universitária de Telemedicina), parceria com diversos ministérios e a RNP (Rede Nacional de Pesquisa). Investe na evolução tecnológica a cada dois anos, mas ainda não possui **homepage** para divulgação e transparência de informações úteis ao mundo virtual. Todo o Hospital encontra-se informatizado, mas é deficitário em estações de trabalho, principalmente no prédio ambulatorial. Também é carente em número de impressoras e **notebooks**. Para a área de informática não tem servidores suficientes, necessitando de 01 (um) analista de banco de dados – DBA, 01 (um) analista de sistemas com conhecimento em redes e 01 (um) outro com conhecimento em TI para a telemedicina. Suas informações gerenciais, supridas pelos sistemas de informações, são tempestivas, úteis e subsidiam a tomada de decisões pelos gestores das unidades internas. Considerando que quase todos os processos são efetuados em tempo real no sistema MV2000i (incluindo registros do prontuário), pode-se concluir que os dados são confiáveis, por não haver redundância na alimentação de sistemas, e que o grau de evolução tecnológica da instituição não é uniforme, uma vez que o Hospital não pode renovar a totalidade dos seus equipamentos a cada dois anos.

7.20 Uma determinação do TCU com vistas a acelerar a utilização do prontuário eletrônico trará um grande avanço na área de TI dos HU.

8 – VALIAÇÃO DO DESEMPENHO

– Os sistemas de avaliação de desempenho das atividades dos HU abrangem elementos quantitativos, qualitativos e financeiros e são:

- a) adequados à organização interna e aos objetivos estratégicos do HU?
- b) suficientes para a distribuição de recursos, adoção de medidas corretivas e responsabilização?

8.1 A instituição de metas e indicadores permite, caso sejam devidamente mensurados, uma avaliação objetiva dos resultados desejados e a adoção de medidas corretivas, se necessárias, evitando o desperdício de recursos de toda ordem e aumentando a resolutividade do HU, preferencialmente, de modo a contemplar as três instâncias de sua atuação: ensino, assistência e pesquisa.

8.2 A partir da primeira contratualização, ocorrida em 20/12/2004, o HUOL, ao assinar o contrato com o Gestor de Saúde, viu-se obrigado a acompanhar mais precisamente os resultados que vinha gerando, tanto do ponto de vista assistencial quanto financeiro, para honrar o compromisso assumido.

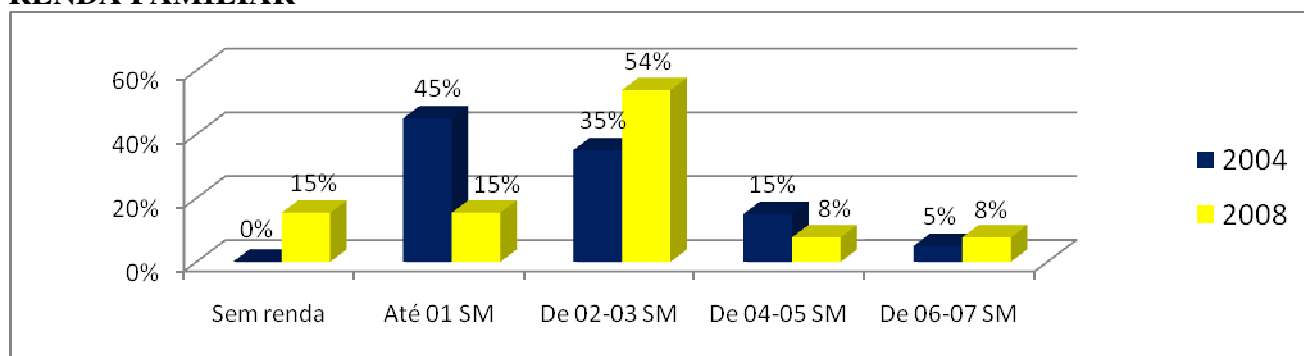
8.3 Em 16/9/2008, foi firmada a segunda contratualização. Ainda em 2008, ocorreu a implantação dos sistemas de indicadores de gestão REHUF (módulo do Sistema de Informação do MEC) e SIGPRH (Sistema de Planejamento e Gestão de Recursos Humanos da UFRN) que tornaram possível expandir a análise objetiva dos resultados do HUOL para as dimensões acadêmica, assistencial e de gestão. Destaque-se a mudança ocorrida na metodologia de planejamento estratégico vem sendo implantada no Hospital é fundamentalmente baseada na elaboração, implantação e avaliação de estratégias institucionais. Desta forma e com base nas mudanças supracitadas, o HUOL conseguiu melhorias significativas nos mecanismos de avaliação de resultados. Entretanto, essas transformações ainda estão acontecendo e devem ser aperfeiçoadas, principalmente, no que diz respeito à institucionalização e operacionalização dos novos sistemas e modelos de avaliação.

8.4 Com a nova sistemática de planejamento e o novo Regimento Interno que vêm sendo implantados no HUOL, é possível evidenciar esforços para obterem-se metas e planos de ação para as diversas unidades internas do Hospital. Apesar de esbarrar no cotidiano turbulento e intenso no qual as unidades internas do Hospital estão submetidas, alguns avanços têm sido obtidos, no sentido de estabelecer metas específicas, criadas a partir das particularidades de cada unidade. O novo Regimento pressupõe que cada unidade tenha como elemento fundamental de gestão contratos de metas a serem alcançadas. Em troca, a direção garante os recursos necessários ao atendimento de tais metas, por meio de uma pactuação interna.

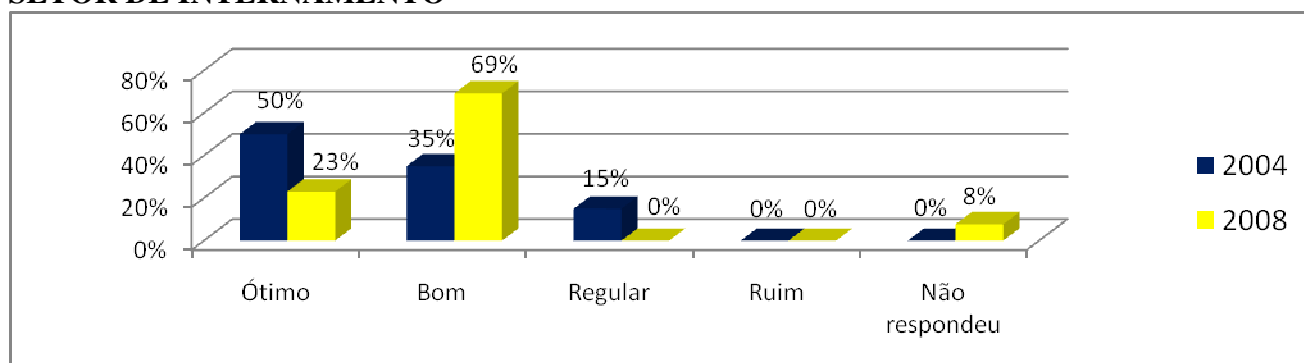
8.5 Em relação ao processo de estabelecimento das metas, as unidades internas devem reunir-se e tomar como base as metas gerais do Hospital, que estão divididas em metas assistenciais, acadêmicas e de gestão. A partir de reuniões internas e parcerias com outras unidades, é que são estabelecidos os contratos individuais com suas respectivas metas e plano de ação. Este modelo explicitado encontra-se em fase de implantação e teste.

8.6 Nos exercícios de 2004 a 2008, foram realizadas pela Divisão do Serviço Social do HUOL pesquisa de satisfação dos usuários do HUOL. As referentes aos exercícios de 2006 e 2007 extraviaram-se. Os resultados apresentados pelas pesquisas de 2004 e 2008 estão demonstrados abaixo:

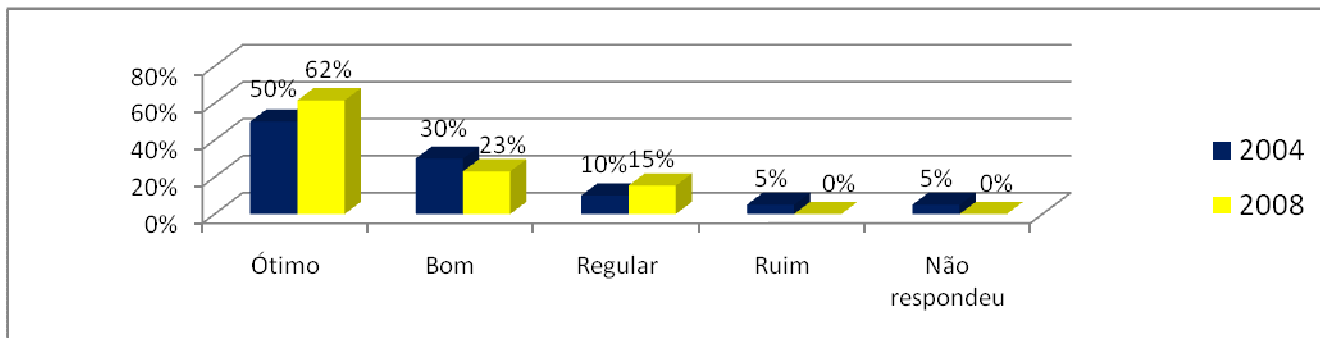
RENDA FAMILIAR



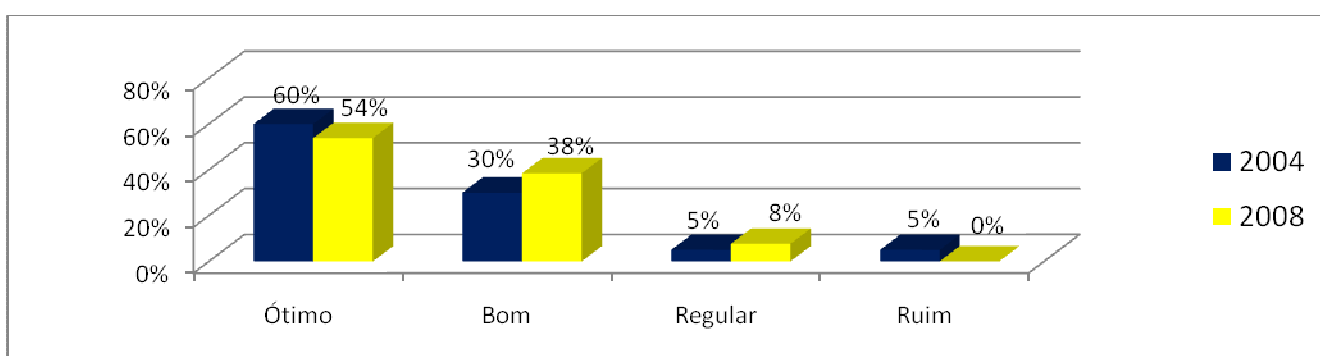
SETOR DE INTERNAMENTO



SETOR DE ENFERMAGEM



ASSISTÊNCIA MÉDICA



8.7 As duas pesquisas de satisfação (anexo 1, fls. 83/121) dos usuários foram realizadas por uma equipe do serviço social do Hospital. A primeira delas realizada em 2004 entrevistou 20 (vinte) pessoas, no período de 30/06 a 05/07/2004, correspondente a 11% dos pacientes internados no Hospital. A segunda pesquisa foi desenvolvida no período de 20/02 a 04/03/2008, entrevistou apenas 13 (treze) pacientes internados à época. As amostras selecionadas foram diminutas. A chefe de pessoal informou que isto ocorreu devido à carência de pessoal.

Conclusão

8.8 O HUOL dispõe de um grau de informatização em crescimento, os sistemas REHUF (módulo do Sistema de Informação do MEC) e SIGPRH e MV2000i concentram uma grande parte de informações da instituição. A partir do planejamento estratégico adotado, e utilizando estas informações, foi possível elaborar uma série de indicadores para avaliar o desempenho do Hospital nas áreas assistencial, de pesquisa e de ensino.

8.9 Com o novo modelo implantado em 2008, as ações são específicas por unidade internas, com prazos, recursos e responsabilidades pré-definidos. Na contratualização interna, as metas institucionais são tomadas como elemento norteador da elaboração dos planos de ação interna.

Gestão de Desempenho

8.10 A gestão de desempenho é um processo ainda em implantação no HUOL, e, desde 2008, ações vêm sendo desenvolvidas no sentido de capacitar e conscientizar as áreas sobre sua importância.

8.11 Inicialmente foram capacitados por professores da UFRN 27 (vinte e sete) servidores oriundos da Central de Material e da Nutrição. O curso contou com uma carga horária de 150 (cento e cinquenta) horas, sendo 96 (noventa e seis) horas de sala de aula e 64 (sessenta e quatro) horas de trabalho. No final do treinamento, 12 (doze) alunos apresentaram o trabalho de curso sobre contratualização. As duas unidades – Central de Material e Nutrição – serão as primeiras a utilizarem a gestão controlada. Ambas estão formalizando um contrato com sua unidade funcional, baseado nas metas gerais do Hospital, divididas em metas assistenciais, acadêmicas e de gestão. Elas que deverão definir suas metas e seu plano de ação e, no momento da assinatura do contrato, a administração compromete-se com os recursos necessários.

8.12 Não existe no HUOL, atualmente, uma pesquisa de clima organizacional; no entanto, encontra-se em fase de estudo um projeto de avaliação da satisfação dos servidores do hospital. Ainda não há uma previsão para sua implementação. O TCU, ao proferir o Acórdão nº 257/2007 (Anexo 1, fls. 81/82) – TCU – 2ª Câmara (TC 012.365/2004-7) determinou ao HUOL no item 34.3 que: ‘implante no âmbito do HUOL medidas visando aferir o grau de satisfação dos servidores, de modo a contribuir no aperfeiçoamento da gestão dos serviços prestados por essa Unidade Hospitalar, em cumprimento ao princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal’. Cabe registrarmos que o citado Acórdão não foi monitorado, e que nesta ANOp foi solicitado mediante o Ofício nº 05/2009 (fl. 20) à Diretora Administrativa que apresentasse as medidas adotadas para o cumprimento do referido Acórdão, no entanto, até o final dos trabalhos não foi apresentado.

8.13 Quanto à Residência Médica, existe a avaliação teórica de cada programa (Clínica Médica, Dermatologia, Cirurgia Geral etc.), bem como do comportamento do residente no desenvolvimento da residência, sendo observados aspectos referentes à frequência, tomada de decisão, qualidade das tarefas realizadas, relacionamento com os pacientes, colegas e equipe de trabalho etc. Ainda não é feita avaliação da preceptoria.

8.14 No tocante à divulgação de ‘boas práticas’ do HUOL, de um modo geral, só são divulgadas aquelas que se destacam, tais como transplantes e realização de eventos (mutirões, palestras etc.).

8.15 A gestão do desempenho é um processo ainda em implantação na instituição e, desde 2008, ações vêm sendo desenvolvidas no sentido de capacitar e conscientizar as áreas sobre a sua importância.

8.16 Uma característica positiva do HUOL, em contraste com os Gestores Municipal e Estadual de Saúde, é que não ocorre descontinuidade na gestão, visto que são adotadas políticas de longo prazo, pois seus diretores estão alguns anos à frente da Direção do Hospital.

8.17 Em relação à assistência, outra forma de avaliar o desempenho é a elaboração de protocolos, pois exige a revisão dos processos e a identificação de necessidades de melhoria desses e das rotinas. O protocolo propõe uma homogeneização de condutas e é um investimento institucional.

8.18 Em relação à avaliação externa, o HUOL participou em 2006 e 2008 do Programa de Acreditação Hospitalar da Organização Nacional de Acreditação (ONA).

8.19 Quanto à divulgação de ‘boas práticas’ entre os hospitais vinculados ao MEC, o HUOL tem sido considerado um modelo a ser seguido, tanto que foi indicado para fazer parte desta auditoria operacional.

Conclusão

8.20 O HUOL dispõe de um grau de informatização em franco crescimento. Seus sistemas concentram um grande volume de informações dos processos da instituição. Com base nestas informações e, principalmente, a partir do planejamento estratégico adotado, foi possível elaborar uma série de indicadores que permitem que o desempenho seja avaliado tanto na área assistencial como na pesquisa e no ensino.

8.21 Alguns indicadores são sistematicamente calculados e considerados para as tomadas de decisão dos diversos níveis de gerência. Com a implantação do novo Regimento, cada Serviço definirá quais seriam as suas metas e seus planos de ação para o atingimento do objetivo.

8.22 O HUOL tem tido seu desempenho reconhecido por múltiplas instâncias, entre as quais citam-se os usuários do SUS, a clientela do Hospital, entre a qual aproximadamente 69,23% dos pacientes internados consideraram que o atendimento foi bom, e 53,84% dos pacientes ambulatoriais responderam ter ficado satisfeitos com o atendimento em 2008.

8.23 Na busca por um desempenho de excelência nas suas três áreas de atuação (assistência, ensino e pesquisa), o HUOL tem estabelecido metas e vem aprimorando seus processos de funcionamento.

9 – PROCESSO DE CONTRATUALIZAÇÃO

9.1 De que forma o processo de contratualização contribui com o desempenho do HU na Assistência, no Ensino e na Pesquisa?

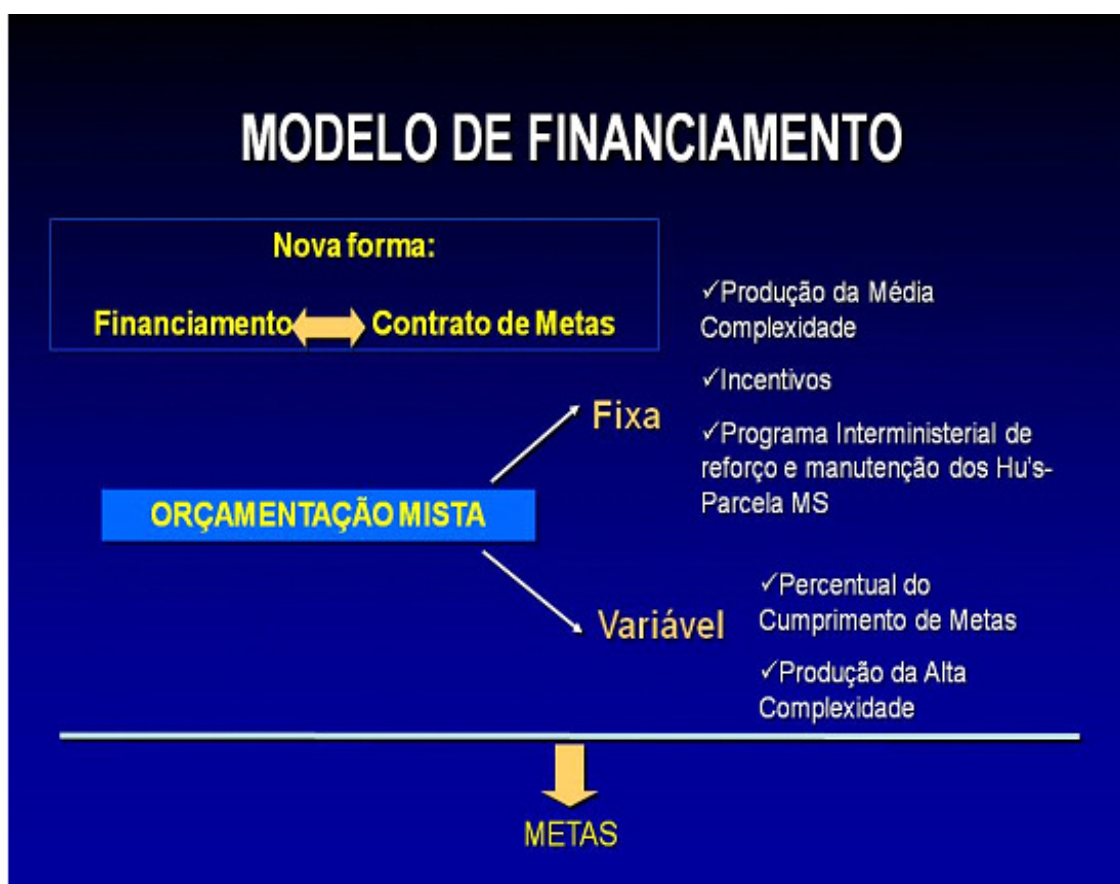
9.1.1 A Portaria Interministerial nº 1006/MEC/MS, de 27/05/2004, criou o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino do Ministério da Educação no Sistema Único de Saúde (SUS), e tem por objetivos a:

- definição do perfil assistencial, do papel da instituição e de sua inserção articulada e integrada com a rede de serviços de saúde do SUS;
- definição do papel da instituição na pesquisa, no desenvolvimento e na avaliação de tecnologias em saúde e de gestão, de acordo com as necessidades do Sistema Único de Saúde;
- definição do papel dos hospitais de ensino na educação permanente e na formação de profissionais de saúde; e
- qualificação do processo de gestão hospitalar em função das necessidades e da inserção do hospital na rede do Sistema Único de Saúde.

9.1.2 Para o atingimento desses objetivos, a referida Portaria propôs que fosse efetuada a contratualização dos Hospitais Universitários, a qual definiu o meio pelo qual as partes, o representante legal do Hospital de Ensino e o Gestor Local do SUS, estabeleceriam metas quantitativas e qualitativas do processo de atenção à saúde, de ensino, de pesquisa e de gestão hospitalar. Essas metas deverão ser acompanhadas e atestadas pelo Conselho Gestor da instituição ou pela Comissão Permanente de Acompanhamento de Contratos, da qual faz parte o gestor local.

9.1.3 A figura a seguir representa visualmente o modelo de financiamento via contratualização.

Figura 01 – Modelo de Financiamento



9.1.4 Constitui o âmago da presente questão avaliar se os contratos estão adequados às diretrizes do processo de contratualização, verificar se as metas neles propostas estão sendo atingidas e se estão sendo devidamente acompanhados pelos gestores.

9.1.5 Para Pierantoni, Varela e França (2005), em seu artigo Recursos Humanos e Gestão do Trabalho em Saúde: da Teoria para a Prática relatam que:

‘o processo de implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a trajetória da descentralização têm no financiamento, na responsabilidade de gestão e no pacto intergestores seu foco privilegiado. Essa descentralização prevê a organização local de estruturas político-administrativas capazes de assumir responsabilidades inerentes à gestão de políticas públicas traduzidas em autonomia, competências e responsabilidades conferidas pela legislação e legitimadas socialmente. Embora o princípio de comando único em cada esfera de poder federativo preveja responsabilidades e prerrogativas na formulação da política setorial para o Ministério da Saúde, secretarias estaduais e municipais, condições locais estruturais têm conferido aspectos singulares, influenciando as modalidades de implantação e sustentabilidade do SUS’.

9.1.6 Os gestores da saúde são os responsáveis pelo planejamento, pela aplicação dos recursos do SUS e a condução das equipes, atendendo aos princípios do sistema. Nos municípios em que há a gestão plena do SUS, o Gestor da Saúde é a Secretaria Municipal de Saúde, já nos municípios em que não há a gestão plena do sistema, o Gestor da Saúde é a Secretaria de Estado da Saúde.

9.1.7 O Município de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, é singular na Gestão do SUS, pois apesar de ser considerada Gestão Plena, a alta complexidade ambulatorial ainda se encontra sob o domínio do Gestor Estadual de Saúde, devido a impasses políticos entre as Gestões. Na entrevista com os Gestores Estadual e Municipal de Saúde, foi informado que até o final do exercício em curso acontecerá a plenitude da Gestão pelo Município de Natal.

9.1.8 A Portaria Interministerial nº 1000, de 15/04/2004, estabelece uma certificação visando garantir, de forma progressiva e planejada, a melhoria da qualidade dos serviços de atenção à saúde oferecidos pelos Hospitais de Ensino, mediante a atuação interprofissional para a proteção e o desenvolvimento da autonomia da população usuária; a necessidade de promover a melhoria na condução dos serviços de saúde por meio da gestão qualificada e da integração dos Hospitais de Ensino às demais ações e serviços do SUS (Portaria Interministerial nº 1000/2004, preâmbulo). O artigo 6º da citada Portaria estabelece os critérios que os hospitais terão de cumprir para obter essa certificação.

9.1.9 O HUOL participou do processo de certificação nos anos 2004 e 2008, e foi-lhe conferida a certificação de Hospital de Ensino pelas Portarias Interministeriais nºs 2378, de 26/10/04 e 2058, de 26/09/08.

9.1.10 A Portaria Interministerial nº 1006, de 27/05/2004, dos Ministérios da Saúde e Educação, criou a exigência da contratualização, definindo a forma, regras e estabelecendo metas e indicadores para fixar o valor a ser repassado pelo Gestor de Saúde, por meio da formalização de um instrumento de contrato. Assim, implantou-se na contratualização dos HU pelo Sistema SUS uma forma de gestão baseada em resultados.

9.1.11 A Portaria nº 775/GM, de 24/05/2005, do Ministério da Saúde, estabeleceu que o Programa Interministerial de Reforço e Manutenção dos HU fosse incorporado aos tetos financeiros de alta e média complexidade, sendo repassados mensalmente, via contratualização existente, fixando para o HUOL o montante anual de R\$ 987.450,00 (novecentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta reais).

9.1.12 Pela singularidade do sistema SUS no Estado do Rio Grande do Norte, foram firmados pelo HUOL contratos com os Gestores Estadual e Municipal de Saúde.

9.1.13 O Convênio firmado entre o HUOL e a Secretaria Estadual de Saúde foi celebrado em 20/12/2004 (Anexo 1, fls.122/130), com vigência de cinco anos, tem como objeto integrar a Universidade, por meio do HUOL, na rede regionalizada e hierarquizada de estabelecimentos de saúde que constituem o SUS/RN, de modo a caracterizá-lo como um pólo de atendimento em saúde. Isso, para garantir aos seus usuários atenção integral, humanizada e de qualidade. Prevê o repasse de R\$ 97.629,00 (noventa e sete mil, seiscentos e vinte e nove reais) mensais, a título de ressarcimento por ações e serviços executados pelo Hospital em assistência ambulatorial de alta complexidade. Isso após a comprovação dos corretos e adequados registros de autorização de realização dessa modalidade de assistência nos Sistema de Regulação da Secretaria Estadual de Saúde, bem como no Sistema de Pagamentos no Ministério da Saúde – APAC/SIA (Autorização de Procedimentos Ambulatoriais de Alta Complexidade/Custo).

9.1.14 A alta complexidade apresenta as metas físicas e estratégicas conforme o Quadro XIII, com metas devidamente estabelecidas para a periodicidade mensal, permitindo o controle e o acompanhamento concreto das ações pactuadas.

Quadro XIII – Programação estabelecida para Alta Complexidade Ambulatorial mensal

GRUPO DE PROGRAMAÇÃO	QUANTIDADE	VALOR R\$
Grupo 26 – Hemodinâmica	47	23.519,00
RADIODIAGNÓSTICO	67	11.349,00
GRUPO 33 – RADIOLOGIA INTERVENCIONISTA	87	8.000,00
GRUPO 35 – TOMOGRAFIA COMPUTADORIZADA	176	18.480,00
RESSONÂNCIA NUCLEAR MAGNÉTICA	135	36.281,00
TOTAL	512	97.629,00
RECURSOS ESTRATÉGICOS (FAEC)		
GRUPO DE PROGRAMAÇÃO		VALOR R\$
TERAPIA RENAL SUBSTITUTIVA		12.000,00

9.1.15 Existe na Secretaria Estadual de Saúde uma comissão de gerenciamento de contratos (Anexo 1, fls. 131/132); no entanto, ainda não foi feita avaliação no HUOL. Quanto aos procedimentos, existe uma auditoria que avaliza a alta complexidade ambulatorial.

9.1.16 Na visão do Gestor Estadual de Saúde, o HUOL precisa melhorar na resposta às demandas referenciadas do atendimento especializado e em urgências e emergências no âmbito do SUS. Avalia que a maior dificuldade a enfrentar é referente aos médicos do Hospital, pois o Estado do Rio Grande do Norte paga uma gratificação de estímulo à produtividade por procedimentos (Lei Estadual nº 9.158, de 23/12/2008 – Anexo 1, fls.133/136) a todos os profissionais de saúde que desenvolvem atividades no SUS, envolvendo, inclusive, os da rede privada. No entanto, não existe essa gratificação para os profissionais do HUOL. Essa diferença leva-os a querer produzir fora das dependências do Hospital, o que muitas vezes chega a custar para o Sistema cerca de até cinco vezes mais do que pagaria para o HUOL, tendo em vista que os preços praticados pela rede privada são bastantes superiores aos da tabela do SUS, que são praticados na rede pública. Existe uma negociação em tramitação desde novembro/2008, com termo de convênio redigido (Anexo 1, fls. 137/143); porém, até o término da Auditoria, não havia sido celebrado o citado pacto. O Estado repassaria para o HUOL, via FUNPEC, a importância de R\$ 420.738,80 mensais, para pagamento de incentivo ao desempenho profissional dos profissionais de saúde do HUOL e para a contratação de técnicos de nível médio (enfermagem e radiologia) e da Cooperativa dos Anestesiologistas.

9.1.17 A despeito dessa situação, o HUOL consegue ultrapassar as metas físicas relativas às internações hospitalares clínicas e cirúrgicas. Quanto à urgência e emergência, não podem ser de porta aberta, estando o Hospital procurando prestar atendimentos de forma referenciada, buscando a celebração do convênio com vistas a viabilizar o quantitativo de pessoal necessário para atender a demanda.

9.1.18 Com relação à Secretaria Municipal de Saúde, a primeira contratualização (Anexo 1, fls. 144/152) ocorreu em 20/12/2004, com um termo aditivo (Anexo 1, fls. 153/156) em 22/08/2005. Em 16 de setembro de 2008, foi celebrado o Convênio nº 06/2008 (Anexo 1, fls.157/164), que prevê o repasse estimado de R\$ 10.719.778,92 (dez milhões, setecentos e dezenove mil, setecentos e setenta e oito reais e noventa e dois centavos) por ano, sendo: R\$ 8.682.918,23 (oito milhões, seiscentos e oitenta e dois mil, novecentos e dezoito reais e vinte e três centavos) – pré-fixados, ou seja, independente de produção, e R\$ 964.768,69 – pós-fixados, de conformidade com o nível de desempenho apurado pela Comissão de Acompanhamento (Anexo 1, fl. 179) do Convênio e com o cumprimento do Plano Operativo (Anexo 1, fls.165/177). Os recursos estratégicos – FAEC – Fundo de Ações Estratégicas e de Compensação e a alta complexidade hospitalar (estimados em R\$ 89.341,00 mensais) serão pagos pelo sistema pós-fixado.

Quadro XIV – Programação Orçamentária Convênio nº 06/2008

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Valor Anual R\$	Valor Mensal R\$
Média Complexidade Hospitalar	2.966.784,48	247.232,04
Média Complexidade Ambulatorial	2.700.249,36	225.020,78
FIDEPS	1.016.292,00	84.691,00
Incentivo à contratualização – 100% SUS	1.976.911,08	164.742,59
Programa Interministerial de Reforço aos HU	987.450,00	82.287,50
TOTAL	10.719.778,92	803.973,91

9.1.19 Foi firmado o Termo Aditivo nº 01, em 20/03/2009 (Anexo 1, fls.181/184), objetivando adequar os HU aos procedimentos ambulatoriais e hospitalares das tabelas de referência nacional do SUS, mediante o qual foram acrescidos aos valores do Convênio nº 06/2008 recursos de até R\$ 933.492,60 (novecentos e trinta e três mil, quatrocentos e noventa e dois reais e sessenta centavos), perfazendo o referido Convênio um total de R\$ 11.653.272,52 (onze milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, duzentos e setenta e dois reais e cinquenta e dois centavos), assim distribuídos:

Quadro XV – Programação Orçamentária Convênio nº 06/2008 – 1º Termo Aditivo

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Valor Anual R\$	Valor Mensal R\$
Média e Alta Complexidade Hospitalar	4.651.488,36	387.624,03
Média Complexidade Ambulatorial	2.823.438,96	235.286,58
Incentivo aos Hospitais de Ensino	2.174.603,20	181.216,93
FIDEPS	1.016.292,00	84.691,00
Programa Interministerial de Reforço aos HU	987.450,00	82.287,50
TOTAL	11.653.272,52	888.818,54

9.1.20 A Comissão de Acompanhamento dos Convênios de Contratualização, prevista no § 1º do artigo 3º da Portaria Interministerial nº 1006/MEC/MS, de 27/05/2004, foi instituída em 16/03/2005 pela Portaria nº 027/2005 (Anexo 1, fl. 178) da Secretaria Municipal de Saúde de Natal. Para o Convênio vigente (n. 06/2008), a Comissão de Acompanhamento foi instituída em 31/10/2008, pela Portaria nº 0232/2008, publicada no Diário Oficial do Município de Natal, em 04/11/2008 (Anexo 1, fls. 179).

9.1.21 Mediante entrevista com a Secretária Municipal de Saúde (SMS), com o grupo focal e com a equipe de auditoria da citada Secretaria, obtiveram-se as seguintes informações com referência ao Convênio nº 06/2008: a) o Plano Operativo não foi colocado em prática, apesar de os Anexos I e II evidenciarem a existência de metas físicas e estratégicas de atendimentos ambulatoriais de média complexidade, com periodicidade de resolutividade mensal, que permitem com facilidade o controle e o acompanhamento concreto das ações pactuadas; b) não houve nenhuma avaliação, apesar de estar vigente desde 16/09/2008, a partir de quando deveria ter sido avaliado de três em três meses; c) os indicadores de desempenho construídos são de difíceis aferição e, por isso, não estão sendo utilizados; d) a Comissão de Acompanhamento do Convênio nº 06/2008 reuniu-se de forma sistemática no período de novembro /2008 a fevereiro/2009, não acontecendo reuniões no período de março a junho/2009, sendo os trabalhos reiniciados em julho/2009; e e) não houve readequação do Convênio, apesar dos registros da existência de procedimentos que não são cumpridos e serviços realizados que não foram pactuados.

9.1.22 Na visão do HUOL, o Plano Operativo está sendo operacionalizado desde a vigência do convênio inicial, seja na realização de metas físicas ou qualitativas, embora não tenha atingido sua plenitude. Está carecendo de ajustes urgentes, visto que desde 2004 encontra-se em vigor. Muitas ações foram efetivadas, tais como: realização de metas hospitalares além das estabelecidas; internamentos com AIH autorizadas pela SMS; garantia de acompanhamento para pacientes acima de 60 (sessenta) anos; oferta de campos de estágios curriculares para os cursos de Medicina, Nutrição, Enfermagem, Farmácia e outros; utilização do sistema de regulação – SISREG; disponibilidade de todos os serviços para a central reguladora do Município de Natal; melhoria dos processos organizacionais e da estrutura física do Hospital; avaliação do grau de satisfação do usuário; Banco de Olhos ativo e operante; busca do credenciamento de transplantes de fígado (já efetivado), coração e córnea (em andamento); programa de

residência médica em expansão; busca do credenciamento de residência multidisciplinar (vagas para 2010); oferta de campo de ensino para cursos de pós-graduação na área da ciência da saúde, a nível de mestrado e doutorado e contínua produção científica, com a inclusão do HUOL na Rede Nacional de Pesquisa Clínica e no Projeto Sentinela.

9.1.23 Os parâmetros de avaliação estão inseridos nos Anexos III a VII (Anexo 1, fls. 165/177). A Comissão de Avaliação do Convênio está sugerindo alterações, porém ao mesmo tempo, entende que esses indicadores deveriam ser sistematizados pelo Ministério da Saúde, para que a avaliação de todos os hospitais tivesse a mesma padronização.

9.1.24 Em relação aos procedimentos não pactuados realizados e aqueles não cumpridos, é fundamental a avaliação da Comissão para se fazerem os ajustes necessários. Como não ocorreu essa avaliação, a problemática permanece.

9.1.25 Há de se considerar que os procedimentos não pactuados podem ser àqueles necessários e importantes para o Sistema Único de Saúde, conforme planilhas constantes do Anexo 1, fls. 185/188, visto que muitos são referenciados pela Central de Regulação. Essas planilhas estão sendo encaminhadas pelo HUOL ao Ministério da Educação – Coordenação dos Hospitais da Secretaria de Ensino Superior, atendendo solicitação daquela Coordenação.

9.1.26 As reuniões da Comissão de Acompanhamento do Convênio nº 06/2008 podem ser assim sintetizadas:

I – Reunião ocorrida em 05/11/2008 (Anexo 1, fls. 189/190)

Criação da Comissão de Acompanhamento do Convênio, definição de cronograma de reuniões e distribuição de cópia do Convênio nº 06/2008 para toda a Comissão.

II – Reunião ocorrida em 11/11/2008 (Anexo 1, fls. 191/192)

a) Avaliação do Convênio no período 2005/2007: ficou evidenciado o cumprimento de metas pactuadas, sendo algumas superadas (procedimentos de média complexidade hospitalar) e outras não alcançadas, do ponto de vista do quantitativo físico de procedimentos. Como justificativa para essa realidade, destacou o difícil processo de regulação assistencial, ressaltando os problemas vivenciados na marcação de consultas e exames. Ressaltou que na média complexidade hospitalar, a superação da meta pactuada ocasionou a existência de déficit financeiro para o Hospital. Para a alta complexidade ambulatorial, o déficit é identificado nos procedimentos de tomografia, ressonância magnética e hemodinâmica, especificamente nos anos de 2005 e 2007;

b) registrou a dificuldade gerada pelo duplo comando, uma vez que a alta complexidade ambulatorial encontra-se sob a gestão estadual;

c) informou a situação dos credenciamentos ainda não resolvidos pela direção nacional do SUS, afetando áreas como: cirurgias bariátricas, procedimentos em oncologia e nutrição enteral e parenteral;

d) a regulação e seus problemas no aspecto do absenteísmo, registros errôneos de dados de pacientes, atrasos de usuários, além das dificuldades de referenciamento de casos de pacientes internados no interior do complexo universitário, gerando transtornos na continuidade da assistência disponibilizada;

e) apresentou perspectivas para alcance de melhores resultados, configuradas, principalmente, em: atualização de metas contratualizadas, adequação da capacidade da força de trabalho com essas metas, ajuste regulatório de procedimentos, bem como, instituição de mecanismos de fortalecimento da motivação das equipes profissionais por meio de um convênio com a Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Norte (SESAP/RN).

III – Reunião ocorrida em 25/11/2008 (Anexo 1, fls. 193/194)

Por inexistência de quórum não discutiram a pauta.

IV – Reunião ocorrida em 04/12/2008 (Anexo 1, fl. 195)

Não há informações importantes para o acompanhamento do Convênio nº 06/2008.

V – Reunião ocorrida em 20/01/2009 (Anexo 1, fls. 196/197)

a) registrou que o Laboratório de Eletrofisiologia do HUOL estava com instalações e equipamentos em condição de funcionamento, devendo ser formalizada a sua habilitação pela SMS;

b) foi apontada a carência de especialistas no HUOL nas áreas de: cardiologia, cirurgia vascular, proctologia, neurologia e cirurgia geral. Esta última considerada a pior situação, porque há filas para as cirurgias eletivas e também para alguns procedimentos de propedêutica, tais como endoscopia digestiva alta, doppler de carótidas e de membros inferiores e teste ergométrico; e

c) o HUOL representa quase o único prestador (entre os hospitais públicos e privados) das cirurgias eletivas de média complexidade no Estado. Portanto, haverá sempre uma demanda reprimida, principalmente, com o número de profissionais existentes.

VI – Reunião ocorrida em 27/01/2009 (Anexo 1, fl. 198)

alteração dos parâmetros de avaliação do Convênio; reavaliação dos quantitativos dos procedimentos realizados, como, por exemplo, nas áreas de urologia e proctologia, verificando o que é executado e não está na pactuação; identificação das dificuldades dos novos credenciamentos, principalmente, daqueles já em curso e redefinição do fluxo do paciente no sistema de regulação.

VII – Reunião ocorrida em 06/02/2009 (Anexo 1, fl. 199)

registrou a falta de perspectivas para a continuidade dos trabalhos da Comissão de Acompanhamento, visto a mudança no Governo Municipal, ainda, sem definição do nome do futuro Secretário Municipal de Saúde, interrompendo os trabalhos até a convocação da Comissão.

VIII Reunião ocorrida em 09/07/2009 (Anexo 1, fl. 200)

a) registrou a paralisação das reuniões da Comissão de Acompanhamento pelo período de 04 meses – março/junho; e

b) o laboratório de Anatomia Patológica do Departamento de Patologia não possui capacidade instalada, no momento, para atender a demanda do HUOL.

IX Reunião ocorrida em 19/08/2009 (Anexo 1, fl. 201)

a) estabeleceram um Coordenador para a Comissão de Acompanhamento;

b) o HUOL ficou de apresentar suas demandas para a nova repactuação; e

c) os indicadores de avaliação do convênio nº 06/2008 devem ser modificados, com base nos indicadores do Hospital Júlio Miller, em razão da dificuldade de aferição dos parâmetros atuais.

9.1.27 Levando em conta os registros constantes das Atas de Reuniões, continuam sem solução os credenciamentos de cirurgias bariátricas, os procedimentos em oncologia, a biopsia de fígado etc. Quanto à nutrição enteral, foi credenciada em julho/2009. Na entrevista com o Gestor Estadual de Saúde, foi informado que a contratação dos procedimentos com o setor privado, em comparação com o público, geralmente, é da ordem de até cinco vezes mais cara, e que há registros de casos em que o paciente, quando fica caro para o privado, é transferido para o público. Nas entrevistas realizadas no HUOL, houve registros referindo-se aos privilégios da rede privada no Rio Grande do Norte, em detrimento da rede pública, ficando os procedimentos lucrativos no setor privado e os deficitários com o setor público. Registre-se também na entrevista que, para alguns procedimentos, só a rede privada tem conseguido o credenciamento, tendo como exemplo, os procedimentos oncológicos, que estão credenciados com a rede privada em detrimento ao público, o que fere a filosofia do Sistema SUS.

9.1.28 O Relatório de Gestão do exercício de 2008 aponta um índice de absenteísmo de 30% nas consultas e exames, com um percentual menor nos exames de alta complexidade, devido ao fato de o Hospital manter contato telefônico com o usuário. Nas entrevistas com os Diretores Geral, Administrativo e de Apoio Assistencial, foi registrado que as consultas ambulatoriais são 90% reguladas pela SMS e 10% pelo HUOL. No entanto, destacaram que tem sido desumano para os pacientes realizarem um tratamento, pois quando não há resolutividade na primeira consulta, tendo que realizar exames, os usuários têm que retornar à rede para agendar tais exames e, posteriormente, para a conclusão do ciclo do atendimento. A Gestora Municipal informou não existir esse problema em outras entidades hospitalares, portanto, acredita ser pontual do HUOL, atribuído ao não cumprimento dos agendamentos por aquele Hospital.

9.1.29 O HUOL é um hospital geral e de referência e nessa condição pode e deve atender o paciente de forma integral, desde que as condições lhe sejam ofertadas, ou seja, deve contar com autonomia para a marcação de exames complementares, necessários à plenitude do atendimento do usuário. É importante ressaltar que o HUOL é o único hospital que disponibilizou, desde o início da vigência do convênio,

100% de suas consultas e exames para a Central de Regulação, diferentemente dos outros hospitais integrantes do sistema.

9.1.30 Quando se trata de realização de exames ou do retorno após o prazo de 30 (trinta) dias, o HUOL não tem autonomia para agendar os procedimentos no Sistema de Regulação do Município (SISREG). Entretanto, o retorno do paciente para acompanhamento de seu tratamento é garantido no período de 30 (trinta) dias e marcado no próprio Hospital, pois independe da Central de Regulação.

9.1.31 Verifica-se, ainda, que no Centro Cirúrgico, as peças extraídas dos pacientes para investigação da anatomia patológica são acondicionadas em recipientes inadequados como embalagens: de margarina, manteiga, sorvete etc. O Laboratório de Anatomia Patológica utilizado pelo HUOL pertencente ao Centro de Ciências da Saúde (CCS/UFRN) e está localizado próximo ao Hospital. No entanto, as condições físicas são precárias e os equipamentos insuficientes para atender a produção do Hospital, atrasando o processamento dos exames, influenciando diretamente na resolutividade do HUOL, bem como na permanência do paciente internado e no seu diagnóstico.

Conclusão

9.1.32 Considerando que a Comissão de Acompanhamento funcionou no período de novembro/2008 a fevereiro/2009, retomando em julho/2009, que não realizou avaliações e não houve readequação do contratado, apesar dos registros da existência de procedimentos que não são cumpridos e serviços realizados que não foram pactuados, entende-se que o acompanhamento efetuado é deficiente. A despeito disso, o entendimento da Comissão em 2008 foi pela atualização de metas contratualizadas, adequação da capacidade da força de trabalho a essas metas, ajuste regulatório de procedimentos, bem como instituição de mecanismos de fortalecimento da motivação das equipes profissionais por meio de um convênio com a Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Norte – SESAP/RN.

9.1.33 Por outro lado, não se vislumbram iniciativas da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde no sentido de propor um conjunto mínimo de indicadores a serem modificados nos acompanhamentos, de forma padronizada.

9.1.34 Merece destaque também o fato de que não houve alterações no contrato firmado desde a sua celebração, ressaltando um termo aditivo de reajuste de valores. Conclui-se que não tem havido evolução no ajuste firmado entre as partes, apesar da necessidade de repactuação de metas e serviços e construção de indicadores de fácil aferição.

9.1.35 Entende-se que a contratualização representa um significativo aporte de recursos ao Hospital, em valores previamente fixados e que permite um melhor planejamento das ações dos HU, e pode possibilitar também melhorias para o sistema como um todo. No entanto, há necessidade de uma melhor definição das metas e de um aperfeiçoamento da tarefa de acompanhamento por parte do Gestor local, que deve assumir seu papel com mais desenvoltura e acompanhar o cumprimento das metas, adequando-as quando necessário, bem como medindo a qualidade do atendimento. Com ou sem contrato, o gestor continua trabalhando com o sistema de AIH (autorização uma a uma).

9.1.36 Dificulta a contratualização a existência do duplo comando, Gestor Estadual e Municipal de Saúde, bem como o privilégio da contratação da rede privada em detrimento da rede pública, apesar de a rede privada cobrar até cinco vezes mais caro que a pública. Tem ocorrido dificuldade de pactuar as cirurgias bariátricas, os procedimentos em oncologia e a biopsia de fígado, e que, para alguns procedimentos, só a rede privada tem conseguido o credenciamento, como exemplo os procedimentos oncológicos, que estão credenciados com a rede privada em detrimento do público, o que fere a filosofia do SUS.

9.1.37 Outro ponto a ser revisto é a integridade do atendimento, pois o HUOL e a Secretaria Municipal de Saúde precisam chegar a uma solução para não tornar desumanas as idas e vindas dos usuários.

9.1.38 Faz-se necessária a celeridade nas negociações com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte para viabilizar a celebração do convênio que estabelecerá repasse pelas Secretarias Estadual e Municipal de Saúde, visando implementar o incentivo de desempenho profissional. Como nos outros

prestadores filantrópicos e privados, tal incentivo deverá acelerar a resposta às demandas referenciadas do atendimento especializado e em urgência e emergência no âmbito do SUS.

9.1.39 A UFRN precisa reformar, com urgência, as instalações físicas, e dotar de equipamentos o Laboratório de Anatomia Patologia, localizado no Centro de Ciências da Saúde (CCS), para que tenha capacidade para responder as solicitações do HUOL, no menor espaço de tempo, o que proporcionará uma maior resolutividade no diagnóstico do paciente e do HUOL. Caso contrário, deve o Hospital buscar na rede de saúde entidades que possam atender com a resolutividade necessária para o HUOL, dentro dos padrões exigidos pela ANVISA.

9.1.40 Faz-se necessário que o HUOL passe a adquirir recipientes adequados para acondicionar as peças extraídas dos pacientes para investigação da anatomia patológica.

9.2 Qual o grau de utilização da capacidade instalada do hospital em relação à demanda assistencial contratualizada?

9.2.1 Os leitos do HUOL são credenciados na sua totalidade para o SUS, contando em agosto/2009 com 189 (cento e oitenta e nove) leitos e 10 (dez) UTI, segundo o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) (Anexo 1, fls. 22/27B). Na visão dos residentes, as enfermarias hoje utilizadas pelo HUOL devem ser consideradas ‘não humanas’; no entanto, já existe o novo Setor de Internamento, estando em fase de instalações dos equipamentos, devendo iniciar o funcionamento em 2010.

9.2.2 O Hospital não possui portas abertas, ficando a regulação da internação a cargo do próprio HUOL, a partir das consultas referenciadas pela Central de Regulação do Município ou dos hospitais da rede que, a partir da Resolução nº 01/2009 – CD/HUOL, de 14/04/2009, possuem regras definidas para as internações provenientes do Ambulatório, do Setor de Imagem (alta complexidade) e de outras unidades reguladas pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS/Natal).

9.2.3 Apesar da existência de norma própria para o internamento, ainda acontece a ingerência por parte dos médicos do HUOL, que consideram as enfermarias (leitos) como sua propriedade, apesar do constante trabalho da Diretoria de Apoio Assistencial. Na entrevista com o Gestor Municipal e por meio do grupo focal realizado com os Auditores da SMS, eles relataram que a dificuldade em cumprir a contratualização está no não acatamento pelos médicos do HUOL em atender o que a administração do HUOL determina.

9.2.4 A inexistência de portas abertas para urgência e emergência, na opinião do grupo focal realizado com os residentes, foi apontada como um ponto fraco, uma vez que eles precisam pagar créditos nessa área, tendo que utilizar outro hospital para cobrir essa defasagem. Destaque-se que o HUOL não dispõe de uma estrutura física adequada para os residentes, existindo apenas um pequeno quarto utilizado por ambos os sexos, com duas camas, uma TV, e uma escrivaninha e um único banheiro.

9.2.5 Sendo o HUOL referência terciária e quaternária para o Sistema Único de Saúde, só poderá ter urgência e emergência referenciadas, o que deverá acontecer com a assinatura do convênio já referido.

9.2.6 Em 2008, o HUOL teve uma taxa de ocupação geral de 63,05% (Clínica Médica – 64,90 %, Cirurgia – 54,75% e UTI Adulto – 128,36%), sendo destaque a UTI, única credenciada no Estado do Rio Grande do Norte com o Tipo-3, registrando um índice de 128,36%.

Quadro XV – Evolução da Taxa de Ocupação anual do HUOL de 2004 a 2008

Hospital : **Hospital Universitário Onofre Lopes**

IFES : **UFRN**

UF / Município : **RN / Natal**

Taxa ocupação anual					
Fórmula: $\frac{[N^{\circ} \text{ Total de Dias/Ano (Internações)]}}{[N^{\circ} \text{ Leitos Operacionais}] \times 365} \times 100$					
	2004	2005	2006	2007	2008
Clinica Médica	71,94	75,84	72,50	72,26	64,90
Cirurgia	76,16	54,33	64,13	61,22	54,75
Pediatria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ginecologia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Psiquiatria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
UTI Adulto	118,63	95,95	122,63	118,44	128,36
UTI Pediátrica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
UTI neonatal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Unidade Intermediária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Unidade Intermediária Neo-Natal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totais	76,59	65,87	70,86	69,04	63,05

9.2.7 No Brasil, a taxa média de ocupação para o SUS, conforme Portaria nº 1.101/GM-MS, de 12.06.2002, tem ficado bem abaixo da desejável, em torno de 48% (1999). Para os hospitais avaliados pelo Controle de Qualidade Hospitalar (CQH), o índice é de 65% e para os hospitais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é a organização internacional dos países desenvolvidos, é de 71%.

9.2.8 Quanto ao dimensionamento do contrato com o Gestor local, a primeira contratualização ocorreu em 20/12/2004, com base na média histórica dos últimos 12 (doze) meses para os recursos pré-fixados (média complexidade), conforme estabelecido no inciso I do artigo 4º da Portaria Interministerial nº 1006/MEC/MS. No entanto, o Gestor não utilizou a competência que lhe foi atribuída para ajustá-lo às necessidades locais, conforme previsto no Capítulo V, item 1, inciso I, do Termo de Referência para Contratualização entre Hospitais de Ensino e Gestores de Saúde, anexo à Portaria nº 1006/MEC/MS, de 27/05/2004. Pode ser sintetizada a sua gestão com a transcrição de excerto registrado na Ata da II Reunião da Comissão de Acompanhamento do Convênio, ocorrida em 11/11/2008 (Anexo 1, fls. 189/190):

‘ficou evidenciado o cumprimento de metas pactuadas, sendo algumas superadas (procedimentos de média complexidade hospitalar) e outras não alcançadas, do ponto de vista do quantitativo físico de procedimentos. Como justificativa para essa realidade, destacou o difícil processo de regulação assistencial, ressaltando os problemas vivenciados na marcação de consultas e exames. Ressaltou que na média complexidade hospitalar, a superação da meta pactuada ocasionou a existência de déficit financeiro para o hospital. Para a alta complexidade ambulatorial, o déficit é identificado nos procedimentos de tomografia, ressonância magnética e hemodinâmica.’

9.2.9 O processo de regulação não permite a integralidade do atendimento do paciente e algumas variáveis interferem no cumprimento das metas ambulatoriais: impedimento de agendar consultas e exames no SISREG; absenteísmo; pacientes marcados sem o devido registro na agenda médica da Central SISREG/Natal ou excluídos e substituídos com menos de 24 horas da data da consulta, dificultando a agilidade do atendimento; fichas de referência encaminhadas para especialidades incorretas e usuários comparecendo aos guichês para confirmação de consulta com até 2(duas) horas após o horário estabelecido para o atendimento.

9.2.10 Já as metas hospitalares, de média e alta complexidades, foram além daquelas estabelecidas no convênio, gerando uma importante diferença financeira a favor do HUOL.

9.2.11 Em 16/09/2008, foi celebrada a segunda contratualização, formalizando o Convênio nº 06/2008, já abordado na questão 7.1.

9.2.12 Durante o ano de 2009, em relação ao Convênio nº 06/2008, não houve qualquer alteração nos quantitativos, precisando de uma readequação à realidade vivenciada no HUOL, bem como da construção de indicadores com facilidade de aferição, pois os existentes não têm sido utilizados ante à complexidade.

9.2.13 Quanto à superação dos procedimentos de média complexidade pelo HUOL, nas entrevistas realizadas com os profissionais do Hospital, bem como com o responsável pela regulação dos serviços de saúde no Município de Natal, constatou-se que a rede não está estruturada para suportar a demanda assistencial. Isso se traduz na busca pela população de resolutividade junto aos hospitais, mesmo em situações que requerem atendimento de menor complexidade.

9.2.14 O HUOL, por ser reconhecido como hospital de excelência, apto a dar atendimento integral, recebe um enorme afluxo de pacientes, tanto do Município de Natal, como do interior do Estado. Os pacientes que recebem um primeiro atendimento no HUOL poderiam ser referenciados para outros serviços do próprio Hospital e depois contrarreferenciados ao sistema, em vez de ter várias idas e vindas, como reclamam os usuários, para agendar seus encaminhamentos (exames) após a primeira consulta.

Conclusão

9.2.15 A contratualização trouxe importantes resultados para o Sistema Único de Saúde e para os Hospitais Universitários. O HUOL atende exclusivamente usuários do SUS e, apesar de disponibilizar 100% da capacidade ambulatorial para a regulação via Gestor Municipal, não obteve as condições para poder exercer a referência dessas consultas na sua plenitude, de uma forma absolutamente adequada, em razão das dificuldades apontadas: processo de regulação desumano, com idas e vindas à rede até a conclusão do atendimento, quando o HUOL dispõe, como poucos hospitais do Estado, de uma variedade de exames além do absenteísmo e da deficiência de recursos humanos.

9.2.16 Com relação aos Gestores Estadual e Municipal de Saúde, existe uma co-responsabilidade pelo não cumprimento fiel da contratualização, uma vez que eles não têm exercido a função de administrar e controlar o contrato da forma devida, pois não realizaram as avaliações trimestrais. Há descontinuidade das reuniões da Comissão de Acompanhamento do Contrato; ocorre não aplicação da integralidade do Plano Operativo; há indicadores de desempenho de difíceis aferição, portanto, não utilizados, e ocorre inexistência de readequações necessárias para expressar a real produção do Hospital. Apesar do elevado número de consultas ambulatoriais realizadas e de uma taxa de ocupação de leitos exclusivamente do SUS superior a 60%, a instituição acaba acolhendo e fazendo o acompanhamento de um grande número de pacientes que apresentam doenças de complexidade inferior àquelas a que está preparado para tratar. Esses pacientes poderiam encontrar resolutividade em postos de saúde ou em hospitais menores, caso o sistema triasse de forma adequada à referência e contrarreferência, permitindo com isso a otimização da estrutura do HUOL.

9.2.17 Verifica-se, também, um índice elevado de ociosidade das salas cirúrgicas (45,25%), podendo ser atribuído ao reduzido número de profissionais de nível médio (técnicos de enfermagem), para que as salas possam ser ocupadas plenamente. A programação cirúrgica segue a normalidade do ensino, sem incrementos maiores pela deficiência de pessoal. Mesmo com essas dificuldades, as metas financeiras de internações ultrapassam a pactuação. Entende-se que neste setor pode haver um melhor aproveitamento da capacidade instalada, se foram revistas as escalas de plantão dos profissionais de saúde.

9.2.18 O HUOL precisa focar também a assistência, por isso é necessário que a quantidade de procedimentos cirúrgicos nos feriados, finais de semana e recessos acadêmicos, sejam revista e ampliada, de modo a demonstrar que, apesar de possuir uma força de trabalho regida pelo Regime Jurídico Único, consegue atender a contento a demanda assistencial que o SUS necessita.

9.2.19 Existe no HUOL uma área dentro da UTI, com capacidade para serem ativados mais 10 (dez) leitos, desde que o Hospital pudesse contar com uma nova equipe para operacionalizá-la.

9.2.20 O contrato assinado com o Gestor Municipal de saúde deveria ser redimensionado, retirando a figura do Gestor Estadual, para que Natal passe a cumprir a plenitude da gestão, adequando-a à realidade produzida pelo HUOL. Isso, após uma avaliação, verificando-se o credenciamento de

procedimentos ainda não contratados, como o caso da oncologia, priorizando a contratação de serviços nos hospitais públicos, uma vez que nas instituições privadas a participação no SUS deverá dar-se de forma complementar, consoante dispõe o § 1º do art. 199 da Constituição Federal.

10. BOAS PRÁTICAS

10.1 Gestão Estratégica

10.1.1 gestão empreendedora e continuada;

10.1.2 gestão visionária;

10.1.3 hospital de referência;

10.1.4 estrutura física moderna;

10.1.5 mudança de gestão para unidades funcionais;

10.1.6 aprovação de um Regimento Interno novo com grandes inovações, especialmente, pela criação da Diretoria de Assistência, Ensino e Pesquisa.

10.2 Gestão Financeira

10.2.1 situação econômico-financeira equilibrada resultante de uma administração rígida.

10.3 Gestão de Pessoal

10.3.1 capacitação voltada para as necessidades do Hospital;

10.3.2 busca da qualidade para o usuário;

10.3.3 unidade de tratamento de alcoolismo e outras dependências químicas para servidores.

10.4 Gestão de Materiais Insumos e Equipamentos

10.4.1 parque tecnológico de última geração;

10.4.2 manutenção preventiva de equipamentos;

10.4.3 utilização do manual de Boas Práticas do Fabricante (BPF);

10.4.4 edificação de hotelaria de padrão de primeiro mundo;

10.4.5 integração do HUOL à Rede Nacional de Pesquisa (RNP) e à Rede Universitária de Telemedicina (RUTE);

10.4.6 elaboração de concorrências públicas internacionais.

10.5. Avaliação Desempenho

10.5.1 acolhimento dos graduandos de vários cursos da área de ciências da saúde;

10.5.2 pós-graduação 'latu sensu' em nível de Residência Médica no 31º ano, com funcionalidade em sintonia com a Comissão Nacional de Residência Médica, órgão regulador do MEC;

10.5.3 selecionado entre as 19 instituições para compor à Rede Nacional de Pesquisa Clínica (RNPC).”

6. Diante de tais evidências, a equipe de auditoria, após elaborar um conjunto de propostas de natureza sistêmica que foi devidamente considerado por ocasião da consolidação da FOC, formulou as seguintes sugestões específicas para tratamento das situações encontradas no Huol/UFRN (fls. 140/149):

“12.1.3 Determinar à Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN que:

12.1.3.1 estude a possibilidade de conferir aos titulares dos Hospitais Universitários participação nos primeiros foruns da Universidade, tendo em vista o elevado grau de complexidade de suas demandas, preparando-os para assumir na integralidade todas as atividades administrativas inerentes ao ensino, pesquisa e assistência, desenvolvidos no âmbito do HU, utilizando-se, se necessário, das ações previstas no Decreto nº 6.944/2009 (**item 3.2, 6.9 e 6.10**);

12.1.3.2 envie esforços junto à Procuradoria-Geral Federal, órgão central da Advocacia-Geral da União, objetivando dotar o HUOL de um procurador com conhecimentos específicos para atuar em saúde pública (**itens 4.1.19, 4.1.20 e 4.1.27**);

12.1.3.3 viabilize um contador, com especialidade em custos hospitalares, para ser lotado na Assessoria de Planejamento do HUOL (**item 4.2.9**);

12.1.3.4 adote providências no sentido de dotar a UTI do HUOL de equipe de pessoal suficiente para serem ativados mais 10 (dez) leitos, tendo em vista haver capacidade para esse acréscimo, o que possibilitará dobrar o número de leitos (**item 9.2.19**);

12.1.3.5 dê celeridade às negociações com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte para viabilizar a assinatura do convênio com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, implementando o repasse pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado, para o pagamento do incentivo de desempenho aos profissionais de saúde do HUOL na realização dos procedimentos do SUS, tornando isonômico o tratamento com os prestadores filantrópicos e privados do Rio Grande do Norte (**itens 5.1.15, 5.1.19 e 9.1.38**);

12.1.3.6 dote, no prazo de 6 (seis) meses, o Laboratório de Anatomia Patológica, do Centro de Ciências da Saúde, de condições físicas adequadas com equipamentos suficientes para atender a demanda da produção do Complexo Hospital da UFRN, ou passe a contratar os serviços com outro estabelecimento que atenda os padrões estabelecidos pela ANVISA (**itens 9.1.31, 9.1.39, e 9.1.40**);

12.1.3.7 auxilie o Hospital Universitário Onofre Lopes para que:

12.1.3.7.1 ele possa voltar a publicar o jornal semestral Folha do HUOL e retomar o projeto Cinema Para Todos, objetivando proporcionar informação, lazer e cultura aos usuários do Hospital (**item 3.29**);

12.1.3.7.2 resolva as seguintes situações: existência de vendedores ambulantes que ficam nas imediações da calçada do HUOL, o que dificulta a passagem dos pacientes, gerando lixo e falta de higiene nas cercanias do Hospital, favorecendo a presença de animais roedores, peçonhentos e cães, bem como desvirtuando a arquitetura do Nosocômio; presença constante de cachorros na porta no Hospital; estacionamento insuficiente, apesar do rigoroso controle na entrada e saída de veículos, espaço que precisa ser ampliado e ordenado, para possibilitar fluir o trânsito; e assaltos ocorridos nos logradouros que dão acesso ao HUOL (**item 3.31**);

12.1.3.7.3 amplie a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais, adquirindo um maior número de cadeiras de rodas e tornando toda a estrutura do Hospital acessível a esse público (**item 3.32**);

12.1.3.7.4 crie a Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão, bem como agilize a implantação de espaço físico para pesquisa e extensão (**item 3.47 e 4.1.18**);

12.1.3.7.5 consiga investimentos para desenvolver pesquisas no Hospital (**itens 3.49 e 4.1.26**);

12.1.3.7.6 adote providências e negociações junto à Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio Grande do Norte (CAERN), objetivando a isenção total ou parcial da dívida de R\$ 2.769.888,81 (dois milhões, setecentos e sessenta e nove mil, oitocentos e oitenta e oito reais e oitenta e um centavos) e da cobrança do consumo mensal, em razão dos serviços relevantes que o HUOL presta ao povo do Rio Grande do Norte (**itens 4.1.7 e 4.1.24**);

12.1.3.7.7 agilize a implantação e o funcionamento do Projeto RUTE – Rede Universitária de Telemedicina, em andamento desde 2007 (**item 4.1.17**);

12.1.3.7.8 dote o novo Setor de Internamento de mobiliário adequado para seu funcionamento (**item 2.11**);

12.1.3.7.9 consiga recursos para o término da construção dos 03 (três) pavimentos restantes do novo Setor de Internamento, com previsão orçamentária de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) (**item 2.11**);

12.1.3.7.10 crie uma ouvidoria para garantir aos usuários os seus direitos básicos de cidadania, no que se refere à informação de qualidade na prestação de serviços, ao controle adequado, bem como para criar um canal de comunicação com o servidor da saúde, grupo diferenciado da Universidade, pela especificidade do trabalho (**item 5.1.15**);

12.1.3.7.11 dote o Hospital de estrutura adequada para os residentes, com alas distintas para ambos os sexos, contendo: sala de estudo com computadores ligados à rede **internet**, sala de TV, suítes (quarto com banheiro) com frigobar, em quantidade suficiente para atender à demanda dos residentes (**item 9.2.4**);

12.1.4 Determinar ao Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL) que:

12.1.4.1 adote providências para dotar o novo Setor de Internamento de mobiliário necessário para seu funcionamento **(item 2.11);**

12.1.4.2 envie esforços para conseguir recursos para o término da construção dos 03 (três) pavimentos restantes do novo Setor de Internamento, com previsão orçamentária de R\$3.000.000,00 (três milhões de reais) **(item 2.11);**

12.1.4.3 incremente ações e controles para a efetiva implementação do novo Regimento Interno do Hospital no prazo estabelecido de 01 (um) ano de sua aprovação **(itens 3.22 e 3.54);**

12.1.4.4 acelere a implantação das Unidades Funcionais (UF) pilotos – Setores de Nutrição e da Central de Esterilização –, devendo ser avaliados logo após a conclusão e elaborado um relatório minucioso do processo, para servir de base à criação imediata de outras UF **(itens 3.22, 3.54 e 4.1.11);**

12.1.4.5 empreenda, juntamente com a implantação do novo Regimento Interno, ações que diminuam o corporativismo existente no Hospital, buscando desfazer os feudos médicos **(itens 3.7, 3.8 e 3.54);**

12.1.4.6 divulgue e conscientize, nos ambientes interno e externo, a respeito dos conceitos de missão e visão do Hospital **(itens 3.12 a 3.16, 3.51 e 3.54);**

12.1.4.7 envie esforços para voltar a publicar o jornal semestral Folha do HUOL e retomar o projeto Cinema Para Todos, objetivando proporcionar informação, lazer e cultura aos usuários do Hospital **(item 3.29);**

12.1.4.8 adote medidas para resolver as seguintes situações: existência de vendedores ambulantes que ficam nas imediações da calçada do HUOL, o que dificulta a passagem dos pacientes, gerando lixo e falta de higiene nas cercanias do Hospital, favorecendo a presença de animais roedores, peçonhentos e cães, bem como desvirtuado a arquitetura do Nosocômio; presença constante de cachorros na porta do Hospital; estacionamento insuficiente, apesar do rigoroso controle na entrada e saída de veículos, espaço que precisa ser ampliado e ordenado, para possibilitar fluir o trânsito, e assaltos ocorridos nos logradouros que dão acesso ao HUOL **(item 3.31);**

12.1.4.9 amplie a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais, adquirindo um maior número de cadeiras de rodas e tornado toda a estrutura do Hospital acessível a esse público **(item 3.32);**

12.1.4.10 dote o Hospital de sinalização adequada capaz de orientar os seus usuários a conseguir chegar aos locais devidos **(item 3.34);**

12.1.4.11 amplie e reveja os Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) da área médica e administrativa **(itens 3.39, 3.40 e 3.53);**

12.1.4.12 crie mecanismos de controle de acesso, via ambulatorial e acadêmica, resguardando o Hospital **(item 3.45);**

12.1.4.13 priorize a criação da Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão, bem como agilize a implantação do espaço físico para pesquisa e extensão **(itens 3.47 e 4.1.18);**

12.1.4.14 envie esforços para conseguir investimentos para desenvolver pesquisas **(item 3.49 e 4.1.26);**

12.1.4.15 agilize providências e negociações junto à Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio Grande do Norte – CAERN, objetivando a isenção total ou parcial da dívida de R\$ 2.769.888,81, e da cobrança pelo consumo mensal, em razão dos relevantes serviços que o HUOL presta ao povo do Rio Grande do Norte **(itens 4.1.7 e 4.1.24);**

12.1.4.16 reveja as escalas de plantão dos profissionais de saúde, principalmente, dos médicos, buscando encontrar uma forma de atuar mais ativamente nos finais de semana, feriados e recessos escolares, gerando maiores benefícios para a população, e fortalecendo o Hospital junto à rede credenciada do SUS **(itens 4.1.8, 4.1.25, 9.2.17 e 9.2.18);**

12.1.4.17 agilize a implantação e o funcionamento do Projeto RUTE – Rede Universitária de Telemedicina, em andamento desde 2007 **(item 4.1.17);**

12.1.4.18 envie esforços junto à Procuradoria-Geral Federal, órgão central da Advocacia-Geral da União, objetivando dotar o HUOL de um procurador com conhecimentos específicos para atuar em saúde pública **(itens 4.1.19, 4.1.20 e 4.1.27);**

12.1.4.19 envie esforços junto à UFRN para viabilizar um contador, com especialidade em custos hospitalares, para ser lotado na Assessoria de Planejamento (**itens 4.2.9**);

12.1.4.20 adote providências para divulgar e sensibilizar a força de trabalho sobre a importância de alimentar correta e diariamente o sistema de custos (**item 4.2.19**);

12.1.4.21 negocie com a UFRN, buscando instalar medidores individuais de água e energia elétrica para os estabelecimentos que não são de gestão direta do HUOL (**itens 4.2.21, 4.2.22 e 4.2.29**);

12.1.4.22 faça a verificação periódica dos critérios de distribuição (rateio) de custos da energia e água, devido à dinâmica na atividade hospitalar, pois, a cada novo equipamento comprado e/ou disponibilizado para um determinado centro de custo, é imprescindível que as cargas de distribuição sejam revistas, para que a apropriação do custo seja a mais real possível (**itens 4.2.21, 4.2.22 e 4.2.29**);

12.1.4.23 supra a carência de pessoal existente no Hospital, considerando que as contratações via Fundação de Apoio, têm data até o final do ano de 2010 para serem regularizadas, conforme estabeleceu o Acórdão/TCU nº 1520/2006 – Plenário. Durante a auditoria, constatou-se número insuficiente de profissionais de saúde, especialmente nas áreas médica, de enfermagem, fisioterapia e psicologia. Além disso, verificou-se que não existem profissionais das seguintes especialidades médicas: angiologia, geriatria, cirurgião do aparelho digestivo, cirurgião-oncológico, cirurgião pediátrico, cirurgião torácico, cirurgião urológico, ginecologista, obstetra, intensivista pediátrico e neonatologista. Destaque-se que em várias especialidades existe apenas um único profissional médico (**itens 5.1.7, 5.1.14, 5.1.15 e 5.1.30**);

12.1.4.24 crie uma ouvidoria para garantir aos usuários os seus direitos básicos de cidadania, no que se refere à informação de qualidade na prestação de serviços, ao controle adequado, bem como para criar um canal de comunicação com o servidor da saúde, grupo diferenciado da Universidade, pela especificidade do trabalho (**item 5.1.15**);

12.1.4.25 providencie solução efetiva para resguardar o patrimônio do HUOL, uma vez que o Hospital possui áreas de risco de incêndios de grandes proporções nos estoques de produtos inflamáveis (**item 5.1.15**);

12.1.4.26 crie incentivos para que a força de trabalho seja motivada a participar de pós-graduação, em nível de mestrado e doutorado, melhorando a titulação dos profissionais do Hospital, mantida inalterada nos exercícios de 2005 a 2008 (**item 5.1.23**);

12.1.4.27 crie mecanismos que permitam a adequada valorização dos profissionais de saúde por desempenho e produtividade (**itens 5.1.15 e 5.1.29**);

12.1.4.28 negocie com o Gestor Municipal de Saúde de Natal/RN para que a regulação de leitos (internações) venha a ocorrer por aquela Secretaria (**item 7.5**);

12.1.4.29 crie um portal na **internet** para o HUOL, objetivando interligar o Hospital ao mundo, favorecendo a sociedade, a transparência da gestão das informações e fortalecendo o controle social, podendo ser criado também um **link** que permita o acompanhamento das operações realizadas no Hospital via Sistema SIAFI (**itens 7.9, 7.18 e 7.19**);

12.1.4.30 dote o HUOL de computadores (PC) suficientes para desenvolver suas tarefas (**item 7.10**);

12.1.4.31 formalize junto à UFRN a necessidade de pelo menos 03 (três) novos profissionais na área de informática: 01 (um) analista de banco de dados – DBA, 01 (um) analista de sistemas com conhecimento em redes e 01 (um) outro com conhecimento em TI para a telemedicina (**itens 7.13 e 7.19**);

12.1.4.32 realize as pesquisas de satisfação dos usuários, de modo estatisticamente correto, ampliando o número de entrevistados, para dar segurança às enquetes, visando generalizar as informações colhidas (**item 8.7**);

12.1.4.33 dê fiel cumprimento ao item 34.3 do Acórdão nº 257/2007 – TCU – 2ª Câmara, que determinou ao HUOL: ‘implante no âmbito do HUOL medidas visando aferir o grau de satisfação dos servidores, de modo a contribuir no aperfeiçoamento da gestão dos serviços prestados por essa Unidade Hospitalar, em cumprimento ao princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal’ (**item 8.12**);

12.1.4.34 apresente as medidas adotadas com vistas a cumprir o Acórdão nº 257/2007 – TCU – 2ª Câmara, prolatado no TC 012.365/2004-7, já solicitadas no curso da auditoria, por meio do Ofício nº 05/2009 à fl. 20 (**documento que deverá ser enviado ao gestor em anexo ao ofício ou notificação**), mas não apresentadas pelo Hospital. Os documentos que vierem a ser encaminhados pelo HUOL devem permanecer nestes autos, devendo ser reproduzidas cópias para serem juntadas ao TC 012.365/2004-7, nos termos do art. 2º, inciso XIII, da Resolução TCU nº 191/2006, com proposta de que seja analisado pela Secex/RN no supramencionado processo (**item 8.12**);

12.1.4.35 providencie recipientes adequados ao acondicionamento das peças extraídas dos pacientes para investigação da anatomia patológica (**itens 9.1.31 e 9.1.39**);

12.1.4.36 dê celeridade às negociações com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte para viabilizar a assinatura do convênio com a UFRN, estabelecendo o repasse de recursos pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado, para implementar o incentivo de desempenho dos profissionais de saúde do HUOL na realização dos procedimentos do SUS, tornando isonômico o tratamento com os prestadores filantrópicos e privados do Estado (**itens 9.1.32 e 9.1.38**);

12.1.4.37 negocie com a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN a regulação de leitos (internações), estabelecendo um percentual para que aquela Secretaria passe a agendá-las em seu sistemas (**itens 7.5, 9.2.2 e 9.2.3**);

12.1.4.38 dote o Hospital de estrutura adequada para os residentes, com alas distintas para ambos os sexos, contendo: sala de estudo com computadores ligados à rede **internet**, sala de TV, suítes (quarto com banheiro), com frigobar, em quantidade suficiente para atender à demanda dos residentes (**item 9.2.4**);

12.1.4.39 negocie com a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN os ajustes necessários para que a contratualização (Convênio nº 06/2008) espelhe a realidade dos procedimentos realizados pelo HUOL, inserindo os procedimentos constantes do Anexo 1 – fls. 183/186 (cujas cópias das folhas devem ser enviadas juntamente com o ofício de notificação) e analisando a possibilidade de credenciá-lo para cirurgias bariátricas, procedimentos em oncologia e biopsia de fígado, conforme previsto no Capítulo V, item 1, inciso I, do Termo de Referência para Contratualização entre Hospitais de Ensino e Gestores de Saúde, Anexo à Portaria nº 1006/MEC/MS, de 27/05/2004 (**itens 9.1.24, 9.1.27, 9.1.34, 9.1.35 e 9.2.12**);

12.1.4.40 implemente medidas com vistas a reduzir o absenteísmo dos usuários dos ambulatórios (**item 9.2.9**);

12.1.4.41 incremente a utilização das salas cirúrgicas diminuindo a taxa de ociosidade (**item 9.2.17**).

12.1.5 Determinar à Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN que:

12.1.5.1 com relação ao Convênio nº 06/2008: (a) coloque o Plano Operativo em operação; (b) realize avaliações trimestrais; (c) crie indicadores de desempenho que possam ser aferidos; (d) readeque o Convênio nº 06/2008 a realidade dos serviços a serem prestados pelo HUOL, incluindo todos os serviços existentes que o Hospital possa executar (**item 9.1.21**);

12.1.5.2 faça os ajustes necessários para que a contratualização (Convênio nº 06/2008) espelhe a realidade dos procedimentos realizados pelo HUOL, inserindo os procedimentos constantes do Anexo 1, fls. 183/186 (cujas cópias das folhas devem ser enviados juntamente com o Ofício de notificação) e analisando as possibilidades de credenciá-lo para cirurgias bariátricas, procedimentos em oncologia e biopsia de fígado, conforme previsto no Capítulo V, item 1, inciso I, do Termo de Referência para Contratualização entre Hospitais de Ensino e Gestores de Saúde, Anexo à Portaria nº 1006/MEC/MS, de 27 de maio de 2004 (**itens 9.1.24, 9.1.27, 9.1.34, 9.1.35, 9.2.12 e 9.2.20**);

12.1.5.3 priorize a rede pública, só contratando a rede privada de forma complementar, conforme dispõe o § 1º do art. 199 da Constituição Federal (**itens 9.1.27 e 9.2.20**);

12.1.5.4 envide esforços para que a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN passe a gerir a alta complexidade ambulatorial adquirindo, assim, a plenitude da Gestão (**itens 9.1.7 e 9.1.36**);

12.1.5.5 estabeleça condições na contratualização – Convênio nº 06/2008 – mediante termo aditivo, para que o HUOL passe a prestar assistência aos usuários do SUS de forma integral (**itens 9.1.28, 9.1.29, 9.1.37, 9.2.14 e 9.2.15**);

12.1.5.6 crie mecanismos para que a rede SUS dê resolutividade aos atendimentos básicos de saúde, não encaminhando para o Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL) usuários de menor complexidade (**itens 9.2.3 e 9.2.16**);

12.1.5.7 observe a existência da co-responsabilidade pelo não cumprimento fiel da contratualização – Convênio nº 06/2008 –, devendo a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN exercer a função de administrar e controlar o Convênio da forma devida, realizando avaliações trimestrais, não permitindo descontinuidade das reuniões da Comissão de Acompanhamento do Contrato; aplique na integralidade do Plano Operativo; afira e crie os indicadores de desempenho e readeque, por meio de termos aditivos ao Convênio, de forma a expressar a real produção do Hospital Universitário Onofre Lopes e demais Hospitais Universitários do Complexo Hospitalar da UFRN e que mantêm contratos com essa Secretaria (**item 9.2.16**).

12.1.6 Recomendar à Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN que:

12.1.6. 1 ao comunicar ao usuário a data do procedimento eletivo agendado no HUOL, busquem sensibilizá-lo da importância de seu comparecimento (**item 9.1.28**);

12.1.6.2 negocie com o Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL) a regulação de leitos (internação), estabelecendo um percentual para que a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN passe a agendar em seu sistemas (**item 7.5**);

12.1.7 Recomendar à Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Norte – SESAP/RN que:

12.1.7.1 dê celeridade as negociações com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte para viabilizar a assinatura do convênio com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, estendendo repasse, pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado, para implementar o incentivo do desempenho dos profissionais de saúde do HUOL na realização dos procedimentos SUS, tornando isonômico o tratamento com os prestadores filantrópicos e privados do Rio Grande do Norte (**itens 9.1.32 e 9.1.38**);

12.1.7.2 envie esforços para que a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN passe a gerir a alta complexidade ambulatorial adquirindo, assim, a plenitude da Gestão (**itens 9.1.7, 9.1.36 e 9.2.20**);

12.1.7.3 priorize a rede pública, só contratando a rede privada de forma complementar conforme dispõe o § 1º do art. 199 da Constituição Federal (**itens 9.1.27 e 9.2.20**)."

7. Além disso, sugeriu a equipe fosse comunicado à 4ª Secex que, com relação à solicitação do Congresso Nacional tratada no processo TC 006.181/2008-7, que "deve ser informado que o Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL) atende exclusivamente (100%) pacientes do SUS, e que o Hospital não possui portas abertas, sendo sua clientela ambulatorial advinda de regulação do Gestor Municipal (90% das consultas são agendadas pelo Gestor Municipal de Saúde e 10% pelo HUOL para usuários do SUS), e que a internação é regulada pelo próprio nosocômio, advinda do seu ambulatório ou por encaminhamento de outros hospitais pelo Gestor Municipal de Saúde (**item 4.2.3 e 4.2.31**)". Propôs, também, realização, no prazo de um ano, de monitoramento do cumprimento das determinações específicas formuladas neste feito.

8. Após o pronunciamento do reitor da UFRN e do diretor geral do Huol/UFRN (fls. 23/25 do anexo 3) acerca das conclusões da auditoria, foi acrescentada proposta de formulação de determinação ao "Ministério da Saúde para que efetue gestões junto ao município de Natal/RN e ao Governo daquele Estado para que procedimentos de média e alta complexidade passem a ser direcionados, preferencialmente, para a rede pública", bem como sugestão de juntada de parte do anexo 3 ao processo TC 012.365/2004-7, para análise naquele feito.

9. O diretor técnico e o secretário da Secex/RN (fls. 202/203) endossaram as conclusões e encaminhamentos alvitados pela equipe de auditoria.

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Plenário mais uma das auditorias operacionais executadas no âmbito da fiscalização de orientação centralizada – FOC realizada nos hospitais universitários – HU vinculados às instituições federais de ensino superior.

2. O relatório consolidado da FOC foi apreciado por este colegiado na sessão de 25/11/2009, por intermédio do acórdão 2.813/2009 – Plenário, e resultou na formulação de determinações, recomendações e comunicações a diversas instâncias dos poderes Legislativo e Executivo, com o intuito de aperfeiçoar a gestão administrativa, as atividades de extensão, ensino e pesquisa e os serviços médicos e assistenciais oferecidos pelos hospitais universitários.

3. O trabalho específico ora em análise foi efetuado no Hospital Universitário Onofre Lopes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Huol/UFRN, onde foram avaliados processos internos nas áreas de gestão estratégica, recursos financeiros, pessoal, materiais e insumos, sistemas de informação, avaliação de desempenho institucional e contratualização.

4. Na área de gestão estratégica, a principal constatação foi de que o Huol não possui autonomia administrativa integral, apesar de ser unidade gestora desde 1987, uma vez que é apenas órgão suplementar da UFRN. Com isso, fica comprometida sua flexibilidade na adoção de ações para cumprimento das metas pactuadas, apesar de o hospital possuir um planejamento estratégico consolidado e em constante aprimoramento. Destacou-se, também, a carência de procedimentos operacionais padronizados e a dificuldade em desenvolvê-los, atualizá-los e utilizá-los.

5. No campo da gestão de recursos financeiros, verificou-se que o rigoroso controle mantido pelo hospital permite que não haja dívidas. Todavia, tal situação é precária, dada a escassez de recursos e a dificuldade em ampliá-los, já que o atendimento é 100% de pacientes do SUS. Notou-se, também, a existência de uma política eficiente de controle de insumos hospitalares, de uma manutenção própria e efetiva de equipamento e instalações, de esforços consistentes no sentido de implantação de um sistema de custos e, finalmente, de uma política de compras bastante avançada, que logrou obter, mediante realização de licitações internacionais, reduções de preços de medicamentos da ordem de até 40%.

6. Quanto à área de pessoal, as constatações foram as mesmas feitas nos demais hospitais auditados na fiscalização de orientação centralizada: quantitativos insuficientes para atender as demandas existentes e dificuldades de gestão decorrentes da convivência de servidores regidos por distintos regimes jurídicos. Observou-se, entretanto, que o Huol/UFRN mantém uma política definida de capacitação nas áreas finalística, administrativa e gerencial.

7. A gestão de materiais, insumos e equipamentos, por sua vez, é satisfatória: as aquisições são planejadas e observam parâmetros de qualidade, preço e efetividade, principalmente no tocante a medicamentos e a equipamentos; adota-se uma padronização com vistas à redução de custos de aquisição e manutenção e o parque tecnológico e as instalações são adequadamente mantidos.

8. No tocante a sistemas de informação, verificou-se que o Huol/UFRN conta com um sistema integrado de patrimônio e gestão de contratos, desenvolvido pela própria UFRN, para controlar a administração, o ensino, a pesquisa e a assistência. Os dados constantes dos sistemas são confiáveis e auxiliam a atuação dos gestores. Além disso, o hospital investe na renovação tecnológica a cada dois anos e integra o projeto Rede Universitária de Telemedicina. Não possui, entretanto, página na Internet e carece de um número adequado de estações de trabalho.

9. A gestão de desempenho no Huol/UFRN ainda está em processo de implantação. Existe, porém, uma procura constante por melhoria de resultados na administração, no ensino, na pesquisa e na assistência, com estabelecimento de metas e busca contínua de aprimoramento de processos de trabalho.

10. Por fim, constatou-se que a contratualização com o SUS precisa ser aperfeiçoada, já que o acompanhamento dos contratos não tem sido feito de forma sistemática, o que tem prejudicado o

planejamento da atuação do hospital e comprometido os esforços para ampliação do faturamento do Huol/UFRN.

11. Entre as boas práticas detectadas, as que mais interessa ressaltar são: o planejamento continuado, a gestão por unidades funcionais, a rígida administração financeira e orçamentária, o direcionamento dos programas de treinamento para as necessidades específicas do hospital, a manutenção preventiva adequada de equipamentos, a integração à Rede Nacional de Pesquisa e à Rede Universitária de Telemedicina e a realização de licitações internacionais.

12. Com base nos elementos encontrados, a Secex/RN formulou um conjunto de determinações destinadas a contribuir para o aprimoramento do sistema de hospitais universitários, para resolver alguns dos problemas detectados no trabalho específico realizados ou para aperfeiçoar procedimentos do Huol/UFRN.

13. Grande parte das propostas, entretanto, por sua natureza genérica, já foi objeto de manifestação desta Corte por ocasião do exame do relatório consolidado da fiscalização de orientação centralizada, da qual a auditoria operacional em foco foi parte integrante e na qual se constatou que muitos dos aspectos positivos e negativos acima apontados estão disseminados por grande parte dos hospitais universitários. Assim, nesta oportunidade, cabe somente a formulação das propostas aventadas pela equipe de auditoria que dizem respeito à situação específica do Huol/UFRN. Entretanto, dada a natureza operacional da fiscalização, considero que seria mais adequado o endereçamento dessas contribuições sob a forma de recomendação, e não de determinação, como sugere a unidade técnica.

14. Com essa alteração apenas da índole da manifestação, acolho os pareceres da Secex/RN, com pequenos ajustes na redação das propostas ali formuladas e com a ressalva de que as iniciativas para divulgação do trabalho no âmbito regional devem ser delineadas pela própria unidade técnica, e voto pela adoção da minuta de acórdão que submeto ao escrutínio deste colegiado.

Sala das Sessões, em 3 de março de 2010.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 334/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC 013.947/2009-7

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria Operacional.

3. Responsáveis: José Ivonildo do Rego, reitor (CPF 055.859.454-91); Ângela Maria Paiva Cruz, vice-reitora (CPF 074.596.964-04); José Ricardo Lagreca de Sales Soares, diretor geral (CPF 043.276.324-049); José Euber Pereira Soares, vice-diretor geral (CPF 090.226.947-04); Francisca Zilmar de Oliveira Fernandes, diretora administrativa (CPF 297.555.814-72); Gilmar Amorim de Souza, diretor médico (CPF 075.017.814-00); Mabel Mendes de Souza, diretora de farmácia (CPF 768.148.314-49); Neuma Medeiros de Oliveira, diretora de enfermagem (CPF 199.722.704-59); Mônica Matias Rafael do Nascimento, diretora de apoio assistencial (CPF 903.129.927-53); e Davidson Rogério de Medeiros Florentino, diretor do núcleo técnico de manutenção de equipamentos e edificações (CPF 022.382.134-90).

4. Unidade: Hospital Universitário Onofre Lopes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Huol/UFRN.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte – Secex/RN.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional realizada no Hospital Universitário Onofre Lopes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Huol/UFRN, no âmbito de fiscalização de orientação centralizada efetuada nos hospitais vinculados às instituições federais de ensino superior.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com base no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal;

9.1. recomendar à Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN que:

9.1.1. estude a possibilidade de conferir aos titulares dos hospitais universitários participação nos principais fóruns da Universidade, tendo em vista o elevado grau de complexidade de suas demandas, e prepare-os para assumir integralmente todas as atividades administrativas inerentes ao ensino, pesquisa e assistência desenvolvidas no âmbito daqueles hospitais, utilizando-se, se necessário, das ações previstas no Decreto 6.944/2009 (item 3.2, 6.9 e 6.10 do relatório de auditoria);

9.1.2. envie esforços junto à Advocacia-Geral da União para dotar o Huol/UFRN de procurador com conhecimentos específicos para atuar em saúde pública (itens 4.1.19, 4.1.20 e 4.1.27 do relatório de auditoria);

9.1.3. procure lotar na Assessoria de Planejamento do Huol/UFRN um contador com especialidade em custos hospitalares;

9.1.4. adote providências para dotar a UTI do Huol/UFRN de pessoal suficiente para serem ativados mais 10 (dez) leitos, eis que há capacidade para esse acréscimo, que possibilitará dobrar o número de leitos (item 9.2.19 do relatório de auditoria);

9.1.5. dê celeridade às negociações com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte para viabilizar a assinatura do convênio que implementará repasse pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado para pagamento do incentivo de desempenho aos profissionais de saúde do Huol/UFRN na realização dos procedimentos do SUS, em isonomia de tratamento com prestadores filantrópicos e privados do Rio Grande do Norte (itens 5.1.15, 5.1.19 e 9.1.38 do relatório de auditoria);

9.1.6. procure dotar o Laboratório de Anatomia Patológica do Centro de Ciências da Saúde de condições físicas adequadas, com equipamentos suficientes para atender a demanda da produção do Complexo Hospital da UFRN, ou passe a contratar serviços com outro estabelecimento que atenda padrões estabelecidos pela Anvisa (itens 9.1.31, 9.1.39, e 9.1.40 do relatório de auditoria);

9.1.7. auxilie o Hospital Universitário Onofre Lopes a:

9.1.7.1. desenvolver ações que proporcionem informação, lazer e cultura aos usuários do hospital (item 3.29 do relatório de auditoria);

9.1.7.2. resolver os problemas relacionadas à vizinhança do hospital (item 3.31 do relatório de auditoria);

9.1.7.3. ampliar a acessibilidade a portadores de necessidades especiais (item 3.32 do relatório de auditoria);

9.1.7.4. viabilizar a criação da Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão e a implantar espaço físico para pesquisa e extensão (item 3.47 e 4.1.18 do relatório de auditoria);

9.1.7.5. obter investimentos para desenvolver pesquisas no hospital (itens 3.49 e 4.1.26 do relatório de auditoria);

9.1.7.6. obter da Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio Grande do Norte isenção total ou parcial da dívida de R\$ 2.769.888,81 (dois milhões, setecentos e sessenta e nove mil, oitocentos e oitenta e oito reais e oitenta e um centavos do relatório de auditoria) e da cobrança do consumo mensal, em razão dos relevantes serviços prestados ao povo do Rio Grande do Norte (itens 4.1.7 e 4.1.24 do relatório de auditoria);

9.1.7.7. acelerar implantação e funcionamento do projeto RUTE – Rede Universitária de Telemedicina (item 4.1.17 do relatório de auditoria);

9.1.7.8. dotar o novo Setor de Internamento de mobiliário adequado a seu funcionamento (item 2.11 do relatório de auditoria);

9.1.7.9. obter recursos para término da construção dos 3 (três) pavimentos restantes do novo Setor de Internamento (item 2.11 do relatório de auditoria);

9.1.7.10. criar uma ouvidoria (item 5.1.15 do relatório de auditoria);

9.1.7.11. implantar estrutura adequada para residentes (item 9.2.4 do relatório de auditoria);

9.2. recomendar ao Hospital Universitário Onofre Lopes que:

9.2.1. adote providências para dotar o novo Setor de Internamento de mobiliário necessário para seu funcionamento (item 2.11 do relatório de auditoria);

9.2.2. envie esforços para conseguir recursos para término da construção dos 03 (três) pavimentos restantes do novo Setor de Internamento (item 2.11 do relatório de auditoria);

9.2.3. incremente ações e controles para efetiva implementação do novo Regimento Interno no prazo estabelecido de 1 (um) ano de sua aprovação (itens 3.22 e 3.54 do relatório de auditoria);

9.2.4. acelere a implantação das Unidades Funcionais – Setores de Nutrição e da Central de Esterilização, avaliando o respectivo processo de implantação logo após sua conclusão, a fim de subsidiar a criação de outras unidades funcionais (itens 3.22, 3.54 e 4.1.11 do relatório de auditoria);

9.2.5. empreenda, juntamente com a implantação do novo Regimento Interno, ações para melhoria da integração e da cooperação entre setores médicos (itens 3.7, 3.8 e 3.54 do relatório de auditoria);

9.2.6. procure divulgar e conscientizar a respeito, nos ambientes interno e externo, a missão e a visão do Hospital (itens 3.12 a 3.16, 3.51 e 3.54 do relatório de auditoria);

9.2.7. desenvolva ações que proporcionem informação, lazer e cultura aos usuários do hospital (item 3.29 do relatório de auditoria);

9.2.8. procure resolver os problemas relacionadas à vizinhança do hospital (item 3.31 do relatório de auditoria);

9.2.9. busque ampliar a acessibilidade a portadores de necessidades especiais (item 3.32 do relatório de auditoria);

9.2.10. dote o Hospital de sinalização adequada, capaz de orientar usuários (item 3.34 do relatório de auditoria);

9.2.11. amplie e reveja os procedimentos operacionais padronizados das áreas médica e administrativa (itens 3.39, 3.40 e 3.53 do relatório de auditoria);

9.2.12. crie mecanismos de controle de acesso via ambulatorial e acadêmica (item 3.45 do relatório de auditoria);

9.2.13. priorize a criação da Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão e a implantação do espaço físico para pesquisa e extensão (itens 3.47 e 4.1.18 do relatório de auditoria);

9.2.14. envie esforços para conseguir investimentos para desenvolver pesquisas (item 3.49 e 4.1.26 do relatório de auditoria);

9.2.15. agilize providências e negociações para obter da Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio Grande do Norte isenção total ou parcial da dívida de R\$ 2.769.888,81, e da cobrança pelo consumo mensal (itens 4.1.7 e 4.1.24 do relatório de auditoria);

9.2.16. reveja escalas de plantão dos profissionais de saúde, principalmente de médicos, para atuar mais ativamente em finais de semana, feriados e recessos escolares, gerar maiores benefícios para a população e fortalecer o hospital junto à rede credenciada do SUS (itens 4.1.8, 4.1.25, 9.2.17 e 9.2.18 do relatório de auditoria);

9.2.17. agilize a implantação e o funcionamento do Projeto RUTE – Rede Universitária de Telemedicina (item 4.1.17 do relatório de auditoria);

9.2.18. envie esforços junto à Advocacia-Geral da União para obter a lotação de procurador com conhecimentos específicos para atuar em saúde pública (itens 4.1.19, 4.1.20 e 4.1.27 do relatório de auditoria);

9.2.19. envie esforços junto à UFRN para obter a lotação, na Assessoria de Planejamento do hospital, de contador com especialidade em custos hospitalares (itens 4.2.9 do relatório de auditoria);

9.2.20. adote providências para divulgar e sensibilizar a força de trabalho acerca da importância de alimentar correta e diariamente o sistema de custos (item 4.2.19 do relatório de auditoria);

9.2.21. procure obter da UFRN a instalação de medidores individuais de água e de energia elétrica para estabelecimentos que não são diretamente geridos pelo Huol/UFRN (itens 4.2.21, 4.2.22 e 4.2.29 do relatório de auditoria);

9.2.22. faça a verificação periódica dos critérios de distribuição (rateio) de custos da energia e água, devido à dinâmica na atividade hospitalar (itens 4.2.21, 4.2.22 e 4.2.29 do relatório de auditoria);

9.2.23. procure suprir a carência de pessoal existente no hospital, uma vez que contratações por meio de fundação de apoio têm data até o final de 2010 para serem regularizadas, conforme estabeleceu o acórdão 1.520/2006 – TCU – Plenário (itens 5.1.7, 5.1.14, 5.1.15 e 5.1.30 do relatório de auditoria);

9.2.24. crie uma ouvidoria (item 5.1.15 do relatório de auditoria);

9.2.25. providencie solução efetiva para resguardar o patrimônio do HUOL, em especial em áreas de risco de incêndios nos estoques de produtos inflamáveis (item 5.1.15 do relatório de auditoria);

9.2.26. crie incentivos para motivar a força de trabalho a participar de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado e melhorar a titulação dos profissionais do hospital (item 5.1.23 do relatório de auditoria);

9.2.27. crie mecanismos para permitir adequada valorização dos profissionais de saúde por desempenho e produtividade (itens 5.1.15 e 5.1.29 do relatório de auditoria);

9.2.28. negocie com o Gestor Municipal de Saúde de Natal/RN para que a regulação de leitos (internações) venha a ocorrer por aquela Secretaria (item 7.5 do relatório de auditoria);

9.2.29. crie um portal na Internet para o Huol/UFRN, se possível com “link” que permita acompanhamento das operações financeira realizadas no hospital pelo Siafi (itens 7.9, 7.18 e 7.19 do relatório de auditoria);

9.2.30. procure obter computadores em número suficiente para desenvolvimento das tarefas dos servidores (item 7.10 do relatório de auditoria);

9.2.31. formalize junto à UFRN as demandas por profissionais da área de informática com conhecimentos específicos (itens 7.13 e 7.19 do relatório de auditoria);

9.2.32. realize as pesquisas de satisfação dos usuários com ampliação do número de entrevistados, para dar segurança às enquetes e permitir generalizações a partir das informações colhidas (item 8.7 do relatório de auditoria);

9.2.33. cumpra o item 34.3 do acórdão 257/2007 – TCU – 2ª Câmara, que determinou a adoção de medidas para aferição do grau de satisfação de servidores (item 8.12 do relatório de auditoria);

9.2.34. apresente as medidas adotadas para cumprir o acórdão 257/2007 – TCU – 2ª Câmara (item 8.12 do relatório de auditoria);

9.2.35. providencie recipientes adequados ao acondicionamento das peças extraídas dos pacientes para investigação da anatomia patológica (itens 9.1.31 e 9.1.39 do relatório de auditoria);

9.2.36. dê celeridade às negociações com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte para viabilizar a assinatura do convênio que implementará repasse pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado para pagamento do incentivo de desempenho aos profissionais de saúde do Huol/UFRN na realização dos procedimentos do SUS, em isonomia de tratamento com prestadores filantrópicos e privados do Rio Grande do Norte (itens 9.1.32 e 9.1.38 do relatório de auditoria);

9.2.37. negocie com a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN a regulação de leitos (internações), com estabelecimento de percentual para que aquela Secretaria passe a agendá-las em seu sistemas (itens 7.5, 9.2.2 e 9.2.3 do relatório de auditoria);

9.2.38. implante estrutura adequada para residentes (item 9.2.4 do relatório de auditoria);

9.2.39. negocie com a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN os ajustes necessários para que a contratualização (convênio 6/2008) espelhe a realidade dos procedimentos realizados pelo Huol/UFRN (itens 9.1.24, 9.1.27, 9.1.34, 9.1.35 e 9.2.12 do relatório de auditoria);

9.2.40. implemente medidas para reduzir absenteísmo dos usuários dos ambulatórios (item 9.2.9 do relatório de auditoria);

9.2.41. incremente a utilização das salas cirúrgicas para diminuir sua taxa de ociosidade (item 9.2.17 do relatório de auditoria);

9.3. recomendar à Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN que:

9.3.1. com relação ao convênio 6/2008: (a) coloque o Plano Operativo em operação; (b) realize avaliações trimestrais; (c) crie indicadores de desempenho que possam ser aferidos; (d) readeque a realidade dos serviços a serem prestados pelo HUOL, incluindo todos os serviços existentes que o hospital possa executar (item 9.1.21 do relatório de auditoria);

9.3.2. faça os ajustes necessários para que a contratualização (convênio 6/2008) espelhe a realidade dos procedimentos realizados pelo Huol/UFRN (itens 9.1.24, 9.1.27, 9.1.34, 9.1.35, 9.2.12 e 9.2.20 do relatório de auditoria);

9.3.3. priorize a rede pública, só contratando a rede privada de forma complementar, conforme dispõe o § 1º do art. 199 da Constituição Federal (itens 9.1.27 e 9.2.20 do relatório de auditoria);

9.3.4. envie esforços para que a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN passe a gerir a alta complexidade ambulatorial e adquira, assim, a plenitude da gestão (itens 9.1.7 e 9.1.36 do relatório de auditoria);

9.3.5. procure estabelecer condições na contratualização (convênio 6/2008), mediante termo aditivo, para que o Huol/UFRN passe a prestar assistência aos usuários do SUS de forma integral (itens 9.1.28, 9.1.29, 9.1.37, 9.2.14 e 9.2.15 do relatório de auditoria);

9.3.6. crie mecanismos para que a rede SUS dê resolutividade aos atendimentos básicos de saúde, sem encaminhar ao Huol/UFRN usuários de menor complexidade (itens 9.2.3 e 9.2.16 do relatório de auditoria);

9.3.7. observe a existência da co-responsabilidade pelo não cumprimento fiel da contratualização (convênio 6/2008); administre e controle o convênio da forma devida, realize avaliações trimestrais, não permita descontinuidade das reuniões da Comissão de Acompanhamento do Contrato; aplique na integralidade o Plano Operativo; crie e afira indicadores de desempenho, de forma a expressar a real produção de todos os hospitais universitário do complexo hospitalar da UFRN que mantêm contratos com a Secretaria (item 9.2.16 do relatório de auditoria);

9.3.8. busque sensibilizar usuários para a importância de seu comparecimento a procedimentos eletivos agendados no Huol/UFRN (item 9.1.28 do relatório de auditoria);

9.3.9. negocie com o Huol/UFRN a regulação de leitos (internação), com estabelecimento de percentual para que a Secretaria passe a agendar em seu sistemas (item 7.5 do relatório de auditoria);

9.4. recomendar à Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Norte – SESAP/RN que:

9.4.1. dê celeridade às negociações para viabilizar a assinatura do convênio que implementará repasse pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado para pagamento do incentivo de desempenho aos profissionais de saúde do Huol/UFRN na realização dos procedimentos do SUS, em isonomia de tratamento com prestadores filantrópicos e privados do Rio Grande do Norte (itens 9.1.32 e 9.1.38 do relatório de auditoria);

9.4.2. envie esforços para que a Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN passe a gerir a alta complexidade ambulatorial e adquira, assim, a plenitude da gestão (itens 9.1.7, 9.1.36 e 9.2.20 do relatório de auditoria);

9.4.3. priorize a rede pública e só contrate a rede privada de forma complementar conforme dispõe o § 1º do art. 199 da Constituição Federal (itens 9.1.27 e 9.2.20 do relatório de auditoria);

9.5. recomendar ao Ministério da Saúde que efetue gestões junto ao Município de Natal/RN e ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte para que procedimentos de média e alta complexidade passem a ser direcionados, preferencialmente, para a rede pública, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;

9.6. comunicar à 4ª Secex que, com relação à solicitação do Congresso Nacional tratada no processo TC 006.181/2008-7, deve ser informado que o Hospital Universitário Onofre Lopes – Huol/UFRN atende exclusivamente (100%) pacientes do SUS e não possui portas abertas, sendo sua clientela ambulatorial advinda de regulação do Gestor Municipal (90% das consultas agendadas por aquele Gestor e 10% pelo Huol/UFRN para usuários do SUS) e a internação regulada pelo próprio

nosocômio, advinda do seu ambulatório ou por encaminhamento de outros hospitais pelo Gestor Municipal de Saúde (item 4.2.3 e 4.2.31 do relatório de auditoria);

9.7. determinar a juntada ao processo TC 012.365/2004-7 de cópia das fls. 2/22 do anexo 3 deste feito;

9.8. determinar à Secex/RN o monitoramento, no prazo de um ano a contar desta data, do cumprimento das deliberações deste acórdão;

9.9. encaminhar cópias deste acórdão, do relatório e do voto que o subsidiaram e do relatório de auditoria ao reitor da UFRN e ao diretor geral do Huol/UFRN.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0334-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 001.323/2006-5 (com 3 volumes e 17 anexos)

Apenso: TC 026.850/2009-4

Natureza: Embargos de Declaração

Interessados: AJ Serviços Ltda (CNPJ 02.633.573/0001-88), Mult Service Construções e Serviços Ltda (CNPJ 02.648.969/0001-07) e Conecta – Serviços Terceirizados Ltda (CNPJ 02.477.341/0001-88).

Advogados constituídos nos autos: Kaleb Campos Freire (OAB/RN 3.675), Guilherme Santos Ferreira da Silva (OAB/RN 3.024), Christianne Pessoa Siqueira Ferreira da Silva (OAB/RN 3.255), Romero Tavares Souto Maior (OAB/RN 1.452), Hindenburg Costa Gomes (OAB/RN 7.599) e Antonio Faria de Freitas Neto (OAB/PE 19.242)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. NÃO-PROVIMENTO.

1. A ausência da suposta omissão no Acórdão embargado enseja a negativa de provimento dos Embargos Declaratórios.

2. Não cabe, em sede de embargos de declaração, a rediscussão da matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância.

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelas empresas AJ Serviços Ltda, Mult Service Construções e Serviços Ltda e Conecta – Serviços Terceirizados Ltda ao Acórdão n.º 1.209/2009-P,

retificado pelo Acórdão 2.497/2009-P, por meio do qual este Tribunal as declarou inidôneas para licitar com a Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 anos.

2. A Mult Service Construções e Serviços Ltda assevera que nem ela nem seus sócios participaram do alegado conluio. Alega a existência de omissão no *decisum*, por entender inexistir provas concretas do fato suscitado, afirmando que os documentos mencionados no ofício de audiência não indicam conduta atípica de sua parte, por não expressarem qualquer certeza de materialidade e de autoria, tampouco comprovação de que tenha recebido eventual vantagem de uma situação advinda de fraude a processo licitatório (anexo 12).

3. Por sua vez, a AJ Serviços Ltda aduz haver omissão na deliberação em tela, pois a decisão de sua suposta participação no aventado conluio foi feita com base em documentos unilaterais produzidos pela empresa Condor, que indicaria depósito na conta bancária particular do Sr. Adiel José dos Santos, o qual, apesar de sócio da empresa, não pode ser confundido com a pessoa jurídica da empresa. E, ainda, alega ser contraditória a condenação *no patamar mais severo permitido em lei*, ante o valor insignificante atribuído ao suposto conluio e o tamanho de sua atividade empresarial (anexo 14).

4. Por fim, a Conecta Serviços Terceirizados Ltda. alega, em suma, ter sido o acórdão embargado omissor por conta das seguintes questões, que mereceriam, a seu ver, ser esclarecidas:

a) penalização sem a devida citação quanto à possibilidade da sanção imposta;

b) condenação dos sócios da empresa sem a prévia citação;

c) conclusão pela ocorrência de conluio e fraude da licitação quando a sindicância administrativa no âmbito da UFRN não teria sido conclusiva, tendo reconhecido apenas a existência de indícios do fato e quando o órgão competente e responsável pela investigação do ilícito penal (art. 100, Lei nº 8.666/93) teria deixado de dar prosseguimento ao procedimento administrativo que originou tanto a sindicância quanto à tomada de contas especial; e

d) incompetência do TCU para apreciar e julgar a ocorrência de fraude em licitação, ante o disposto nos arts. 87, IV, § 3º, 90, 100, 102 e 108, da Lei nº 8.666/93.

4.1 Finaliza tecendo considerações sobre a incorreta correlação feita entre o Sr. Matias (José Matias) que teria sido procurador da embargante na licitação analisada e o Sr. Matias (Márcio Roberto Matias) que era sócio da empresa (anexo 13).

É o Relatório.

VOTO

Os presentes Embargos de Declaração devem ser conhecidos ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, § 1º, da Lei nº 8.443/1992 e a invocação dos vícios de omissão e contradição no Acórdão n.º 1.209/2009-P, pressupostos específicos para a espécie.

2. Preliminarmente, não vislumbro afronta ao devido processo legal, conforme alegado pela empresa Conecta Serviços Terceirizados Ltda., tendo em vista que: a) não houve necessidade de instauração do contraditório, uma vez ausente qualquer possibilidade de sanção administrativa ou prejuízo a direito subjetivo dos seus sócios; b) que a competência deste Tribunal para declarar a inidoneidade de licitante fraudador para contratar com a Administração Pública Federal decorre do art. 46, da Lei nº 8.666/92; e c) e a previsão legal retromencionada autoriza este TCU a adotar a medida nela disposta, independentemente de prévio alerta ao licitante fraudador, desde que, evidentemente, seja respeitado o princípio da ampla defesa, o que foi resguardado com a oitiva da ora embargante, por meio da expedição de ofício de audiência narrando com precisão os fatos, inclusive com a remessa das cópias pertinentes, sem a imposição de qualquer dificuldade à defesa.

3. No mérito, falece razão aos embargantes, haja vista que os alegados vícios não se confirmaram. A contradição passível de embargos há que estar contida na própria decisão embargada, ou seja, as proposições entre si inconciliáveis devem estar presentes no corpo da deliberação a embargar, o que não

se verificou. E a omissão, entendida como *"aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão da causa, e não aquela que entenda o Embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida"* (STJ, Edcl Resp 351490, DJ 23/09/2002), também não ocorreu.

4. Os termos do *decisum* embargado foram claros, tendo sido explicitados de maneira inequívoca seus fundamentos, que, no caso das embargantes, foram exarados nos seguintes termos, conforme constante do voto que à época proferi, cujo excerto a seguir transcrevo:

"3.5 A fundamentada análise da Secex/RN das razões de justificativa apresentadas pelas empresas ouvidas, bem como pelos sócios-administradores da Condor, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, demonstrou que, de fato, essa, por atos de seus dirigentes, engendrou esquema fraudulento com vistas a vencer o certame em foco, consistente no pagamento de valores às demais empresas para que desistissem da participação ou apresentassem preços superiores aos dela, para caracterizar aparente concorrência.

3.5.1 Considerando que indícios vários e concordantes são provas (STF - RE 68.006/MG), passo a discriminar aqueles que me levaram à conclusão da efetiva perpetração da fraude:

- emissão de recibos e realização de depósitos a favor de empresas que participaram da Concorrência nº 03/2004 pela Condor, pela Envipol ou pelo Sr. Heberth Florentino Gabriel, que foram relacionadas em lista nominada "Indenizações UFRN", onde estão indicados os valores recebidos (fl. 09-vp);

- a Condor pertence ao grupo EMVIPOL;

- O Sr. Heberth Florentino Gabriel, em cuja residência foram apreendidos os documentos pela Polícia Federal, é marido da Sra. Marli Alves Bezerra Gabriel e cunhado do Sr. Marino Eugênio de Almeida, ambos sócios-administradores da Condor;

- empresa Solução: consta do rascunho de fl. 14-vp, titulado "Mapa de Acompanhamento", o comentário "não participa"; o Sr. Orlando Braga de Almeida, procurador da empresa e irmão da sócia Mariléia Braga de Almeida, recebeu R\$ 6.000,00, em 17/08/2005, da Condor. Esse senhor passou a ser sócio e responsável pela empresa Solução a partir de 4/4/2007, juntamente com sua irmã;

- todas as empresas assinaladas no referido mapa como "não participa" não apresentaram nova proposta de preço quando lhes foi facultado, evidenciando que a Condor já sabia antecipadamente quais delas não mais participariam do certame;

- o Sr. Orlando Braga de Almeida, ligado à empresa Solução, recebeu, ainda, valores atinentes às empresas Solares e Ação, tendo ficado evidenciado que a Condor teria saldado dívida dessas empresas com a Solução;

- empresa Mult Service: depósito pela Condor na conta do sócio-administrador da empresa, Sr. José Rossini Araújo Braulino, no valor de R\$ 12.000,00, em 16/9/2005;

- empresa Conecta: no rascunho titulado "Indenizações UFRN" consta a indicação de valor a receber no montante de R\$ 18.000,00; tendo sido pagos os valores de R\$ 8.000,00, em 21/10/2005, R\$ 6.000,00, em 07/11/2005, e R\$ 1.300,00, em 09/11/2005, por meio do interlocutor Matias, que fez parte do quadro societário da empresa e que atuava, na ocasião do certame, como seu procurador; foram feitos, ainda, depósitos na conta da empresa nos valores de R\$ 900,00 e R\$ 1.100,00, em 11/11/2005;

- empresa CM: depósito pela Condor, de R\$ 15.000,00, em 16/9/2005, na conta do Sr. Gilmar Soares Freire, marido da sócia da empresa, Sra. Valdenita Batista dos Reis;

- empresa Táler: depósitos pela Condor na conta da empresa, no valor de R\$ 12.000,00, em 16/09/2005;

- empresa STAFF: consta do rascunho de fl. 14-vp, titulado "Mapa de Acompanhamento", o comentário "não participa"; depósito, pela Condor, de R\$ 12.000,00, em 16/09/2005, na conta da sócia da empresa Sra. Andréa Correia de Azevedo Silva;

- empresa Daniel: depósito, pela Condor, na conta corrente da empresa no valor de R\$ 12.000,00, em 16/09/2005;

- empresa L&M: depósito, pela Condor, na conta corrente do proprietário, Sr. Damião Leite Lima, no valor de R\$ 12.000,00, em 16/09/2005;

- empresa A.J.: dois depósitos realizados pela Condor, no valor de R\$ 6.000,00 cada, em 17/8 e 16/09/2005, na conta do Sr. Adiel José dos Santos, sócio gerente da empresa;

- empresa Ação: a) consta do rascunho de fl. 14-vp, titulado “Mapa de Acompanhamento”, o comentário “não participa”; b) recebimento de R\$ 5.000,00, em 21/10/2005, na conta da empresa Ação Terceirização e Mão de Obra Ltda., cujos sócios, à época dos fatos, eram os mesmos da empresa; c) quitação pela Condor de 2 cheques emitidos pela Ação em favor do Sr. Orlando Braga (da empresa Solução), no valor de R\$ 5.000,00 cada, que haviam sido devolvidos por divergência ou insuficiência de assinatura (O Sr. Orlando Braga aparece no rascunho intitulado “Indenizações UFRN” como beneficiário do valor de R\$ 10.0000,00 que seria pago à empresa Ação, cujo depósito foi realizado também em 21/10/2005);

- fatos semelhantes foram praticados pelos sócios da Condor em outras licitações realizadas no Estado do Rio Grande do Norte e que estão sendo apurados pela Justiça Federal/RN nos processos n^{os} 2007.84.00.000292-3 e 2007.84.00.009314-0;

- todos os depósitos, com exceção de dois, foram feitos no período de setembro a novembro de 2005, quando restava garantida a homologação do certame à Condor, que se deu em 26/8/2005.

3.5.1.1 Ressalto o recebimento de valores oriundos da Condor pelos representantes ou por ex-empregados, identificados nos documentos apreendidos, como ligadas às empresas CRR, Masp, Tress, Lasev, Higiene, Teclimp, Soll e Uniserv, muito embora não tenha sido possível estabelecer nexo entre os atos desses e as referidas empresas, ante a dúvida sobre se teriam agido em nome próprio ou das empresas ou, ainda, ante a impossibilidade de atestar que as assinaturas verificadas em algumas notas promissórias fossem de algum sócio ou pessoas por elas designadas.

3.6 Tal engodo, sem sombra de dúvida, frustrou completamente o caráter competitivo daquela licitação e causou prejuízos aos cofres públicos, na medida em que propiciou o vencimento de empresa cuja proposta estava superfaturada. As várias evidências acima relatadas vinculam as empresas licitantes ao esquema organizado pela Condor, à exceção da empresa Aurimar, ante a inexistência de comprovação de que ela teria se beneficiado de qualquer forma, e das empresas CRR, Masp, Tress, Lasev, Higiene, Teclimp, Soll e Uniserv pelos motivos declinados no subitem anterior”.

5. Assim, a rediscussão do mérito da matéria, que parece ser a pretensão dos interessados, não pode ser feita na via estreita dos Embargos de Declaração. Tal objetivo deve ser alcançado, se ainda possível, com o manejo da via recursal pertinente. Dessa forma, deve ser negado provimento aos embargos de declaração opostos.

6. Por fim, ante a interposição dos recursos de reconsideração constantes dos anexos 11 e 15 a 20, devem os autos, após a expedição das notificações pertinentes, ser encaminhados à Serur.

Diante de tais observações, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 03 de março de 2010.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO N.º 335/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 001.323/2006-5 (com 3 volumes e 17 anexos)

1.1. Apenso: 026.850/2009-4

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração

3. Interessados: AJ Serviços Ltda (CNPJ 02.633.573/0001-88), Mult Service Construções e

Serviços Ltda (CNPJ 02.648.969/0001-07) e Conecta – Serviços Terceirizados Ltda (CNPJ 02.477.341/0001-88).

4. Entidade: Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: não atuou.

8. Advogados constituídos nos autos: Kaleb Campos Freire (OAB/RN 3.675), Guilherme Santos Ferreira da Silva (OAB/RN 3.024), Christianne Pessoa Siqueira Ferreira da Silva (OAB/RN 3.255), Romero Tavares Souto Maior (OAB/RN 1.452), Hindenburg Costa Gomes (OAB/RN 7.599) e Antonio Faria de Freitas Neto (OAB/PE 19.242).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de que tratam dos Embargos de Declaração opostos pelas empresas AJ Serviços Ltda, Mult Service Construções e Serviços Ltda e Conecta – Serviços Terceirizados Ltda ao Acórdão n.º 1.209/2009-P, retificado pelo Acórdão 2.497/2009-P, por meio do qual este Tribunal as declarou inidôneas para licitar com a Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, com fulcro no art. 32, II, e 34, § 1º, da Lei n.º 8.443/1992, dos Embargos de Declaração opostos pelas empresas AJ Serviços Ltda, Mult Service Construções e Serviços Ltda e Conecta – Serviços Terceirizados Ltda para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2 dar ciência desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, às interessadas; e

9.3 encaminhar os autos à Serur para a adoção das medidas cabíveis quanto aos recursos de reconsideração constante dos anexos 11 e 15 a 20.

10. Ata n.º 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0335-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO

TC- 018.198/2009-5 (com 1 volume e 1 anexo)

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidades: Municípios de Mossoró, Tibau e Tibau do Sul, no Estado do Rio Grande do Norte.

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA ÀS INSTÂNCIAS INTERESSADAS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de natureza operacional realizada nos Municípios de Mossoró, Tibau e Tibau do Sul, todos do Estado do Rio Grande do Norte, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário. Os trabalhos integram Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde.

2. Trancervo, a seguir, com os ajustes de forma que julgo pertinentes, excerto do referido relatório, em que constam os principais achados, a conclusão e as respectivas propostas de encaminhamento da equipe, com as quais se manifestaram de acordo os dirigentes da Secex/RN:

“(…)

1. INTRODUÇÃO

1.1 Identificação simplificada do objeto de auditoria

1.1.1 *O presente trabalho tem por objetivo apresentar os resultados da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, modalidade auditoria de natureza operacional, realizada nas principais estratégias do Programa Governamental Atenção Básica em Saúde (Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde) de cinquenta e quatro municípios distribuídos por dezoito estados da federação.*

1.1.2 *O principal objeto desta fiscalização foi avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das mencionadas estratégias, incluindo análises quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia. Para tal, foram avaliados alguns aspectos operacionais relacionados ao planejamento municipal, que deve se adequar à estratégia Saúde da Família; à alocação dos recursos financeiros, especialmente, no que se refere ao cumprimento da contrapartida dos entes federados no financiamento da atenção básica em saúde; à infraestrutura disponível para o desenvolvimento das atividades das equipes; ao processo de trabalho das equipes, de acordo com os objetivos da política de saúde e ao controle e avaliação, notadamente, aquele realizado pelo gestor local sobre a atuação das equipes da Saúde da Família - SF, Saúde Bucal - SB e Agente Comunitário de Saúde - ACS.*

1.2 Antecedentes

1.2.1 *Foi realizado por este Tribunal Levantamento da Função Saúde, no âmbito do Tema de Maior Significância – TMS – nº 9/2009 (TC nº 002.088/2009-2), que identificou diversos pontos de riscos relacionados à implantação e ao funcionamento do referido programa. Os resultados apontaram a necessidade da realização de auditoria operacional a fim de verificar a gestão dos recursos públicos federais repassados aos municípios.*

1.2.2 *Tramitou, também, nesta corte o processo TC nº 009.017/2009-2, oriundo do Congresso Nacional, com solicitação para realização de auditoria na estratégia SF, a fim de verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a gestão dos recursos repassados aos municípios pelo Ministério da Saúde. O referido processo culminou no Acórdão TCU nº 1.067/2009 – Plenário, que autorizou a realização da mencionada auditoria.*

1.3 Objetivos e escopo da auditoria

1.3.1 *O problema base da auditoria consistiu em tentar identificar em que medida a SF, SB e ACS têm sido efetivamente utilizados como estratégias para organizar os sistemas municipais de saúde, a partir dos principais objetivos propostos na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde – PNAB*

1.3.2 *A partir desse enfoque, o problema foi segmentado em cinco pontos necessários à reestruturação do sistema de saúde municipal (planejamento, aplicação dos recursos financeiros, infraestrutura, processo de trabalho das equipes e controle, avaliação e monitoramento). Para cada um destes pontos foi formulada uma questão de auditoria, objetivando identificar possíveis distorções na*

implantação e implementação das principais estratégias que norteiam o atendimento básico em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Tentou-se, assim, fazer uma investigação sobre condições necessárias à reorganização dos sistemas municipal de saúde.

1.4 Metodologia

1.4.1 Para todas as questões de auditoria relacionadas adotaram-se, como estratégias metodológicas, as técnicas de estudos de caso e pesquisa.

1.4.2 Na fase de planejamento, foi realizada uma visita-piloto ao município de Alexânia/GO, com o objetivo de testar e aperfeiçoar os instrumentos de coleta de dados (roteiros de entrevista e de observação direta). Os instrumentos foram aplicados junto à Secretária Municipal de Saúde, à Coordenação Municipal de Atenção Básica, aos médicos e enfermeiros das Equipes de Saúde da Família – ESF, aos dentistas das Equipes de Saúde Bucal – ESB – e aos beneficiários.

1.4.3 Posteriormente, na fase de execução, os estudos de caso foram realizados em dezoito estados da federação⁶, sendo visitados de três a quatro municípios em cada. Inicialmente, todos os municípios com uma cobertura mínima que 20% da população foram excluídos da amostra. Em seguida foram escolhidos quatro indicadores de desempenho sensíveis à atenção básica em saúde, dentre aqueles utilizados pelo Ministério da Saúde, a fim de identificar os resultados alcançados pelos municípios. A partir do desempenho de cada um, foi feita uma estratificação das populações em duas faixas (maiores e menores de 80 mil habitantes), gerando assim uma lista dos municípios com os melhores e piores desempenhos relacionados aos indicadores selecionados. Finalmente, a lista foi encaminhada para a respectiva Secretaria de Controle Externo – SECEX regional para definição dos municípios a serem submetidos à auditoria deste Tribunal.

1.4.4 No Rio Grande do Norte, foram selecionados os seguintes municípios:

Mossoró, por ser um município com mais de 80 mil habitantes e a proporção de cobertura populacional ser de 81,38%; Tibau, por apresentar uma população de 3.871 habitantes e proporção de cobertura populacional estimada de 100%; e Tibau do Sul com uma população de 11.347 habitantes e 100% de proporção de cobertura populacional estimada.

1.4.5 Nos estudos de caso foram entrevistados os gestores municipais do programa, os coordenadores da atenção básica em saúde nos municípios, os membros das ESF e de ESB, os agentes comunitários de saúde e os beneficiários. Também foram feitas observações diretas das unidades básicas de saúde.

2 VISÃO GERAL DA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE

2.1 Objetivos

2.1.1 De acordo com a Portaria nº 648/GM de 28 de março de 2006, Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. É desenvolvida por meio do exercício de práticas gerenciais e sanitárias democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios bem delimitados, pelas quais cada equipe assume a responsabilidade sanitária.

2.1.2 Nesse contexto, a SF, SB e ACS constituem-se em ações estratégicas voltadas para a organização da atenção básica, de acordo com os preceitos do SUS. Têm por objetivo orientar a mudança no modelo assistencial do país, hoje centrado na medicina curativa e hospitalocêntrica. Devem direcionar as ações para o indivíduo, considerando-o em sua singularidade, complexidade, integralidade e inserção sócio-cultural, e desenvolver ações destinadas à redução de danos ou de sofrimentos passíveis de comprometer as possibilidades de viver de modo saudável.

2.1.3 Devem ser, também, a base para a organização dos sistemas municipais de saúde, que precisam oferecer um conjunto mínimo de serviços à população, visando sempre ao fortalecimento das ações da atenção primária e à racionalidade na utilização dos demais níveis assistenciais.

⁶ AP, PA, RR, AL, BA, PB, PE, PI, RN, SE, GO, MS, ES, MG, RJ, SP, PR e RS

2.1.4 A implementação dar-se-á mediante a implantação de equipes multiprofissionais fixadas em unidades básicas de saúde, próximas da população usuária, a fim de estabelecer a Saúde da Família como primeiro nível de assistência à saúde no âmbito do SUS. O principal eixo de atuação se materializa na ampliação do acesso à rede de serviços de saúde, especialmente, nas seguintes áreas: controle da tuberculose, eliminação da hanseníase, controle da hipertensão, controle da diabetes mellitus, saúde bucal, saúde da criança, saúde do idoso e saúde da mulher.

2.2 Responsáveis

2.2.1 No Ministério da Saúde, o programa governamental Atenção Básica em Saúde está sob a coordenação do Departamento de Atenção Básica – DAB, da Secretaria de Assistência à Saúde – SAS,

Gráfico 01

Saúde da Família – equipes implantadas

que tem a missão de operacionalizá-la no âmbito da gestão federal do SUS, desenvolvendo mecanismos de controle e avaliação, além de prestar cooperação técnica na implementação e organização das estratégias SF, SB e ACS.

Gráfico 02

Estimativa de cobertura da população

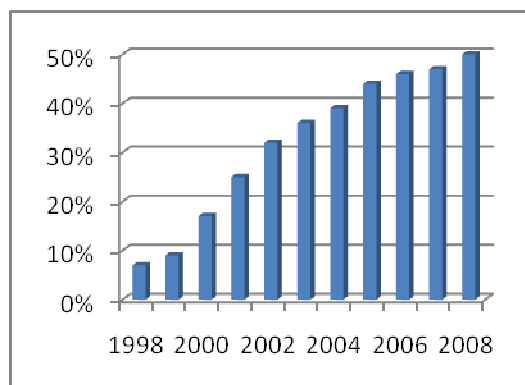
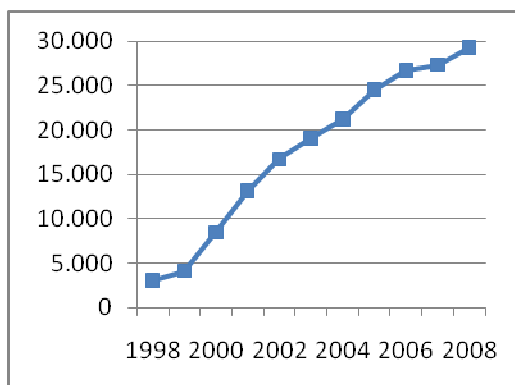
2.2.2 Cabe ao estado da federação contribuir para a reorientação do modelo de atenção à saúde, mediante apoio à Atenção Básica, e para o estímulo à adoção da estratégia Saúde da Família pelos serviços municipais de saúde. A execução das ações e serviços de saúde da atenção primária compete aos municípios, os quais recebem os recursos financeiros estaduais e federais, além de contribuir com sua contrapartida.

2.3 Histórico

2.3.1 Criado oficialmente no Brasil em 1994, o Programa Saúde da Família, hoje chamado de estratégia Saúde da Família, foi inspirado em experiências desenvolvidas na área da saúde pública em vários países tais como Cuba, Inglaterra, Canadá e outros. Reconhecido como medicina preventiva, de menor custo e com maior resolutividade a longo prazo, a estratégia Saúde da Família institucionalizou no SUS a atenção primária em saúde, a fim de atender ao disposto na CF/1988 e à Lei Orgânica da Saúde, de 1990, que dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde.

2.3.2 Verificou-se nos últimos anos um expressivo crescimento na implantação das equipes estratégicas da PNAB, bem como no volume de recursos alocados. O número de equipes multiprofissionais implantadas saltou de 3.062 para 29.300 equipes entre 1998 e 2008. A estimativa de cobertura da Saúde da Família que era de 7% em 1998 atingiu 50% da população em 2008 (Gráficos 01 e 02). Outras estratégias importantes, como a Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde, objeto desta fiscalização, também avançaram significativamente. Conforme fontes do Ministério da Saúde, a Saúde Bucal, que não existia em 1998, hoje conta com 17.807 equipes montadas.

2.3.3 O modelo da atenção básica organizada a partir da Saúde da Família preconiza uma equipe de caráter multiprofissional (médico generalista, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agente comunitário de saúde) que trabalha com um território de abrangência limitado, cadastramento e acompanhamento da população residente na área, podendo contar com equipes de Saúde Bucal (um dentista e um auxiliar de saúde bucal ou Técnico de Higiene Bucal).



Fonte: Siafi Gerencial

2.3.4 De acordo com a PNAB, cada equipe multiprofissional é responsável por 3.000 a 4.000 indivíduos. Por estarem próximas à comunidade, as equipes devem conhecer as famílias do território adscrito, identificar os problemas de saúde e as situações de risco na comunidade, elaborar programa de atividades para enfrentar os determinantes do processo saúde/doença, desenvolver ações educativas e intersetoriais relacionadas com os problemas de saúde identificados e prestar assistência integral às famílias sob sua responsabilidade no âmbito da atenção básica.

2.3.5 Os municípios visitados no Rio Grande do Norte apresentam os seguintes dados em saúde:

Município	População 2009	IDH	Proporção de cobertura a populacional estimada ESF - Jan 2009	Taxa de internação por DDA em menores de 5 anos - 2008	Taxa de internação por AVC na população de 40 anos e mais - 2008	Taxa de internação por ICC na população de 40 anos e mais - 2008	Taxa de internação por diabetes mellitus e suas complicações na população de 30 anos e mais - 2008	EACS	ESF	SB M ₁	ESF Agentes	EACS Agentes
Mossoró	244287	0,735	82,81	27,69	19,26	49,32	7,08	52	54	54	333	52
Tibau do Sul	11707	0,655	100	16,38	7,03	7,03	4,32	0	4	4	24	0
Tibau	3938	0,659	100	0	29,01	48,36	12,27	0	1	1	5	0
ESF Quilombola Assentado	SB Quilombola Assentado											
14	14											
0	0											
0	0											

Dados Saúde municípios do Rio Grande do Norte: Mossoró, Tibau do Sul e Tibau.

2.4 Legislação pertinente

2.4.1 O art. 196 da Constituição Federal estabelece a saúde como um direito de todos e um dever do estado, que deverá instituir políticas públicas capazes de garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde voltados para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde de todos, visando à redução do risco de doença e de outros agravos.

2.4.2 A Lei nº 8.080/1990 regulamenta dispositivo constitucional sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços de saúde, bem como o financiamento.

2.4.3 A PNAB (Portaria GM/MS nº 648/2006) estabelece as diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, tendo a Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS) como estratégias prioritárias para reorganização das ações e serviços da Atenção Básica no âmbito do SUS.

2.4.4 Os recursos federais são transferidos aos municípios por meio de cinco Blocos de Financiamento (Portaria GM/MS nº 204/2007), entre eles o bloco da Atenção Básica que consiste no somatório dos recursos federais destinados às transferências do PAB Fixo e do PAB Variável.

2.5 Indicadores de desempenho

2.5.1 O PPA 2008-2011 definiu quatro indicadores de desempenho para Atenção Básica. O principal deles é a Taxa de População Coberta por Equipes de Saúde da Família, dada pela relação percentual entre a população cadastrada no SIAB, em determinado local, e a população total no mesmo local. Para 2011, foi estabelecido cobertura de 70% da população.

2.5.2 Além disso, a PNAB faz referência a outros indicadores: média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas dos estados; proporção de nascidos vivos de mães com quatro ou mais consultas de pré-natal; razão entre exames citopatológicos cervicovaginais em mulheres entre 25 e 59 anos e a população feminina nessa faixa etária; cobertura vacinal por tetravalente em menores de um ano de idade.

2.5.3 Cabe destacar, também, o normativo que regulamenta a unificação dos indicadores de saúde no âmbito do Pacto pela Saúde (Portaria nº 91/GM de 10 de janeiro de 2007). A pactuação do rol de indicadores da mencionada portaria é obrigatória e objetiva o alcance de resultados sanitários relativos às prioridades definidas anualmente nas instâncias de pactuação do SUS⁷. Tanto as metas acordadas quanto os resultados devem ser registrados no SISPACTO⁸. Tais registros são decorrentes de informações declaratórias dos gestores municipais e estaduais.

2.6 Metas

2.6.1 Uma das prioridades do Plano Plurianual 2008-2011 é a redução das desigualdades existentes no Brasil por meio da promoção da inclusão social, materializada na ampliação do acesso à saúde de forma igualitária com qualidade e integralidade. Para isso foi previsto a expansão da estratégia Saúde da Família, de acordo com as metas físicas estabelecidas: implantação de mais 14.502 Equipes de Saúde da Família em todo o território nacional até 2011. Segundo dados do Ministério da Saúde⁹, até junho de 2009, estavam registradas mais de 29 mil equipes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES.

2.6.2 O Plano Mais Saúde (PAC Saúde) do governo federal, também, prevê a expansão da estratégia Saúde da Família. A meta é aumentar o número de equipes para 40.000, até 2011, ampliando a cobertura de 49%, em 2007, para 70% da população, em 2011. De igual forma, está previsto o aumento do número de equipes de Saúde Bucal e de Agentes Comunitários. No que se refere à

⁷ Comissões Bipartite e Tripartite

⁸ Sistema informatizado destinado ao registro das metas pactuados no âmbito da Portaria nº 91/2007 e seus respectivos resultados.

⁹ <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/abnumeros.php>

infraestrutura, a meta é construir 7.655 módulos básicos de saúde ao custo médio de R\$ 200 mil, até 2011.

2.6.3 Outra medida prevista é a implantação de unidades de apoio e referência para Atenção Básica, cujas metas fixadas para 2011 foram: 1.500 Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), ao custo estimado de R\$ 240 mil; 400 Centros de Especialidades Odontológicas (CEOS), ao custo médio de R\$ 180 mil; 430 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); 132 Unidades de Pronto Atendimento e Apoio Diagnóstico (UPAs), ao custo médio unitário de R\$ 2 milhões.

2.7 Aspectos orçamentários

2.7.1 O financiamento da Atenção Primária no Brasil é de responsabilidade das três esferas de governo. Os recursos federais são transferidos aos municípios na modalidade fundo a fundo por meio de duas ações orçamentárias (PAB-Fixo e PAB-Variável), que integram o Programa Orçamentário 1214 (Atenção Básica em Saúde).

2.7.2 O PAB Fixo é destinado a todos os municípios e baseia-se na população residente (valor per capita/ano, pago em duodécimos). A PNAB estabelece que essa parte fixa deverá ser corrigida anualmente mediante o cumprimento de metas pactuadas para indicadores da Atenção Básica.

2.7.3 Os recursos financeiros alocados no PAB variável são repassados aos municípios com a finalidade de estimular a implantação das seguintes estratégias de organização da Atenção Básica: Saúde da Família (SF); Agentes Comunitários de Saúde (ACS); Saúde Bucal (SB); Compensação de Especificidades Regionais, Saúde Indígena; Saúde no Sistema Penitenciário; Núcleo Apoio Saúde da Família e Saúde na Escola. Os valores são calculados de acordo com a implementação dos referidos componentes (normalmente, por equipe montada).

2.7.4 A Função Saúde executou no exercício de 2008 mais de 44 bilhões de reais. Deste total quase 18% foi executado para custear a atenção Básica, ou seja, 8,012 milhões de reais (tabela 01).

Tabela 01 – Distribuição do gasto Função Saúde por programa governamental
Em milhões

PROGRAMAS		Crédito Liquidado	% relativo ao total função saúde
1220	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	23.636,85	53,05%
1214	Atenção Básica em Saúde	8.012,33	17,98%
-	Demais programas	12.903,38	28,96%
Total Função Saúde		44.552,56	100%

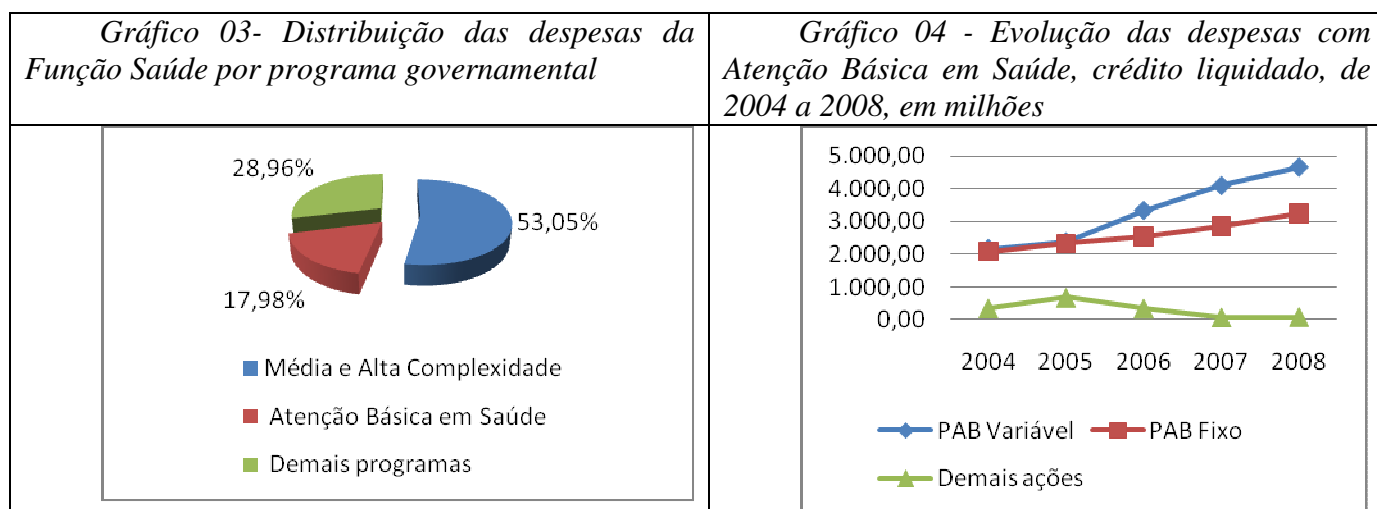
2.7.5 Do total de recursos executados no Programa 1214 – Atenção Básica em Saúde, exercício de 2008, cerca de 98% foram distribuídos entre o PAB Variável (58%) e o PAB Fixo (40%), confirmando a prioridade concedida à Saúde da Família. Verifica-se que houve um incremento de 11% na participação do PAB Variável no total executado no programa, entre 2004 e 2008, que passou de 47 para 58% (Tabela 02).

Tabela 02 – Evolução do gasto com Atenção Básica em Saúde, crédito liquidado, de 2004 a 2008
Em milhões de R\$

Ação Orçamentária	Exercícios				
	2004	2005	2006	2007	2008
Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família	2.161,90	2.365,89	3.336,50	4.099,81	4.668,77
Piso de Atenção Básica Fixo	2.089,72	2.332,61	2.540,44	2.858,45	3.246,47

Demais Ações	363,93	688,38	358,03	84,84	97,11
Total do Programa	4.615,55	5.386,88	6.234,97	7.043,10	8.012,35

Fonte: SIAFI Gerencial



Fonte: Siafi Gerencial

2.8 Sistemas de controle

2.8.1 O controle dos recursos financeiros referentes à Atenção Básica repassados do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde, segundo a legislação vigente, deve ser realizado em dois momentos. Primeiro, por meio das prestações de contas anuais ao respectivo Tribunal de Contas a que estão submetidos os municípios; segundo, por meio do Relatório Anual de Gestão a ser aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde.

2.8.2 O cadastramento das equipes tem um controle mínimo realizado por meio do sistema de informação Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, onde é registrada, pelo gestor local, a composição das equipes multidisciplinares que atuam nas estratégias da Atenção Básica. Tais registros identificam as equipes de forma individualizada e servem de base de dados para o cálculo dos valores a serem repassados ao custeio das equipes da SF, SB e ACS.

2.8.3 O Ministério da Saúde também mantém uma Coordenação de Acompanhamento e Avaliação da Atenção Básica – CAA para monitorar o comportamento dos indicadores relacionados à Atenção Básica em Saúde. Foi elaborado, também, um programa de Avaliação para Melhoria da Qualidade da Estratégia Saúde da Família, no âmbito da CAA, que consiste numa proposta para fomentar o Monitoramento e a Avaliação dos estágios de qualidade da estratégia SF, à qual os gestores municipais deverão aderir de maneira voluntária e participativa.

3. MUNICÍPIOS SELECIONADOS

3.1 Mossoró - RN

3.1.1 O município de Mossoró, situado na região Oeste Potiguar, ocupa uma área de 2.110,21 km², com uma densidade demográfica de 101,47 hab/km² e tem como principais vias de acesso a BR 304(Natal/Fortaleza) BR 110(Areia Branca) e BR 405/Apodi.

3.1.2 O município de Mossoró/RN possui uma população de 244.287 habitantes, um IDH de 0,755 e Proporção de Cobertura Populacional Estimada ESF - Jan 2009 de 82,81%. Conta com 52 Equipes de Agentes Comunitários de Saúde, 68 Equipes de Saúde da Família, 68 Equipes de Saúde Bucal, 333 Agentes Comunitários de Saúde em Equipes de Saúde da Família.

3.1.3 A Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró, criada em 1990 pela Lei nº 540/90, assumiu o nível de gestão Semi-Plena em outubro de 1996, ocasião em que passou a gerenciar 17 unidades de saúde oriundas do sistema estadual, além das 13 já pertencentes à rede municipal. Desde o ano de 1998,

alcançou o nível de Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde, conforme a Portaria GM/2821/02/061998, passando para sua responsabilidade o gerenciamento de seus serviços próprios, a contratação e pagamento dos prestadores públicos, privados, conveniados e filantrópicos, participantes do SUS, bem como a avaliação de todo o sistema municipal, contando com 14 auditores.

3.1.4 A territorialização não contempla todas as áreas geográficas, existindo áreas sem cobertura das ações desenvolvidas pelas equipes do PSF, ou seja, a proporção de cobertura populacional estimada em janeiro de 2009 é de 82,81%.

3.1.5 Os recursos alocados nas estratégias Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde são os seguintes, conforme tabelas abaixo:

Recursos alocados nas estratégias Saúde da Família, Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde.

Origem	Exercícios Financeiros			
	2005	2006	2007	2008
Município	2.961.564,35	8.809.413,07	7.952.765,80	5.918.736,50
Estado				
União	5.992.705,55	7.109.596,50	8.261.679,60	6.403.295,99
Total	8.954.269,90	15.919.009,50	16.214.445,40	12.322.032,49

Despesas com a manutenção da Saúde da Família.

Despesas	Exercícios Financeiros			
	2005	2006	2007	2008
Recursos Humanos	8.250.475,80	15.209.108,83	13.669.557,83	7.179.352,88
Insumos ¹	46.277,35	51.981,69	182.534,55	210.198,70
Medicamentos ²	794.154,21	2.382.462,63	1.638.266,46	1.186.904,13
Outros	206.777,32	153.153,10	50.463,55	47.383,90
Total	8.503.530,47	15.414.243,62	13.902.555,73	7.436.935,48

¹ Considerar como insumos básicos: algodão, gaze, esparadrapo, agulha, seringa, luva de procedimento, fio para sutura, ataduras de gaze, abaixador de língua, termômetro, máscaras para inalação. Eventuais interrupções de fornecimento que não prejudiquem a continuidade e qualidade do atendimento não devem ser consideradas

² Considerar como medicamentos somente aqueles adquiridos para tratamento de pacientes na atenção básica em saúde (medicamentos da Atenção Básica em Saúde)

3.2 Tibau do Sul – RN

3.2.1 O município de Tibau do Sul/RN possui uma população de 11.707 habitantes, um IDH de 0,655 e Proporção de Cobertura Populacional Estimada ESF - Jan 2009, de 100%, 4 Equipes de Saúde da Família, 4 Equipes de Saúde Bucal e 24 Agentes Comunitários de Saúde em Equipe de Agentes Comunitários de Saúde. Dista a 86 km de Natal/RN.

3.2.2 O município de Tibau do Sul situa-se numa região que pertenceu à Aldeia de São João Batista de Guaraíra. Em 1860, tornou-se Vila de Arês; em 1911, Distrito de Goianinha. Em 03 de abril de 1963, emancipou-se tornando Município de Tibau do Sul, por meio da Lei nº 2823/1963.

3.2.3 Encontra-se habilitado na Gestão Plena da Atenção Básica, segundo a NOB-SUS 01/96 pela Portaria nº 2.467, de 07/04/1998/MS, pleiteando habilitar-se na Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada-GPABA, NOAS-SUS 01/02.

3.2.4 A Secretaria Municipal de Saúde não informou o montante de recursos de contrapartida alocados nas estratégias Saúde na Família, Saúde Bucal e ACS, informando apenas em relação ao exercício de 2008, conforme abaixo:

Recursos alocados nas estratégias Saúde da Família, Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde.

Origem	Exercícios Financeiros			
	2005	2006	2007	2008
Município				169.048,09
Estado				0,00
União				691.430,00
Total				860.478,09

Despesas com a manutenção da Saúde da Família.

Despesas	Exercícios Financeiros			
	2005	2006	2007	2008
Recursos Humanos				570.770,47
Insumos ¹				0,00
Medicamentos ²				224.985,50
Outros _____				64.722,18
Total				860.478,09

¹ Considerar como insumos básicos: algodão, gaze, esparadrapo, agulha, seringa, luva de procedimento, fio para sutura, ataduras de gaze, abaixador de língua, termômetro, máscaras para inalação. Eventuais interrupções de fornecimento que não prejudiquem a continuidade e qualidade do atendimento não devem ser consideradas

² Considerar como medicamentos somente aqueles adquiridos para tratamento de pacientes na atenção básica em saúde (medicamentos da Atenção Básica em Saúde)

3.2.4 Quanto aos exercícios de 2005, 2006 e 2007, o Senhor Prefeito informou que a gestão anterior ainda não havia repassado os balanços anuais dos respectivos anos para o mandato em vigência, apesar de reiteradas cobranças.

3.3 Tibau – RN

3.3.1 A população do Município de Tibau/RN, no exercício de 2009, foi estimada em 3.938 habitantes, com aproximadamente 100% de proporção de cobertura na estratégia de Saúde da Família. O IDH é de 0,678. Conta com 2 Equipes de Saúde da Família, 2 Equipes de Saúde Bucal e 10 Agentes Comunitários de Saúde em Equipes de Saúde da Família.

3.3.2 Distrito criado com a denominação de Tibau, pelo decreto estadual nº 603, de 31-10-1938, subordinado ao município de Areia Branca. No quadro fixado para vigorar no período de 1944-1948, o distrito de Tibau figura no município de Areia Branca. Em divisão territorial datada de 01-07-1950, o distrito de Tibau permanece no município de Areia Branca. Pela lei estadual nº 1025, de 11-12-1953, transfere o distrito Tibau do município de Areia Branca para novo município de Grossos. Em divisão territorial datada de 01-07-1960, o distrito de Tibau figura no município de Grossos. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 01-06-1995. Elevado à categoria de município com a denominação de Tibau, pela lei estadual nº 6840, de 21-12-1995, desmembrado de Grossos, Sede no antigo distrito de Tibau. Constituído do distrito sede. Instalado em 01-01-1997. Assim, permanecendo em divisão territorial datada de 14-05-2001. Transferência distrital pela Lei estadual nº 1025, de 11-12-1953, transfere o distrito de Tibau do município de Areia Branca para o novo município de Grossos.

3.3.3 Tibau está situada no Litoral Oeste do Rio Grande do Norte, é o último Município do Rio Grande do Norte e faz divisa com o Estado do Ceará. Conhecida como a terra das areias coloridas, das mulheres rendeiras, artesãs do labirinto e das bonecas feitos com búzios da praia. Paisagens exóticas, Tibau cresce em especial no Turismo de Sol e Mar. A cidade possui lindas praias, dentre as quais estão classificadas como as mais encantadoras do Rio Grande do Norte. Frequentemente visitada pelos

praticantes do esporte Kite Surf e Surf, as praias de Tibau oferecem ótimas condições para práticas esportivas. A cidade está a 380 quilômetros de Natal e sua área territorial de 162 km².

4. ACHADOS GERAIS

4.1 Deficiências no planejamento da Estratégia Saúde da Família.

4.1.1 No município de Mossoró, as deficiências foram as seguintes: número de famílias atendidas por equipe superior ao recomendado pela Política Nacional de Atenção Básica; a população não é totalmente coberta pelo Programa Saúde da Família; Há insuficiência de visitas domiciliares pelos profissionais de saúde; há dificuldades de cumprimento das metas estabelecidas.

4.1.2 No município de Tibau do Sul, não há formalização do sistema de referência e contrarreferência, assim como não existe referência para pacientes que necessitem de tratamento odontológico não realizado pelo município.

4.1.3 E quanto ao município de Tibau, não possui Plano Municipal de Saúde; não há Programa Anual das Atividades da Saúde da Família; não há formalização do sistema de referência e contrarreferência; não há mapa de atuação das ESF; e não há documento de estabelecimento de metas de produção para as equipes de Saúde da Família.

4.1.4 Critérios de auditoria: O Sistema de Planejamento do SUS pressupõe que cada esfera de gestão realize o seu planejamento, articulando-se de forma a fortalecer e consolidar os objetivos e as diretrizes do SUS, contemplando as peculiaridades, necessidades e realidades de saúde regionais.

4.1.5 A Lei nº 8.080/90 dispõe, em seu art. 18, que compete à direção municipal do SUS planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde. A Lei nº 8.142/90, por sua vez, em seu art. 4º, condiciona o recebimento de recursos pelos municípios à existência do Plano de Saúde. Especificamente em relação à Estratégia Saúde da Família, a Portaria GM/MS nº 648/2006 (cap. II, item 2.1, II) dispõe que compete à Secretaria Municipal de Saúde definir, no Plano de Saúde, as características, os objetivos, as metas e os mecanismos de acompanhamento da Estratégia Saúde da Família.

4.1.6 Há, ainda, duas normas que disciplinam o sistema de planejamento do SUS: Portaria GM/MS nº 3.085/2006, que regulamenta o sistema de planejamento do SUS e Portaria GM/MS nº 3.332/2006, que aprova orientações gerais relativas aos instrumentos do sistema de planejamento do SUS.

4.1.7 A Portaria GM/MS nº 3.085/2006, em seu art. 4º, estabelece como instrumentos básicos do sistema de planejamento do SUS três documentos: o Plano de Saúde, a Programação Anual em Saúde e o Relatório de Gestão. Para o que se pretende discutir neste achado, importa examinar especialmente os dois primeiros. A Portaria GM/MS nº 3.332/2006 descreve os dois primeiros, o Plano de Saúde, e a Programação Anual em Saúde:

Art. 2º - Definir como Plano de Saúde o instrumento básico que, em cada esfera de gestão, norteia a definição da Programação Anual das ações e serviços de saúde, assim como da gestão do SUS.

§ 1º O Plano de Saúde apresenta as intenções e os resultados a serem buscados no período de quatro anos, expressos em objetivos, diretrizes e metas.

§ 2º O Plano de Saúde, como instrumento referencial no qual devem estar refletidas as necessidades e peculiaridades próprias de cada esfera, configura-se a base para a execução, o acompanhamento, a avaliação e a gestão do sistema de saúde.

§ 3º O Plano deve, assim, contemplar todas as áreas da atenção à saúde, de modo a garantir a integralidade desta atenção;

§ 4º No Plano devem estar contidas todas as medidas necessárias à execução e cumprimento dos prazos acordados nos Termos de Compromissos de Gestão;

[...]

Art. 3º - Definir como Programação Anual de Saúde o instrumento que operacionaliza as intenções expressas no Plano de Saúde, cujo propósito é determinar o conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como da gestão do SUS.

§ 1º A Programação Anual de Saúde deve conter:

I - a definição das ações que, no ano específico, irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano de Saúde;

II - o estabelecimento das metas anuais relativas a cada uma das ações definidas;

III - a identificação dos indicadores que serão utilizados para o monitoramento da Programação; e

IV - a definição dos recursos orçamentários necessários ao cumprimento da Programação.

4.1.8 Análise e evidências:

- Mossoró: Em entrevistas realizadas com a Coordenadora da Atenção Básica e com as equipes das UBS, foi informado que existem áreas descobertas e, em algumas situações, número de famílias atendidas por equipe superior ao recomendado pela Política Nacional de Atenção Básica. A Coordenadora queixou-se de ausência de assistência técnica e monitoramento por parte do MS, assim como apoio técnico por parte da Secretaria Estadual de Saúde. Em entrevista com a Gerente Executiva de Saúde, foi informado que a cobertura não abrange 100% da população, e sim 82%, haja vista a falta de profissionais médicos.

- Tibau do Sul: Conforme a dentista, Senhora Ivanilma Freire da Rocha, no caso dela não há um centro especializado para enviar os pacientes. A Secretaria Municipal de Saúde não apresentou a Grade de Referência e Contrarreferência Municipal, como também não apresentou o Relatório de Análise de Desempenho das Ações de Saúde. O Senhor Prefeito informou que a ausência dos dados solicitados deu-se devido a gestão anterior ainda não haver repassado os balanços anuais e outros dados necessários.

- Tibau: Vistoria in loco e entrevistas com os envolvidos. O Senhor Secretário de Saúde, ao assumir em 07/08/2009, encontrou o sistema sem os documentos necessários. E relatou que o município passou por uma severa crise política, mas, que está tomando todas as providências para regularizar a situação.

4.1.9 Causas: Seguidas administrações municipais sem um planejamento adequado; Alocação de recursos municipais insuficientes nas estratégias: Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde. Baixo nível de envolvimento das Equipes de Saúde da Família na elaboração do Plano Municipal de Saúde, e da Programação Anual de Saúde.

4.1.10 Efeitos: Os efeitos são diversos haja vista a deficiência de planejamento, a exemplo: prejuízo à visão estratégica, dificuldade de estabelecer a relação de causa e efeito entre o trabalho das equipes e os indicadores da Atenção Básica, desperdícios potenciais na alocação dos recursos, perda de contato com a população nas microáreas descobertas, prestação precária dos serviços de saúde à população, e outros.

4.1.11 Recomendações: Ao final, serão propostas recomendações/determinações para as Secretarias Municipais de Saúde para que programem melhor suas atividades.

4.1.12 Benefícios esperados: Dentre os benefícios diretos e indiretos advindos do adequado planejamento das ações, destacam-se a melhoria no acompanhamento e na aferição dos resultados alcançados; e que a sociedade tenha acesso aos serviços de saúde em todos os níveis da atenção à saúde, conforme recomenda o princípio integralidade das ações de saúde.

4.2 Insuficiência de infraestrutura e de equipamentos (espaço para ações educativas e reuniões, equipamentos de informática, insumos para as Equipes de Saúde)

4.2.1 Foi verificado insuficiência de infraestrutura e de equipamentos em todas as Equipes de Saúde da Família, a saber:

- Mossoró: Não regularidade no fornecimento dos uniformes dos ACS, bem como não distribuição de alguns itens básicos para o desempenho de suas atividades (calçado e protetor solar, crachá de apresentação); Treinamento insuficiente para as equipes de Atenção Básica; Falta profissionais (Agentes Comunitários de Saúde - ACS), equipes incompletas; Falta de manutenção nas UBS, a exemplo da UBS de Barrocas, com vários focos de enxame de abelhas; Falta de condições para encaminhamento de gestantes para a Maternidade local; Falta de medicamentos básicos em todas as UBS; Falta de veículo para acompanhar as ESF em visitas domiciliares; Necessidade de incorporação de outros profissionais de saúde às UBS, a exemplo de nutricionista.

- Tibau do Sul: Unidade do PSF com ambientes sem ventilação adequada (áreas não climatizadas), e sem identificação, a exemplo da UBS do centro; Necessidade de mais uma ESB para a área de Pipa, já

que atende também a região de Sibaúma; Quantitativo insuficiente, nas Unidades de Saúde da Família, de fitas métricas e de balanças antropométricas para os ACS; Não regularidade no fornecimento dos uniformes dos ACS bem como não distribuição de alguns itens básicos para o desempenho de suas atividades (calçado, protetor solar e outros); Não há projeto de educação permanente, nem capacitação e treinamento para as equipes; Os profissionais de saúde não cumprem a carga horária semanal prevista para atendimento no Programa de Saúde da Família, contrariando o que dispõe a Política Nacional de Atenção Básica em Saúde; e Necessidade de incorporação de outros profissionais às ESF. (Ex: nutricionista e profissional da área administrativa para auxiliar as ESF).

- Tibau: Quantitativo insuficiente, nas Unidades de Saúde da Família, de fitas métricas e de balanças antropométricas para os ACS; Não regularidade no fornecimento dos uniformes dos ACS, bem como não distribuição de alguns itens básicos para o desempenho de suas atividades (calçado, protetor solar etc); Não há veículo de transporte para visitas domiciliares; Não há projeto de educação permanente, nem capacitação e treinamento para as equipes; Instalações do consultório dentário em estado não apropriado para um bom atendimento à população; Os profissionais de saúde não cumprem a carga horária semanal prevista para atendimento no Programa de Saúde da Família, contrariando o que dispõe a Política Nacional de Atenção Básica em Saúde.

4.2.2 Critérios de auditoria: *Nesse sentido, dever-se-ia observar especialmente a Portaria GM/MS nº 648 no seu Anexo (Política Nacional de Atenção Básica), capítulo II, item 2.1, inciso III, que prevê a competência das Secretarias Municipais de Saúde para garantir a infra-estrutura necessária ao funcionamento das equipes da Saúde da Família e de Saúde Bucal, dotando-as de recursos materiais, equipamentos e insumos suficientes para o conjunto de ações propostas.*

4.2.3 Como critério para a adequada infra-estrutura das EESF, tem-se o “Manual de estrutura física das unidades básicas de saúde: Saúde da Família”, editado pelo Ministério da Saúde/SAS/DAB de acordo com a Resolução da Diretoria Colegiada-RDC nº 50/Anvisa, que apresenta diversas recomendações e orientações quanto ao espaço físico destinado às equipes.

4.2.4 Da mesma forma, o documento “Normas e Diretrizes das Estratégias Agentes Comunitários de Saúde, Saúde da Família e Saúde Bucal”, aprovado pela Resolução nº 033/07-CIB/RS, prevê que para garantir a eficiência do trabalho das equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal é necessária uma adequada infraestrutura física. Nesse sentido, em consonância com as normas vigentes no país para o planejamento, elaboração de projetos para reforma, ampliação, construção ou até escolha de imóveis de aluguel para a instalação das unidades de Saúde da Família, o documento apresenta orientações quanto à descrição, dimensionamento e quantidade de ambientes e equipamentos essenciais.

4.2.5 Análise e evidências:

- Mossoró: Vistoria in loco nas UBS e entrevistas. A Unidade Básica de Saúde de Lagoa do Mato está desfalcada de um ACS. Segundo relato dos agentes, não é prática comum a distribuição regular dos uniformes e de materiais. Foi observado que as camisas utilizadas para o trabalho estão surradas, o material é antigo e nunca houve a distribuição de alguns itens básicos para os agentes, como protetores solares, calçados e outros atinentes. Não há otoscópio, lanterna e outros materiais básicos nas UBS, conforme visto in loco. Os entrevistados relataram que a falta de medicamento é crônica, e ainda, a falta de transporte para acompanhar as Equipes de Saúde em visitas domiciliares.

- Tibau do Sul: Entrevistas com os envolvidos. Segundo relato dos ACS não é prática comum a distribuição regular dos uniformes e de material. Observei que as camisas utilizadas para o trabalho estão surradas, o material é antigo e não há a distribuição de alguns itens básicos para os agentes, como protetores solares e calçados. A dentista da Unidade Básica de Saúde do Centro atende na Unidade Mista de Saúde (Hospital) que funciona em frente. O motivo é a falta de espaço físico na citada Unidade Básica de Saúde; Não há equipamento para fazer Raios-X no consultório dentário nas UBS. Os profissionais de saúde não trabalham 8 h diárias, e sim 6 ou 7 horas, conforme questionários de entrevistas.

- Tibau: Entrevistas com a equipe envolvida na Saúde da Família. Segundo relato dos agentes não é prática comum a distribuição regular dos uniformes e materiais. Foi observado que as camisas

utilizadas para o trabalho estão surradas, o material é antigo e nunca houve a distribuição de alguns itens básicos para os agentes, como protetores solares e calçados. Não há equipamento para fazer Raios-X no consultório dentário da USF Basílio, assim como instalações inapropriadas para atendimento, conforme vistoria e declarações verbais do dentista. Os ACS se queixam da falta de Cursos de Capacitação/Atualização. O gestor alega que somente consegue contratar médico e dentista para trabalharem 20 h semanais.

4.2.6 Causas: Foi verificado em todos os municípios auditados que as principais causas são: falta de recursos financeiros e falta de comprometimento por parte dos gestores locais, com exceção do município de Tibau que além dessas duas causas relatadas, ainda passa por uma fase crítica haja vista a constante mudança de prefeito, devido inconstância política.

4.2.7 Efeitos: Como consequência dessas dificuldades, tem-se uma maior ineficiência nos objetivos perseguidos pela ESF, haja vista que a atenção à saúde torna-se menos qualificada, contribuindo, inclusive, para o agravamento da situação de saúde do paciente.

4.2.8 A carência de materiais de trabalho também tem como efeito a menor produtividade e qualidade das atividades exercidas pelos profissionais de saúde, em especial os ACS: o não-fornecimento de protetor social aos trabalhadores certamente reflete em maior desgaste físico e desmotivação. Também há reflexos nesse sentido em relação a não-disponibilização de uniformes e demais insumos, e, no caso específico dos uniformes, aumento da desconfiança e desconhecimento dos usuários a respeito da ESF, ante a ausência de identificação da equipe.

4.2.9 Recomendações: Ao final, serão propostas recomendações/determinações para as Secretarias Municipais de Saúde para que programem melhor suas atividades.

4.2.10 Benefícios esperados: Atendidas as recomendações, espera-se alcançar maior eficiência e melhor qualidade no atendimento à população; melhoria do acompanhamento e gestão dos serviços de saúde; maior segurança, controle e gestão de medicamentos; aumento no número de grupos e palestras realizados; maior motivação e qualificação dos trabalhos realizados pelos profissionais da EESF; bem como o efetivo reconhecimento e visibilidade da estratégia junto à população.

4.3 Insuficiência das ações de prevenção e promoção à saúde, em desacordo aos preceitos da ESF.

4.3.1 As insuficiências verificadas foram as seguintes:

- Mossoró: Ações coletivas, a exemplo de reuniões com grupos de referência, não são realizadas pelas Equipes nas Unidades de Saúde da Família por falta de espaço físico e condições dos ambientes das UBS; Inexistência de equipamentos para atuarem nas ações de educação em saúde: televisão, vídeo e fitas educativas; Dificuldade no entendimento da filosofia do PSF por parte dos beneficiários.

- Tibau do Sul: Ações coletivas, a exemplo de reuniões com grupos de referência, não são realizadas pelas Equipes nas Unidades de Saúde da Família por falta de espaço físico e condições dos ambientes, limitação de materiais e falta de apoio pela Coordenação do Programa; Inexistência de equipamentos para atuarem nas ações de educação em saúde: televisão, vídeo e fitas educativas, assim como materiais ou cartilhas de instrução; Falta de interesse por parte da dentista da UBS do Centro, para atuar na área do PSF; Dificuldade no entendimento da filosofia do PSF por parte dos beneficiários.

- Tibau: Ações coletivas, a exemplo de reuniões com grupos de referência, não são realizadas pelas Equipes nas Unidades de Saúde da Família por falta de espaço físico e condições dos ambientes, limitação de materiais e falta de apoio pela Coordenação do Programa; Inexistência de equipamentos para atuarem nas ações de educação em saúde: televisão, vídeo e fitas educativas; Não há grade de referência e contrarreferência; Não existência de cronograma para as atividades educativas; e Dificuldade no entendimento da filosofia do PSF por parte dos beneficiários.

4.3.2 Critérios de auditoria: Nesse sentido, deve atentar especialmente à Portaria GM/MS nº 648/06 nos seus anexos e itens abaixo elencados:

Cadastramento e atualização da população adstrita.

Mapeamento e reconhecimento da área adstrita.

Programação das atividades de prevenção (cronograma desenvolvido para busca ativa, investigação e diagnósticos clínicos, cadastramento dos portadores, acompanhamento da evolução da

doença, domiciliar ou não, fornecimento de medicamento e, quando necessários, referência dos pacientes aos outros níveis da atenção à saúde.

Programação das atividades de assistência (modelo de atendimento da demanda espontânea – ordem de chegada ou marcação de horário).

Existência de ações que priorizem a solução dos problemas de saúde mais frequentes (exemplos: reserva de dias/horários para atendimento de gestantes ou hipertensos ou diabéticos ou para outros problemas mais frequentes).

Desenvolvimento de ações educativas focalizadas sobre os grupos de risco (palestras e reuniões com grupo de diabéticos, hipertensos, grávidas e portadores de tuberculose ou hanseníase ou, ainda, para acompanhamento nutricional, desnutrição e obesidade etc.).

(Todos os critérios acima estão estabelecidos no item 4, Cap. 2 da Portaria GM/MS Nº 648 de 28/03/2006).

Existência de material de apoio para realização das palestras, a exemplo de televisão, vídeo, material impresso, cartolina, cola, e outros materiais.

Garantia de acesso ao serviço de apoio diagnóstico e laboratorial, dentro do município ou fora (item 3, Cap. 2, Anexo I, Portaria GM/MS Nº 648 de 28/03/2006).

Implementação das diretrizes da Política Nacional de Humanização, incluindo o acolhimento.

Realização de primeiro atendimento às urgências médicas e odontológicas (item 5, Cap. 1, Anexo I, Portaria GM/MS Nº 648 de 28/03/2006).

11. Participação das equipes no planejamento e na avaliação das ações de saúde no município (item 5, Cap. 1, Anexo I, Portaria GM/MS Nº 648 de 28/03/2006).

4.3.3 Análise e evidências:

- Mossoró: Entrevistas nas UBS; Alguns usuários se queixaram da dificuldade no agendamento de exames especializados; Ausência de equipamentos para realização de atividades educativas, conforme visita às UBS.

- Tibau do Sul: Visão in loco das instalações das UBS; As entrevistas realizadas com ACS revelaram falta de capacitação técnica para os agentes; Entrevista com a dentista da Unidade Básica de Saúde do Centro; Visitas às Unidades Básicas de Saúde mostraram ausência de equipamentos para realização de atividades educativas; Entrevistas com beneficiários presentes à sala de espera demonstraram o interesse por médicos especialistas (ginecologistas e pediatras), ao invés de médicos generalistas.

- Tibau: Entrevistas com a Equipe de Saúde da Família; Visitas às Unidades Básicas de Saúde, verificou-se ausência de equipamentos para realização de atividades educativas; As atividades educativas são acertadas em reuniões, sem preenchimento de um cronograma e distribuído a cada participante.

4.3.4 Causas: Insuficiente contrapartida financeira municipal para o Programa Saúde da Família, assim como do Ministério da Saúde; Ausência de locais nas UBS para atividades educativas; Falta de divulgação entre a população mais carente sobre o conceito, atuação, importância e necessidade de apoio do Programa Saúde da Família.

4.3.5 Efeitos: A humanização do atendimento fica prejudicada. Prejuízo nas relações de vínculo e responsabilização entre as equipes e a população adstrita. Agravamento da saúde dos pacientes; Profissionais não capacitados para o desempenho regular de suas atividades.

4.3.6 Recomendações: Ao final, serão propostas recomendações/determinações para as Secretarias Municipais de Saúde para que programem melhor suas atividades.

4.3.7 Benefícios esperados: Incremento da integralidade do cuidado e o fortalecimento do vínculo de responsabilização.

4.4 Deficiências na avaliação e no monitoramento estratégico

4.4.1 Verifiquei que as atividades de avaliação e de monitoramento da Estratégia Saúde da Família nos municípios auditados podem ser aprimoradas, especialmente quanto ao acompanhamento dos resultados alcançados.

4.4.2 Critérios de auditoria: A Portaria GM/MS nº 648/06, Anexo, Capítulo I, item 2.1, atribui competência às Secretarias Municipais de Saúde para elaborar metodologias e instrumentos de monitoramento e avaliação da Atenção Básica; firmar, monitorar e avaliar os indicadores do Pacto da Atenção Básica no seu território, divulgando anualmente os resultados alcançados; consolidar e analisar os dados de interesse das equipes locais, das equipes regionais e da gestão municipal, disponíveis nos sistemas de informação, divulgando os resultados obtidos; e, acompanhar e avaliar o trabalho da Atenção Básica com ou sem Saúde da Família, divulgando as informações e os resultados alcançados. Essa mesma norma, no Capítulo 2, item 4, define como característica do processo de trabalho da Saúde da Família o acompanhamento e a avaliação sistemática das ações implementadas, visando à readequação do processo de trabalho.

4.4.3 A NOAS-SUS 01/02, nos itens 45 e 46, preconiza que a avaliação da qualidade da atenção pelos gestores deve envolver tanto a implementação de indicadores objetivos baseados em critérios técnicos, como a adoção de instrumentos de avaliação da satisfação dos usuários do sistema, que considerem a acessibilidade, a integralidade da atenção, a resolubilidade e a qualidade dos serviços prestados, bem como que a avaliação dos resultados da atenção e do impacto na saúde deve envolver o acompanhamento dos resultados alcançados em função dos objetivos, indicadores e metas apontados no plano de saúde, voltados para a melhoria do nível de saúde da população. Nesse mesmo documento, item 54, "n", consta que é de responsabilidade do gestor municipal a realização de avaliação permanente do impacto das ações do Sistema sobre as condições de saúde dos seus municípios e sobre o seu meio ambiente, incluindo o cumprimento do pacto de indicadores da Atenção Básica.

4.4.4 Análise e evidências: Quanto às Secretarias de Saúde de Mossoró e Tibau do Sul, os controles administrativos básicos sobre os profissionais das equipes e sobre os processos de trabalho funcionam de forma regular. Porém, em relação à Secretaria de Saúde de Tibau, pela entrevista mantida com o Senhor Secretário de Saúde, foi revelado que o processo de alimentação e conferência dos dados ainda é muito falho, mas atualmente, está-se procurando regularizar aquela situação e aprimoramento dos controles.

4.4.5 Causas: As principais causas são: a indisponibilidade de tempo por parte dos profissionais, tanto das equipes quanto dos gestores, e a falta de treinamento para realização dessas tarefas. Além disso, a ausência de informatização dos processos de trabalho das equipes, e da saúde pública como um todo, que também pode ser considerada como um entrave ao pleno desenvolvimento das atividades de avaliação e monitoramento.

4.4.6 Efeitos: O primeiro efeito dessas deficiências é a dificuldade de saber se as atividades estão alcançando os resultados esperados. Somada às já relatadas deficiências no planejamento dos trabalhos, a ausência de avaliação e de monitoramento impede o estabelecimento de relação precisa entre o trabalho desenvolvido e a melhora ou piora no quadro geral de saúde das populações, ou seja, torna-se dificultoso relacionar alguns dos indicadores pactuados com os trabalhos realizados pelas equipes. Por fim, e não menos importante, as deficiências na avaliação e no monitoramento prejudicam o planejamento futuro das ações.

4.4.7 Recomendações: Ao final, serão propostas recomendações no sentido de aprimorar as atividades de avaliação e monitoramento da Estratégia Saúde da Família.

4.4.8 Benefícios esperados: Com a adoção das recomendações, pretende-se que aos gestores seja possível aprimorar o acompanhamento e a aferição dos resultados alcançados pelas equipes de saúde.

5 BENEFÍCIOS DO CONTROLE E VOLUME DOS RECURSOS FISCALIZADOS

5.1 Em cumprimento ao que estabelece a Portaria/TCU nº 59, de 30/01/2004, cumpre registrar que os benefícios das ações do controle externo advindos destes autos referem-se aos benefícios do tipo melhoria, decorrente do exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade e incremento da confiança dos cidadãos nas instituições.

5.2 Conforme a Portaria TCU nº 222, de 10/10/2003, o Volume de Recursos Fiscalizados foi na quantia de R\$ 54.270.235,38.

6 CONCLUSÃO

6.1 Os trabalhos de auditoria foram direcionados a identificar os problemas existentes na gestão do Programa e apontar medidas preventivas e corretivas.

Pelas conclusões amostrais, verifiquei que os principais problemas existentes na Atenção Básica de Saúde no Rio Grande do Norte são:

a) baixos salários pagos aos profissionais de saúde (obs: conforme declarações dos profissionais de saúde de uma das UBS de Mossoró, a equipe havia acabado de chegar de uma greve por melhores salários. E que desde 2005 não há reajuste salarial para aquela categoria.

b) os gestores reclamam por repasse financeiro compatível com as atribuições da Atenção Básica de Saúde, para atender a população. A contrapartida das Prefeituras é desproporcional em relação ao repasse financeiro advindo do Ministério da Saúde. O pagamento das equipes de saúde é sempre complementado com recursos próprios. Os gestores sentem necessidade de ampliar as equipes de saúde, porém os recursos são insuficientes para tal intento; e

c) percebeu-se que em grandes municípios, a exemplo de Mossoró/RN, há uma certa dificuldade na contratação de profissionais de saúde, principalmente os médicos, os quais, geralmente, somente aceitam trabalhar 20 h semanais.

6.2 Portanto, verifica-se que para fortalecer a qualidade da Estratégia Saúde da Família, é necessário implantação da Melhoria da Qualidade da Estratégia Saúde da Família, a qual os gestores deverão aderir de maneira voluntária e participativa, bem como a articulação de uma Rede Solidária de Acompanhamento, Monitoramento, Avaliação e Regulação da Atenção Básica composta pela Auditoria, Ministério Público, Ouvidoria, Controle Social e Secretarias Municipais e Estadual de Saúde; e principalmente com o apoio técnico e financeiro do Ministério da Saúde.

7 Proposta de encaminhamento

7.1 Ante o exposto, e com fulcro no art. 16, inciso II, da IN/TCU nº 49, de 13/12/2005, submeto os autos à consideração superior, com proposta de que:

I) Seja recomendado à Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN que:

a) redimensione as áreas de atuação das Equipes de Saúde da Família, de modo que a responsabilidade das equipes não ultrapasse o quantitativo máximo de famílias estabelecido na Política Nacional de Atenção Básica, evitando comprometer a eficiência do atendimento aos usuários do SUS e, se possível, estude a possibilidade de habilitar novas Equipes de Saúde da Família, com o objetivo de estender a cobertura da população do município;

b) forneça regularmente aos Agentes Comunitários de Saúde os equipamentos de proteção individual adequado aos riscos a que estão sujeitos, tais como: protetor solar, guarda-chuva, boné, uniforme, calçado e crachá, assim como equipamentos de uso externo, de uso obrigatório apropriados ao desenvolvimento das atividades previstas na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde;

c) reveja a política de capacitação, no sentido de prestar, sem exceção, apoio profissional a todos os componentes das ESF e EB, objetivando uma melhor prestação de serviço à população;

d) atente para a manutenção das Unidades Básicas de Saúde da Família, no que diz respeito ao prédio e equipamentos de prestação de serviços ligados à saúde;

d) regularize as condições de encaminhamento de gestantes à Maternidade local;

e) regularize as condições para encaminhamento dos pacientes para atendimento especializado em caso de necessidade ou urgência;

f) regularize as condições de transporte usado nas visitas domiciliares pelas equipes de saúde; e

g) regularize a constante falta de medicamentos nas Unidades Básicas de Saúde, assim como equipamentos médicos e odontológicos, tais como: otoscópio, balanças, lanternas e outros.

II) Seja recomendado à Secretaria Municipal de Saúde de Tibau do Sul/RN que:

a) formalize o sistema de referência e contrarreferência, com o fim especial de atender às normas relativas à Atenção Básica;

b) alocue regularmente recursos para o Programa Saúde da Família, para que a sociedade tenha um atendimento eficaz no nível de Atenção Básica e garantia de continuidade do atendimento nos demais níveis;

c) forneça regularmente aos Agentes Comunitários de Saúde os equipamentos de proteção individual adequado aos riscos a que estão sujeitos, tais como: protetor solar, guarda-chuva, boné, uniforme, calçado e crachá, assim como equipamentos de uso externo, de uso obrigatório apropriados ao desenvolvimento das atividades previstas na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde;

d) reveja a política de capacitação, no sentido de prestar, sem exceção, apoio profissional a todos os componentes das ESF e EB, objetivando uma melhor prestação de serviço à população; e

e) atente para a manutenção das Unidades Básicas de Saúde da Família, no que diz respeito ao prédio e equipamentos de prestação de serviços ligados à saúde.

III) Seja determinado à Secretaria Municipal de Saúde de Tibau do Sul/RN que:

a) faça cumprir o horário integral – jornada de 40 horas semanais – de todos os profissionais nas equipes de saúde da família, de saúde bucal e agentes comunitários de saúde, com exceção daqueles que devem dedicar ao menos 32 horas de sua carga horária para atividades na equipe de SF e até 8 horas do total de sua carga horária para atividades de residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade, ou trabalho em hospitais de pequeno porte, conforme regulamentação específica da Política Nacional dos Hospitais de Pequeno Porte.

IV) Seja recomendado à Secretaria Municipal de Saúde de Tibau/RN que:

a) institua o Plano Municipal de Saúde;

b) formalize o Programa Anual das Atividades da Saúde da Família;

c) formalize o sistema de referência e contrarreferência, com o fim especial de atender às normas relativas à Atenção Básica;

d) formalize o mapa de atuação das Equipes de Saúde da Família;

e) alocue regularmente recursos para o Programa Saúde da Família, para que a sociedade tenha um atendimento eficaz no nível de Atenção Básica e garantia de continuidade do atendimento nos demais níveis;

f) elabore cronograma anual de cursos voltados para estimular a capacitação específica dos profissionais das Equipes de Saúde da Família, Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde;

g) forneça regularmente aos Agentes Comunitários de Saúde os equipamentos de proteção individual adequado aos riscos a que estão sujeitos, tais como: protetor solar, guarda-chuva, boné, uniforme, calçado e crachá, assim como equipamentos de uso externo e de uso obrigatório apropriados ao desenvolvimento das atividades previstas na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde;

h) verifique a necessidade de condição de trabalho mais digna e humanizada para as Unidades Básicas de Saúde, inclusive com fornecimento de transporte para ser utilizado nas visitas domiciliares;

i) inclua nos processos de educação dos médicos e enfermeiros das Equipes de Saúde da Família tópicos de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação das ESF;

j) verifique o cumprimento da grade de referência e contrarreferência;

k) verifique quanto à necessidade de apoio e de aparelhamento das UBS com material para palestras/oficinas/reuniões, bem como dotá-las de espaço físico destinado a atividades educativas;

l) proceda a elaboração de uma rotina de acompanhamento, monitoramento e avaliação sistemática dos indicadores do Pacto pela Atenção Básica, dando publicidade aos resultados alcançados pelo município na internet ou em outros meios de divulgação; e

m) proceda a elaboração de um cronograma periódico de atividades a ser desenvolvido pelas equipes de Saúde da Família e a partir deste planejamento realizar o acompanhamento, monitoramento e avaliação sistemática dos trabalhos desenvolvidos, a fim de conformar o modelo de assistência à saúde do município ao estabelecido na Política Nacional de Atenção Básica.

V) Seja determinado à Secretaria Municipal de Saúde de Tibau/RN que:

a) faça cumprir o horário integral – jornada de 40 horas semanais – de todos os profissionais nas equipes de saúde da família, de saúde bucal e agentes comunitários de saúde, com exceção daqueles que devem dedicar ao menos 32 horas de sua carga horária para atividades na equipe de SF e até 8 horas do total de sua carga horária para atividades de residência multiprofissional e/ou de medicina de família e

de comunidade, ou trabalho em hospitais de pequeno porte, conforme regulamentação específica da Política Nacional dos Hospitais de Pequeno Porte.

VI) Seja arquivado o presente processo.”

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de Auditoria de Natureza Operacional realizada nos Municípios de Mossoró, Tibau e Tibau do Sul, todos do Estado do Rio Grande do Norte, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário. Os trabalhos integram Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos entes municipais para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde, com foco nas atividades desempenhadas pelas Equipes de Saúde da Família – SF, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde.

2. A cobertura populacional oficialmente estimada para as Equipes do Saúde da Família é de 82,81%, no Município de Mossoró, e de 100% para os Municípios de Tibau e Tibau do Sul.

3. O auditor responsável registrou, como achados gerais de auditoria, deficiências no planejamento, na avaliação e no monitoramento da Estratégia Saúde da Família, infraestrutura insuficiente e ausência de equipamentos e de ações para prevenção e promoção à saúde.

4. Os baixos salários pagos também são objeto de reclamação dos profissionais que integram as equipes. Além disso, os gestores informam que os repasses financeiros e, em especial, a contrapartida a cargo das prefeituras são insuficientes para o custeio adequado da Atenção Básica em Saúde.

5. De outra sorte, novamente há relatos na auditoria que ora se analisa de dificuldades com a gestão de recursos humanos. A unidade técnica informa que servidores, especialmente médicos, deixam de ser contratados por não aceitarem trabalhar mais do que 20 (vinte) horas. Em Tibau do Sul, verificou-se que os técnicos não atuam durante as 8 (oito) horas exigidas.

6. Esse ponto tem se tornado recorrente nas auditorias que integram a Fiscalização de Orientação Centralizada sobre a Atenção Básica em Saúde. Sem antecipar as conclusões comuns aos trabalhos, é possível apontar a gerência dos profissionais de saúde como um dos problemas principais a serem enfrentados na administração do programa.

7. O analista responsável constatou, ainda, que, não obstante constar o índice de 100% para cobertura pelo Saúde da Família em Tibau/RN, as equipes daquele município têm atendido número de famílias superior ao recomendado pela Política Nacional de Atenção Básica, além de serem insuficientes as visitas aos domicílios.

8. Em relação às dificuldades estruturais identificadas nos três municípios da amostra, cabe destacar a ausência de equipamentos de proteção para os servidores, falta de medicamentos e materiais médicos, bem como falta de manutenção nas Unidades Básicas de Saúde.

9. Nesse diapasão, endosso, em sua maioria, as determinações e recomendações propostas pela unidade técnica. Apenas entendo que a instituição do Plano Municipal de Saúde no Município de Tibau/RN deva ser determinada, tendo em vista que constitui exigência legal, prevista no art. 4º, da Lei 8.142/90, corroborada no item 3, do Capítulo III, da Portaria GM/MS 648/2006.

Ante o exposto, em concordância com a unidade técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 03 de março de 2010.

JOSÉ JORGE
Ministro

ACÓRDÃO N.º 336/2010 - TCU – Plenário

1. Processo n.º TC- 018.198/2009-5 (com 1 volume e 1 anexo)
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Jacqueline de Souza Amaral (316.504.814-20), João Batista de Barros Júnior (655.375.994-49) e Antônio Gomes de Sousa Sobrinho (050.960.564-81).
4. Entidades: Municípios de Mossoró, Tibau e Tibau do Sul, no Estado do Rio Grande do Norte.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RN (Secex-RN).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria de natureza operacional realizada nos Municípios de Mossoró, Tibau e Tibau do Sul, todos do Estado do Rio Grande do Norte, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, destinada a avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde (Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde), incluindo análises quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia, abrangendo, sobretudo, a implantação/funcionamento das respectivas estratégias.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar que:

9.1.1 os Municípios de Tibau/RN e Tibau do Sul/RN, por intermédio das respectivas Secretarias Municipais de Saúde, façam cumprir o horário integral – jornada de 40 horas semanais – de todos os profissionais nas equipes de saúde da família, de saúde bucal e agentes comunitários de saúde, com exceção daqueles que devem dedicar ao menos 32 horas de sua carga horária para atividades na equipe de SF e até 8 horas do total de sua carga horária para atividades de residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade, ou trabalho em hospitais de pequeno porte, conforme regulamentação específica da Política Nacional dos Hospitais de Pequeno Porte (Portaria 648/2006, Capítulo II, item 2.1, IV);

9.1.2 o Município de Tibau/RN, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, elabore o Plano Municipal, se ainda não o fez, e o submeta à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do item 3, Capítulo III, da Portaria n. 648/2006, e art. 4º, III, da Lei 8.142/90;

9.2 recomendar ao Município de Mossoró/RN, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.2.1 redimensione as áreas de atuação das Equipes de Saúde da Família, de modo que a responsabilidade das equipes não ultrapasse o quantitativo máximo de famílias estabelecido na Política Nacional de Atenção Básica, evitando comprometer a eficiência do atendimento aos usuários do SUS e, se possível, estude a possibilidade de habilitar novas Equipes de Saúde da Família, com o objetivo de estender a cobertura da população do município;

9.2.2 forneça regularmente aos Agentes Comunitários de Saúde os equipamentos de proteção individual adequado aos riscos a que estão sujeitos, tais como: protetor solar, guarda-chuva, boné, uniforme, calçado e crachá, assim como equipamentos de uso externo, de utilização obrigatória apropriados ao desenvolvimento das atividades previstas na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde;

9.2.3 reveja a política de capacitação, no sentido de prestar, sem exceção, apoio profissional a todos os componentes das Equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal, objetivando uma melhor prestação de serviço à população;

9.2.4 atente para a manutenção das Unidades Básicas de Saúde da Família, no que diz respeito ao prédio e equipamentos de prestação de serviços ligados à saúde;

9.2.5 regularize as condições de encaminhamento de gestantes à Maternidade local;

9.2.6 regularize as condições para encaminhamento dos pacientes para atendimento especializado em caso de necessidade ou urgência;

9.2.7 regularize as condições de transporte usado nas visitas domiciliares pelas equipes de saúde; e

9.2.8 regularize a constante falta de medicamentos nas Unidades Básicas de Saúde, assim como equipamentos médicos e odontológicos, tais como: otoscópio, balanças, lanternas e outros.

9.3 recomendar ao Município de Tibau do Sul/RN, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.3.1 formalize o sistema de referência e contrarreferência, com o fim especial de atender às normas relativas à Atenção Básica;

9.3.2 aloque regularmente recursos para o Programa Saúde da Família, para que a sociedade tenha um atendimento eficaz na Atenção Básica e garantia de continuidade do atendimento nos demais níveis;

9.3.3 forneça regularmente aos Agentes Comunitários de Saúde os equipamentos de proteção individual adequados aos riscos a que estão sujeitos, tais como: protetores solares, guarda-chuvas, bonés, uniformes, calçados e crachás, assim como equipamentos de uso externo, de utilização obrigatória, apropriados ao desenvolvimento das atividades previstas na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde;

9.3.4 reveja a política de capacitação, no sentido de prestar, sem exceção, apoio profissional a todos os componentes das Equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal, objetivando uma melhor prestação de serviço à população; e

9.3.5 atente para a manutenção das Unidades Básicas de Saúde da Família, no que diz respeito ao prédio e equipamentos de prestação de serviços ligados à saúde.

9.4 recomendar ao Município de Tibau/RN, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.4.1 formalize o Programa Anual das Atividades da Saúde da Família;

9.4.2 formalize o sistema de referência e contrarreferência, com o fim especial de atender às normas relativas à Atenção Básica;

9.4.3 formalize o mapa de atuação das Equipes de Saúde da Família;

9.4.4 aloque regularmente recursos para o Programa Saúde da Família, para que a sociedade tenha um atendimento eficaz no nível de Atenção Básica e garantia de continuidade do atendimento nos demais níveis;

9.4.5 elabore cronograma anual de cursos voltados para estimular a capacitação específica dos profissionais das Equipes de Saúde da Família, Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde;

9.4.6 forneça regularmente aos Agentes Comunitários de Saúde os equipamentos de proteção individual adequados aos riscos a que estão sujeitos, tais como: protetores solares, guarda-chuvas, bonés, uniformes, calçados e crachás, assim como equipamentos de uso externo e de utilização obrigatória, apropriados ao desenvolvimento das atividades previstas na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde;

9.4.7 verifique a necessidade de condição de trabalho mais digna e humanizada para as Unidades Básicas de Saúde, inclusive com fornecimento de transporte para ser utilizado nas visitas domiciliares;

9.4.8 inclua nos processos de educação dos médicos e enfermeiros das Equipes de Saúde da Família tópicos de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação das ESF;

9.4.9 verifique o cumprimento da grade de referência e contrarreferência;

9.4.10 verifique quanto à necessidade de apoio e de aparelhamento das UBS com material para palestras/oficinas/reuniões, bem como dotá-las de espaço físico destinado a atividades educativas;

9.4.11 proceda a elaboração de uma rotina de acompanhamento, monitoramento e avaliação sistemática dos indicadores do Pacto pela Atenção Básica, dando publicidade aos resultados alcançados pelo município na internet ou em outros meios de divulgação; e

9.4.12 proceda à elaboração de um cronograma periódico de atividades a ser desenvolvido pelas equipes de Saúde da Família e a partir deste planejamento realize o acompanhamento, monitoramento e

avaliação sistemática dos trabalhos desenvolvidos, a fim de conformar o modelo de assistência à saúde do município ao estabelecido na Política Nacional de Atenção Básica.

9.5 encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Secretário de Saúde do Estado do Rio Grande do Norte, aos Prefeitos, aos Secretários Municipais de Saúde e aos Coordenadores da Atenção Básica de Mossoró, Tibau e Tibau do Sul, aos Presidentes dos Conselhos Municipais de Saúde de Mossoró, Tibau e Tibau do Sul, ao Diretor do Departamento da Atenção Básica do Ministério da Saúde.

9.6 determinar à Secex/RN que monitore o cumprimento das determinações constantes no subitem 9.1 supra.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0336-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR

Presidente

JOSÉ JORGE

Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO

TC- 018.507/2009-2 (com 1 volume e 1 anexo)

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidades: Municípios de Campina Grande, Sapé e Arara, no Estado da Paraíba.

Advogado constituídos nos autos: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA ÀS INSTÂNCIAS INTERESSADAS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de natureza operacional realizada nos Municípios de Campina Grande, Sapé e Arara, todos do Estado da Paraíba, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário. Os trabalhos integram Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde.

2. Trancrovo, a seguir, com os ajustes de forma que julgo pertinentes, excerto do referido relatório, em que constam os principais achados, a conclusão e as respectivas propostas de encaminhamento da equipe, com as quais se manifestaram de acordo os dirigentes da Secex/PB:

“(…)

1. Introdução

1.1 Identificação simplificada do objeto de auditoria

9. O presente trabalho tem por objetivo apresentar os resultados da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, modalidade auditoria de natureza operacional, realizada nas principais estratégias do Programa Governamental Atenção Básica em Saúde (Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde) de cinquenta e quatro municípios distribuídos por em dezoito estados da federação.

10. O principal objeto desta fiscalização foi avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das mencionadas estratégias, incluindo análises quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia. Para tal, foram avaliados alguns aspectos operacionais relacionados ao planejamento municipal, que deve se adequar à estratégia Saúde da Família; à alocação dos recursos financeiros, especialmente, no que se refere ao cumprimento da contrapartida dos entes federados no financiamento da atenção básica em saúde; à infraestrutura disponível para o desenvolvimento das atividades das equipes; ao processo de trabalho das equipes, de acordo com os objetivos da política de saúde e ao controle e avaliação, notadamente, aquele realizado pelo gestor local sobre a atuação das equipes da Saúde da Família - SF, Saúde Bucal - SB e Agente Comunitário de Saúde - ACS.

1.2 Antecedentes

11. Foi realizado por este Tribunal Levantamento da Função Saúde, no âmbito do Tema de Maior Significância – TMS – n.º 9/2009 (TC n.º 002.088/2009-2), que identificou diversos pontos de riscos relacionados à implantação e ao funcionamento do referido programa. Os resultados apontaram a necessidade da realização de auditoria operacional a fim de verificar a gestão dos recursos públicos federais repassados aos municípios.

12. Tramitou, também, nesta corte o processo TC n.º 009.017/2009-2, oriundo do Congresso Nacional, com solicitação para realização de auditoria na estratégia SF, a fim de verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a gestão dos recursos repassados aos municípios pelo Ministério da Saúde. O referido processo culminou no Acórdão TCU n.º 1.067/2009 – Plenário, que autorizou a realização da mencionada auditoria.

1.3 Objetivos e escopo da auditoria

13. O problema base da auditoria consistiu em tentar identificar em que medida a SF, SB e ACS têm sido efetivamente utilizados como estratégias para organizar os sistemas municipais de saúde, a partir dos principais objetivos propostos na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde – PNAB

14. A partir desse enfoque, o problema foi segmentado em cinco pontos necessários à reestruturação do sistema de saúde municipal (planejamento, aplicação dos recursos financeiros, infraestrutura, processo de trabalho das equipes e controle, avaliação e monitoramento). Para cada um destes pontos foi formulada uma questão de auditoria, objetivando identificar possíveis distorções na implantação e implementação das principais estratégias que norteiam o atendimento básico em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Tentou-se, assim, fazer uma investigação sobre condições necessárias à reorganização dos sistemas municipal de saúde.

1.4 Metodologia

15. Para todas as questões de auditoria relacionadas adotaram-se, como estratégias metodológicas, as técnicas de estudos de caso e pesquisa.

16. Na fase de planejamento, foi realizada uma visita-piloto ao município de Alexânia/GO, com o objetivo de testar e aperfeiçoar os instrumentos de coleta de dados (roteiros de entrevista e de observação direta). Os instrumentos foram aplicados junto à Secretária Municipal de Saúde, à Coordenação Municipal de Atenção Básica, aos médicos e enfermeiros das Equipes de Saúde da Família – ESF, aos dentistas das Equipes de Saúde Bucal – ESB – e aos beneficiários.

17. Posteriormente, na fase de execução, os estudos de caso foram realizados em dezoito estados da federação¹⁰, sendo visitados de três a quatro municípios em cada. Inicialmente, todos os municípios

com uma cobertura mínima que 20% da população foram excluídos da amostra. Em seguida foram escolhidos quatro indicadores de desempenho sensíveis à atenção básica em saúde, dentre aqueles utilizados pelo Ministério da Saúde, a fim de identificar os resultados alcançados pelos municípios. A partir do desempenho de cada um, foi feita uma estratificação das populações em duas faixas (maiores e menores de 80 mil habitantes), gerando assim uma lista dos municípios com os melhores e piores desempenhos relacionados aos indicadores selecionados. Finalmente, a lista foi encaminhada para a respectiva Secretaria de Controle Externo – SECEX regional para definição dos municípios a serem submetidos à auditoria deste Tribunal.

18. Foram escolhidos no estado da Paraíba para executar o procedimento os municípios de Campina Grande, Sapé e Arara com base os seguintes indicadores: taxa de internação por doença diarreica aguda – DDA, em menores de 5 anos; taxa de internações por acidente vascular cerebral – AVC, na população de 40 anos e mais; taxa de internação por insuficiência cardíaca congestiva – ICC, na população de 40 anos e mais; taxa de internação por diabetes mellitus e suas complicações na população de 30 anos e mais.

19. Campina Grande foi escolhida da amostra dos municípios com mais de 80.000, habitantes do estado Paraíba por sua destacada posição socio-econômica que ocupa no Nordeste, como um dos principais pólos industriais e tecnológicos do interior da região, em comparação com o desenvolvimento da Atenção Básica pública.

20. O município de Sapé foi escolhido na amostra dos municípios com até 80 mil habitantes, com os piores indicadores, por sua posição estratégica da região conhecida como Brejo Paraibano, centro de produção agro-pecuária no estado, circundada por diversos outros municípios menores, considerando o tamanho de sua população.

21. Arara foi escolhida da amostra dos municípios de até com 80.000 habitantes, com os melhores indicadores, ante a sua precária condição sócio-econômica e sua limitada população.

22. Nos estudos de caso foram entrevistados os gestores municipais do programa, os coordenadores da atenção básica em saúde nos municípios, os membros das ESF e de ESB, os agentes comunitários de saúde e os beneficiários. Também foram feitas observações diretas das unidades básicas de saúde.

2. Visão geral da Atenção Básica em Saúde

2.1 Objetivos

23. De acordo com a Portaria n.º 648/GM de 28 de março de 2006, Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. É desenvolvida por meio do exercício de práticas gerenciais e sanitárias democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios bem delimitados, pelas quais cada equipe assume a responsabilidade sanitária.

24. Nesse contexto, a SF, SB e ACS constituem-se em ações estratégicas voltadas para a organização da atenção básica, de acordo com os preceitos do SUS. Têm por objetivo orientar a mudança no modelo assistencial do país, hoje centrado na medicina curativa e hospitalocêntrica. Devem direcionar as ações para o indivíduo, considerando-o em sua singularidade, complexidade, integralidade e inserção sócio-cultural, e desenvolver ações destinadas à redução de danos ou de sofrimentos passíveis de comprometer as possibilidades de viver de modo saudável.

25. Devem ser, também, a base para a organização dos sistemas municipais de saúde, que precisam oferecer um conjunto mínimo de serviços à população, visando sempre ao fortalecimento das ações da atenção primária e à racionalidade na utilização dos demais níveis assistenciais.

26. A implementação dar-se-á mediante a implantação de equipes multiprofissionais fixadas em unidades básicas de saúde, próximas da população usuária, a fim de estabelecer a Saúde da Família como primeiro nível de assistência à saúde no âmbito do SUS. O principal eixo de atuação se materializa na ampliação do acesso à rede de serviços de saúde, especialmente, nas seguintes áreas: controle da

tuberculose, eliminação da hanseníase, controle da hipertensão, controle da diabetes mellitus, saúde bucal, saúde da criança, saúde do idoso e saúde da mulher.

2.2 Responsáveis

27. No Ministério da Saúde, o programa governamental Atenção Básica em Saúde está sob a coordenação do Departamento de Atenção Básica – DAB, da Secretaria de Assistência à Saúde - SAS, que tem a missão operacionalizá-la no âmbito da gestão federal do SUS, desenvolvendo mecanismos de controle e avaliação, além de prestar cooperação técnica na implementação e organização das estratégias SF, SB e ACS.

28. Cabe ao estado da federação contribuir para a reorientação do modelo de atenção à saúde, mediante apoio à Atenção Básica, e para o estímulo à adoção da estratégia Saúde da Família pelos serviços municipais de saúde. A execução das ações e serviços de saúde da atenção primária compete aos municípios, os quais recebem os recursos financeiros estaduais e federais, além de contribuir com sua contrapartida.

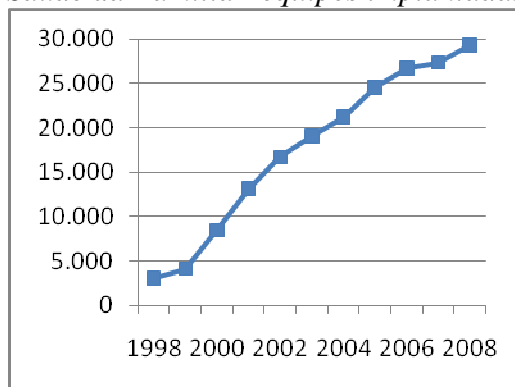
2.3 Histórico

29. Criado oficialmente no Brasil em 1994, o Programa Saúde da Família, hoje chamado de estratégia Saúde da Família, foi inspirado em experiências desenvolvidas na área da saúde pública em vários países tais como Cuba, Inglaterra, Canadá e outros. Reconhecido como medicina preventiva, de menor custo e com maior resolutividade a longo prazo, a estratégia Saúde da Família institucionalizou no SUS a atenção primária em saúde, a fim de atender ao disposto na CF/1988 e à Lei Orgânica da Saúde, de 1990, que dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde.

30. Verificou-se nos últimos anos um expressivo crescimento na implantação das equipes estratégicas da PNAB, bem como no volume de recursos alocados. O número de equipes multiprofissionais implantadas saltou de 3.062 para 29.300 equipes entre 1998 e 2008. A estimativa de cobertura da Saúde da Família que era de 7% em 1998 atingiu 50% da população em 2008 (Gráficos 01 e 02). Outras estratégias importantes, como a Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde, objeto desta fiscalização, também avançaram significativamente. Conforme fontes do Ministério da Saúde, a Saúde Bucal, que não existia em 1998, hoje conta com 17.807 equipes montadas.

Gráfico 01

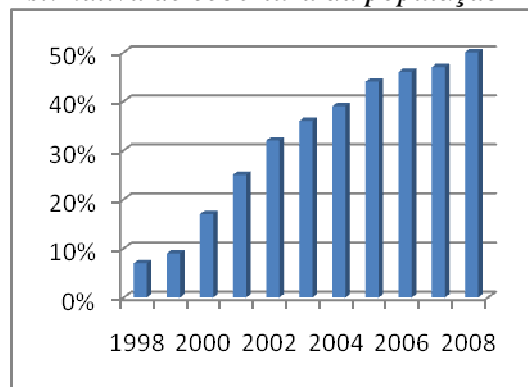
Saúde da Família - equipes implantadas



Fonte: Siafi Gerencial

Gráfico 02

Estimativa de cobertura da população



31. O modelo da atenção básica organizada a partir da Saúde da Família preconiza uma equipe de caráter multiprofissional (médico generalista, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agente comunitário de saúde) que trabalha com um território de abrangência limitado, cadastramento e acompanhamento da população residente na área, podendo contar com equipes de Saúde Bucal (um dentista e um auxiliar de saúde bucal ou Técnico de Higiene Bucal).

32. De acordo com a PNAB, cada equipe multiprofissional é responsável por 3.000 a 4.000 indivíduos. Por estarem próximas à comunidade, as equipes devem conhecer as famílias do território adscrito, identificar os problemas de saúde e as situações de risco na comunidade, elaborar programa de atividades para enfrentar os determinantes do processo saúde/doença, desenvolver ações educativas e intersetoriais relacionadas com os problemas de saúde identificados e prestar assistência integral às famílias sob sua responsabilidade no âmbito da atenção básica.

33. A estratégia Saúde da Família tem-se configurado como a principal forma de organização da atenção básica no Estado da Paraíba, onde a maioria dos municípios – 87% – possui menos de 20 mil habitantes e, portanto, desenvolve, em sua maior parte, ações básicas de saúde.

34. No Estado da Paraíba, as primeiras cinco equipes do então chamado Programa Saúde da Família (PSF) foram implantadas em 1994, no Município de Campina Grande-PB. Posteriormente, outros Municípios implantaram novas equipes, fazendo com que esse número fosse ampliado para 73 em 1999. A partir de então, a expansão ocorreu em um ritmo mais intenso, chegando a 348 equipes no segundo semestre do ano 2000. De acordo com o Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (SIA/SUS), até novembro de 2005, na Paraíba, atuavam 1.134 equipes de Saúde da Família, distribuídas entre os 223 Municípios do Estado, o que representa uma cobertura populacional de 79,6%.

35. Atualmente, o Programa Saúde da Família está presente em 223 municípios da Paraíba, São 1258 equipes e 7.270 agentes comunitários de saúde em atividade, 1156 equipes de saúde bucal, responsáveis pelo atendimento de mais de 3,6 milhões de pessoas. Existem, ainda, 212 Núcleos de Atenção à Saúde da Família-NASF, 52 NASF tipo 2, e 5 NASF intermunicipal.

36. Sobre os municípios destacados, têm-se que Campina Grande está localizada a 110 quilômetros de João Pessoa, sendo o segundo município do estado em população com 383.764 habitantes (estimativa 2009), possuindo 90 Equipes de Saúde de Família, 514 agentes comunitários de saúde e 9 NASF-Núcleos de Apoio à Saúde da Família, com cobertura aproximada de 80% da população com índice IDH-M 0,556 (2005), ocupando 3º lugar no ranking do estado e no país o correspondente a posição 2.608.

37. Sapé dista 65 kms da capital, com uma população de 47.682 habitantes, possuindo 18 Equipes de Saúde da família e 109 agentes de comunitários de Saúde com índice IDH-M 0,556 (2005), ocupando a posição 176 no ranking do estado com 223 municípios e no país a posição 5257.

38. Arara está a 165kms da capital, com uma população de 12.800 habitantes, possuindo 4 Equipes de Saúde da família- ESF e 30 agentes de comunitários de saúde – ACS com índice IDH-M 0,551 (2005), ocupando a posição 191 no ranking do estado e no país a posição n.º 5299.

39. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH do estado da Paraíba é 0,718 (2005), abaixo da média nordestina, ocupando a 24ª colocação entre os estados brasileiros, em comparação o Distrito Federal cujo IDH, 0,874 (2005) que é o maior do Brasil.

2.4 Legislação pertinente

40. O art. 196 da Constituição Federal estabelece a saúde como um direito de todos e um dever do estado, que deverá instituir políticas públicas capazes de garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde voltados para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde de todos, visando à redução do risco de doença e de outros agravos.

41. A Lei n.º 8.080/1990 regulamenta dispositivo constitucional sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços de saúde, bem como o financiamento.

42. A PNAB (Portaria GM/MS n.º 648/2006) estabelece as diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, tendo a Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS) como estratégias prioritárias para reorganização das ações e serviços da Atenção Básica no âmbito do SUS.

43. Os recursos federais são transferidos aos municípios por meio de cinco Blocos de Financiamento (Portaria GM/MS n.º 204/2007), entre eles o bloco da Atenção Básica que consiste no somatório dos recursos federais destinados às transferências do PAB Fixo e do PAB Variável.

2.5 Indicadores de desempenho

44. O PPA 2008-2011 definiu quatro indicadores de desempenho para Atenção Básica. O principal deles é a Taxa de População Coberta por Equipes de Saúde da Família, dada pela relação percentual entre a população cadastrada no SIAB, em determinado local, e a população total no mesmo local. Para 2011, foi estabelecido cobertura de 70% da população.

45. Além disso, a PNAB faz referência a outros indicadores: média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas dos estados; proporção de nascidos vivos de mães com quatro ou mais consultas de pré-natal; razão entre exames citopatológicos cervicovaginais em mulheres entre 25 e 59 anos e a população feminina nessa faixa etária; cobertura vacinal por tetravalente em menores de um ano de idade.

46. Cabe destacar, também, o normativo que regulamenta a unificação dos indicadores de saúde no âmbito do Pacto pela Saúde (Portaria n.º 91/GM de 10 de janeiro de 2007). A pactuação do rol de indicadores da mencionada portaria é obrigatória e objetiva o alcance de resultados sanitários relativos às prioridades definidas anualmente nas instâncias de pactuação do SUS¹¹. Tanto as metas acordadas quanto os resultados devem ser registrados no SISPACTO¹². Tais registros são decorrentes de informações declaratórias dos gestores municipais e estaduais.

2.6 Metas

47. Uma das prioridades do Plano Plurianual 2008-2011 é a redução das desigualdades existentes no Brasil por meio da promoção da inclusão social, materializada na ampliação do acesso à saúde de forma igualitária com qualidade e integralidade. Para isso foi previsto a expansão da estratégia Saúde da Família, de acordo com as metas físicas estabelecidas: implantação de mais 14.502 Equipes de Saúde da Família em todo o território nacional até 2011. Segundo dados do Ministério da Saúde¹³, até junho de 2009, estavam registradas mais de 29 mil equipes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES.

48. O Plano Mais Saúde (PAC Saúde) do governo federal, também, prevê a expansão da estratégia Saúde da Família. A meta é aumentar o número de equipes para 40.000, até 2011, ampliando a cobertura de 49%, em 2007, para 70% da população, em 2011. De igual forma, está previsto o aumento do número de equipes de Saúde Bucal e de Agentes Comunitários. No que se refere à infraestrutura, a meta é construir 7.655 módulos básicos de saúde ao custo médio de R\$ 200 mil, até 2011.

49. Outra medida prevista é a implantação de unidades de apoio e referência para Atenção Básica, cujas metas fixadas para 2011 foram: 1.500 Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), ao custo estimado de R\$ 240 mil; 400 Centros de Especialidades Odontológicas (CEOS), ao custo médio de R\$ 180 mil; 430 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); 132 Unidades de Pronto Atendimento e Apoio Diagnóstico (UPAs), ao custo médio unitário de R\$ 2 milhões.

2.7 Aspectos orçamentários

50. O financiamento da Atenção primária no Brasil é de responsabilidade das três esferas de governo. Os recursos federais são transferidos aos municípios na modalidade fundo a fundo por meio de duas ações orçamentárias (PAB-Fixo e PAB-Variável), que integram o Programa Orçamentário 1214 (Atenção Básica em Saúde).

51. O PAB Fixo é destinado a todos os municípios e baseia-se na população residente (valor per capita/ano, pago em duodécimos). A PNAB estabelece que essa parte fixa deverá ser corrigida anualmente mediante o cumprimento de metas pactuadas para indicadores da Atenção Básica.

¹¹ Comissões Bipartite e Tripartite

¹² Sistema informatizado destinado ao registro das metas pactuadas no âmbito da Portaria nº 91/2007 e seus respectivos resultados.

¹³

52. Os recursos financeiros alocados no PAB variável são repassados aos municípios com a finalidade de estimular a implantação das seguintes estratégias de organização da Atenção Básica: Saúde da Família (SF); Agentes Comunitários de Saúde (ACS); Saúde Bucal (SB); Compensação de Especificidades Regionais, Saúde Indígena; Saúde no Sistema Penitenciário; Núcleo Apoio Saúde da Família e Saúde na Escola. Os valores são calculados de acordo com a implementação dos referidos componentes (normalmente, por equipe montada).

53. A Função Saúde executou no exercício de 2008 mais de 44 bilhões de reais. Deste total quase 18% foi executado para custear a atenção Básica, ou seja, 8,012 milhões de reais (tabela 01).

Tabela 01 – Distribuição do gasto Função Saúde por programa governamental
Em milhões

PROGRAMAS		Crédito Liquidado	% relativo ao total função saúde
1220	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	23.636,85	53,05%
1214	Atenção Básica em Saúde	8.012,33	17,98%
-	Demais programas	12.903,38	28,96%
Total Função Saúde		44.552,56	100%

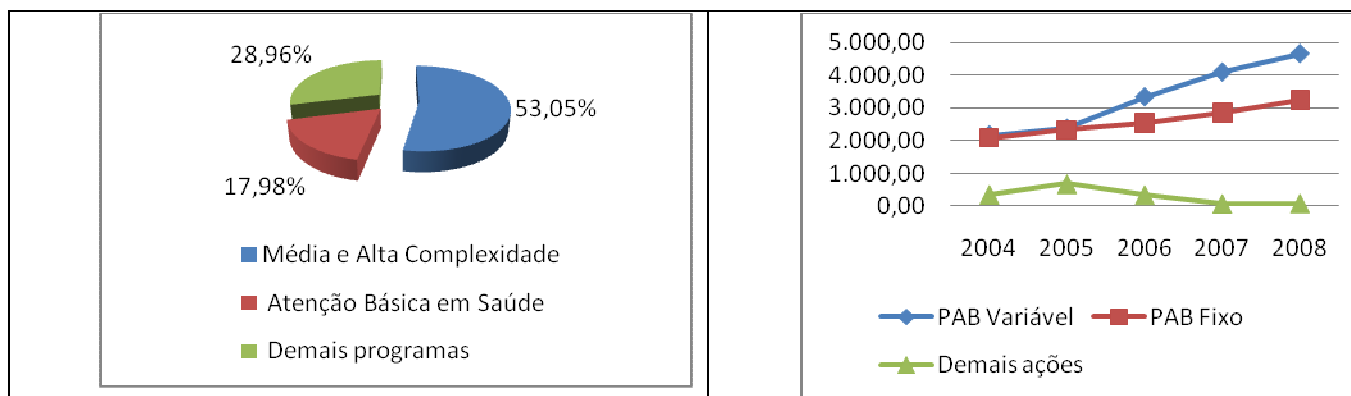
54. Do total de recursos executados no Programa 1214 – Atenção Básica em Saúde, exercício de 2008, cerca de 98% foram distribuídos entre o PAB Variável (58%) e o PAB Fixo (40%). Confirmando a prioridade concedida à Saúde da Família. Verifica-se que houve um incremento de 11% na participação do PAB Variável no total executado no programa, entre 2004 e 2008, que passou de 47 para 58% (Tabela 02).

Tabela 02 – Evolução do gasto com Atenção Básica em Saúde, crédito liquidado, de 2004 a 2008
Em milhões de R\$

Ação Orçamentária	Exercícios				
	2004	2005	2006	2007	2008
Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família	2.161,90	2.365,89	3.336,50	4.099,81	4.668,77
Piso de Atenção Básica Fixo	2.089,72	2.332,61	2.540,44	2.858,45	3.246,47
Demais Ações	363,93	688,38	358,03	84,84	97,11
Total do Programa	4.615,55	5.386,88	6.234,97	7.043,10	8.012,35

Fonte: SIAFI Gerencial

Gráfico 03 Distribuição das despesas da Função Saúde por programa governamental	Gráfico 04 Evolução das despesas com Atenção Básica em Saúde, crédito liquidado, de 2004 a 2008, em milhões



Fonte: Siafi Gerencial

2.8 Sistemas de controle

55. O controle dos recursos financeiros referentes à Atenção Básica repassados do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos municipais de saúde, segundo a legislação vigente, deve ser realizado em dois momentos. Primeiro, por meio das prestações de contas anuais ao respectivo Tribunal de Contas a que estão submetidos os municípios; segundo, por meio do Relatório Anual de Gestão a ser aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde.

56. O cadastramento das equipes tem um controle mínimo realizado por meio do sistema de informação Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, onde é registrada, pelo gestor local, a composição das equipes multidisciplinares que atuam nas estratégias da Atenção Básica. Tais registros identificam as equipes de forma individualizada e servem de base de dados para o cálculo dos valores a serem repassados ao custeio das equipes da SF, SB e ACS.

57. O Ministério da Saúde também mantém uma Coordenação de Acompanhamento e Avaliação da Atenção Básica – CAA para monitorar o comportamento dos indicadores relacionados à Atenção Básica em Saúde. Foi elaborado, também, um programa de Avaliação para Melhoria da Qualidade da Estratégia Saúde da Família, no âmbito da CAA, que consiste numa proposta para fomentar o Monitoramento e a Avaliação dos estágios de qualidade da estratégia SF, à qual os gestores municipais deverão aderir de maneira voluntária e participativa.

58. No âmbito estadual, a atividade de controle, regulação e avaliação são atribuições da Coordenação de Controle e Avaliação - COCAV, órgão da Secretaria de Saúde, contudo não foi identificadas ações relativas ao controle dos Sistemas Municipais de Saúde, em especial, em relação à atuação das equipes de Saúde de Família, Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde.

3. Campina Grande/PB

3.1 Informações gerais: população, cobertura, IDH.

a) Campina Grande é o segundo município mais populoso da Paraíba, 383.764 habitantes, sendo um dos principais pólos industriais e tecnológicos da Região Nordeste, foi fundada em 1º de dezembro de 1697.

b) Localizada a 110 quilômetros de João Pessoa, 560m de altura, na mesoregião do agreste paraibano, área urbana de 98 km², média de temperatura de 22°, taxa de alfabetização 72,4 %, possui um vida cultural diversificada, reconhecida nacionalmente, em especial, relacionada as festividades de São João, no mês de junho.

c) A economia do município destaca-se nas áreas de informática, serviços de saúde e de educação, no comércio e na indústria, principalmente indústria de calçados e têxtil, que são suas principais atividades econômicas, sendo sede nestes ramos de atividades de empresas de porte nacional e internacional.

d) Campina Grande, também, possui três universidades públicas e onze privadas, atraindo estudantes do Nordeste e de todo o Brasil, há, também, no município estabelecimentos dedicados à capacitação de nível médio e técnico.

e) Os dados socio-econômicos do município traduzem-se no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, 0,74 (PNUD) 2009; Produto Interno Bruto, R\$ 2.718.189.000,00 (IBGE, 2006), renda per capita R\$ 7.156,00 (IBGE, 2006), a taxa de mortalidade em 2008, é 18,51 por mil nascidos abaixo da média nacional, 20 por mil.

f) O Plano de Desenvolvimento de Regional – PDR aponta o município como sede macro regional para 98 municípios, sede micro-regional para 42 municípios e módulo assistencial para 10 municípios.

g) A população de Campina Grande possui cobertura de 79,6% da Programa de Atenção Básica de 79,6%, para tal conta com 90 Equipes de Saúde família, 514 Agentes Comunitário de saúde e 9 Núcleos Apoio à Saúde da Família – NASF

Recursos Federais transferidos à Campina Grande

Estratégia	2007	2008	2009*
PAB fixo	5.654.790,44	6.312.727,75	4.355.574,47
Agentes Comunitários de saúde	2.065.656,00	3.029.852,00	2.532.579,00
Incentivo adicional ao Prog de ACS	194.180,00	335.237,00	110.000,00
Incentivo adicional PSF	230.000,00	90.000,00	0
Incentivo de implan. NASF	0	0	180.000,00
Núcleos de Apoio –NASF	0	0	880.000,00
Incentivo adicional bucal	28.000,00	49.000,00	0
Saúde bucal	508.300,00	606.600,00	444.150,00
Saúde da Família	5.472.900,00	5.587.800,00	4.043.400,00
Total	14.155.833,44	16.013.224,75	12.545.703,47*

* Fonte: Site Datasus

** Valores transferidos até agosto de 2009.

3.2 Planejamento

3.2.1 Achado de auditoria

1. A Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande apresentou seu Plano Municipal, 2006 a 2009, que após análise, verificou-se que não contém a análise situacional do município, de modo a explicitar as necessidades, carências e peculiaridades do atendimento no município.

1.1 Critério: Art. 2º, §5º, da Portaria GM/MS n.º 3.332/2006 e art. 4º, III, Da Lei 8.140/90.

1.2 Evidência: O Plano Municipal apresentado pelo gestor não contém a seção relativa à análise situacional, prevista na norma.

3.2.2 Achado de auditoria

2. O Plano Municipal não veio acompanhado da aprovação do Conselho Municipal de Saúde, procedimento formal fundamental para a aferição do controle social exercido.

2.1 Critério: art. 2º, §7º, da Portaria n.º 3.332/2006 e Inc. 3, Cap 3, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

2.2 Evidência: Não há apêndice ao Plano Municipal, comprovando sua aprovação.

3.2.3 Achado de auditoria

3. O Plano municipal não traz a formalização do fluxo de usuários que requerem atendimentos de nível superior à atenção básica, considerando referências e contra-referências.

3.1 Critério: Item 6, VII, Capítulo 2, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

3.2 Evidência: O Plano Municipal apresentado pelo gestor não contém a seção relativa a formalização do fluxo de usuários que requerem atendimentos de nível superior à atenção básica , prevista na norma.

3.3 Recursos Financeiros

1 Foi identificada insatisfação, por parte de enfermeiros, pela diferença na retribuição salarial em relação aos médicos, que percebem mais que o dobro do valor destinado àqueles profissionais de R\$ 1.800,00 para R\$ 4.400,00.

1.1 Critério: Item I, IV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

1.2 Evidência: As enfermeiras ao responderam o questionário da auditoria sobre item remuneração salarial.

3.4 Infraestrutura

3.4.1 Achado de auditoria

1. Dificuldades na observância do regime de trabalho de 40hrs semanais, por parte profissionais médicos das Equipes de Unidades Básicas de Saúde da Família, conquanto diverso do regime tido como o habitual para esses profissionais.

1.1 Critério: Item 2.1, IV, Capítulo 2, Portaria GM/MS n.º 648/2006

1.2 Evidência: A coordenadora da atenção básica em resposta ao questionário específico observou a dificuldade mencionada.

3.4.2 Achado de auditoria

2. Falta de informatização das Unidades Básicas de Saúde – UBS dos procedimentos relativos aos registros de fichas, cadastros, mapas de planejamento, etc, feitos manualmente, implicam em perda de dados necessários ao planejamento.

2.1 Critério: Item 2.1, IX, Capítulo 1, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

2.2 Evidência: A observação direta da equipe de auditores verificou que não há computadores disponíveis para ESF.

3.4.3 Achado de auditoria

3. A capacitação dos membros da Equipe de Saúde da Família estava limitada ao curso introdutório, profissionais alegam que se fazem necessários à promoção de novos cursos de interesse para atenção básica (educação permanente).

3.1 Critério: Item 7, Capítulo I e item 2.1, VI, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648.

3.2 Evidência: Resposta ao questionário específico da auditoria dirigido às enfermeiras, médicos e agentes comunitários de saúde.

3.4.4 Achado de auditoria

4. Não há participação do Ministério da Saúde e da Secretaria Estadual no processo de capacitação das Equipes de Saúde da Família.

4.1 Critério: Item 2.2, X, Capítulo 2 e Item 2.2, XX, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

1.2 Evidência: Resposta aos questionários específicos dos membros das equipes.

3.5 Processo de Trabalho

3.5.1 Achado de auditoria

1. A organização dos prontuários dos usuários é feita, sem recurso as técnicas de arquivologia ou da informatização, não permitindo uso racional, integral e sistemático da informação coletada.

1.1 Critério: Item 2.1, IX, Capítulo 1, Portaria n.º 648/2006.

1.2 Evidência: Observação direta.

3.5.2 Achado de auditoria

2. Não há promoção de uma programação específica para membros de grupos de enfermidades de maior incidência (diabéticos, hipertensos, etc) de palestras, reuniões e oficinas sobre cuidados com a saúde.

2.1 Critério: Item 5, III e IV, Capítulo 1 da Portaria n.º 648/2006.

2.2 Evidência: Respostas aos questionários específicos da auditoria de enfermeiros e médicos.

3.5.3 Achado de auditoria

3. Atrasos na realização de consultas e exames especializados com dificuldades para o cumprimento das referências para outros níveis de atenção à saúde.

3.1 Critério: Item 2.1, IV, Capítulo 1, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

3.2 Evidência: *Questionários específicos dos membros das equipes e usuários.*

3.5.4 Achado de auditoria

4. *Não há promoção de pesquisas de satisfação dos usuários sobre os serviços oferecidos pelas equipes da Saúde da Família.*

4.1 Critério: *Item I, VI, Anexo I, Capítulo III da Portaria GM/MS n.º 648/2006.*

4.2 Evidência: *Respostas dos questionários específicos dos usuários.*

3.6 Controle e Avaliação

3.6.1 Achado de auditoria

1. *A Folha de Ponto, que controla o horário dos profissionais da Equipe da Saúde da família, é, meramente, formal, através da aposição da respectiva assinatura, sem efetividade para comprovação da assiduidade e da pontualidade dos membros da Equipe.*

1.1 Critério: *Item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006.*

1.2 Evidência: *Resposta aos Questionários específicos dos membros e observação direta da equipe.*

3.6.2 Achado de auditoria

2. *A supervisão da Atenção Básica, ao nível municipal, comprometida, em parte, ante a ausência de uma rede informatizada capaz suprir informações e subsidiar, tempestivamente, as ações saneadoras.*

2.1 Critério: *Item 2.1, I e XIV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006.*

2.2 Evidência: *Observação da Equipe de Auditoria.*

3.6.3 Achado de auditoria

3. *Não há acompanhamento de uma forma sistemática o cumprimento da metas estabelecidas no Pacto de Saúde.*

3.1 Critério: *Item 2.1, XIV e XV, Capítulo I, Portaria GM/MS n.º 648/2006.*

3.2 Evidência: *Relatório de Gestão, exercício de 2008 e observação da equipe de auditores.*

4. Sapé

4.1 Informações gerais: *população, cobertura, IDH*

a) *O município de Sapé, 55 quilômetros da capital João Pessoa, localiza-se na região do Brejo Paraibano. Possui uma população de 47.682 habitantes (IBGE - 2009), em uma área territorial de 316 km².*

b) *A economia de Sapé baseia-se na agricultura e pecuária, destacando-se a cultura do abacaxi e cana de açúcar, produzido também, em menor escala, mandioca, feijão, inhame e batata-doce.*

c) *Os indicadores sócio-econômicos do município são IDH: 0,556 (PNUD-2000), PIB: R\$ 132.857 mil (IBGE-2005), PIB per capita: R\$ 2.812,00 (IBGE-2005).*

d) *A população de Sapé possui cobertura de 94% do Programa de Atenção Básica, contando com 18 Equipes de Saúde da Família, 109 Agentes Comunitários de Saúde.*

e) *A estrutura hospitalar do município conta com 33 estabelecimentos ambulatoriais e 1 hospital (DATASUS-2009).*

Estratégia	2007	2008	2009*
PAB fixo	717.615,00	793.197,43	544.272,80
Agentes Comunitários de saúde	622.004,00	761.439,00	465.962,00
Incentivo adicional ao programa de agentes comunitários de saúde	53.200,00	67.396,00	20.000,00
Incentivo de implant. núcleos de apoio à saúde da família-NASF			20.000,00
Programa Saúde na Escola-PSE		114.000,00	7.600,00
Saúde Bucal	204.850,00	199.700,00	133.950,00
Saúde da Família	1.314.900,00	1.322.400,00	878.400,00

*Fonte: Site Datasus
Até agosto de 1999.*

4.1 Planejamento

4.1.1 Achado de auditoria

1. O responsável não apresentou o Plano Municipal, sob justificativa que estaria em fase de elaboração.

1.1 Critério: Art. 2º da Portaria MS n.º 3332/2006 e art. 4º, III, da Lei n.º 8.140/90.

1.2 Evidência: Ofício da equipe da auditoria.

4.1.2 Achado de auditoria

2. Não há formalização das garantias de referências e contra-referências do fluxo de usuários que requerem atendimento de nível superior à atenção básica.

2.1 Critério: Item 6, VII, Capítulo 2, Item 3, VII Capítulo 1, .Portaria GM/MS n.º 648/2006

2.2 Evidência: Observação direta.

4.1.3 Achado de auditoria

3. Não foi identificado auxílio da Secretaria Estadual e/ou Ministério da Saúde no processo de planejamento municipal da Saúde.

3.1 Critério: Item 2.2, XVIII, Capítulo I, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

3.2 Evidência: observação direta.

4.2 Recursos Financeiros:

4.2.1 Achado de auditoria

1. Identificada insatisfação de enfermeiros da Equipe da Saúde da Família, considerada suas responsabilidades, pela diferença na retribuição salarial com médicos, que percebem mais que o dobro do valor destinado àqueles profissionais (R\$ 1.800,00 e R\$ 4.400,00).

1.1 Critério: Item, I, IV, Capítulo I da Portaria 648/2006.

1.2 Evidência: Reposta ao questionário da auditoria específico do enfermeiro.

4.3 Infraestrutura:

4.3.1 Achado de auditoria

1 O PSF XIV Unidade de Saúde de Agrovila apresenta suas instalações em condições precárias com banheiros interditados, infiltrações nas paredes, ambientes insalubres.

1.1 Critério: Item 2.1, V, do Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

1.2 Evidência: Observação direta.

4.3.2 Achado de auditoria

2. O PSF XVII - Unidade de Saúde da Família Antônio Mariz, no dia 25/08/2009, às 15:00, no ato da inspeção dos auditores não havia médico à disposição dos usuários SUS.

2.1. Critério: Item 2.1, IV, Capítulo 2, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

2.2 Evidência: Observação direta.

4.3.3 Achado de auditoria

3. O PSF II - Unidade de Saúde da Família Terra Nova, no dia 25/08/2009, às 16:00, no ato inspeção dos auditores não havia médico à disposição.

3.1. Critério: Item 2.1, IV, Capítulo 2, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

3.2 Evidência Observação direta.

4.3.4 Achado de auditoria

4. O PSF V - Unidade de Saúde da Família Renascença, no dia 25/08/2009, às 16:30, no ato da inspeção dos auditores não havia médico à disposição dos usuários.

4.1. Critério: Item 2.1, IV, Capítulo 2, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

4.2 Evidência Observação direta.

4.3.5 Achado de auditoria

5. Constatou-se a falta de fornecimento vestimenta adequada aos Agentes Comunitário de Saúde (camisetas e calçados) e material para trabalho (lápiz, prancheta, etc).

5.1 Critério: Item 2.1, V, Capítulo I e Item 2.1, III, Capítulo 2, Portaria GM/MS n.º 648/2006

5.2 Evidência: resposta questionário específico dos agentes comunitários de saúde e observação visual.

4.3.6 Achado de auditoria

6. Verificou-se que a Coordenadoria da Atenção Básica não possui um espaço próprio e infraestrutura definida para suas atividades na Secretaria Municipal.

6.1 Critério: Item 1, I e V Capítulo I, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

6.2 Evidência: Observação direta.

4.3.7 Achado de auditoria

7. Falta de orientação ao município para utilização dos recursos previstos na Portaria MS 204/2007 para melhoria e organização da gestão, por ausência de apoio no cumprimento das formalidades e exigências do Ministério da Saúde.

7.1 Critério: Arts.28 e 29 da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

7.2 Evidência: Resposta ao questionário específico ao coordenador da Atenção Básica.

4.3.8 Achado de auditoria

8. Verificou-se que capacitação dos membros da Equipe de Saúde da Família é limitada ao curso introdutório, profissionais alegam que se fazem necessários à promoção de novos cursos de interesse para atenção básica, especial diabetes e hipertensão,

8.1 Critério: Item 2.1, XIV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648, item 2.1, VI, Capítulo 2, Portaria 6348/2006.

8.2 Evidência: Resposta ao questionário específico dos membros das equipes.

4.3.9 Achados de auditoria

9. Dificuldades na observância do regime de trabalho de 40 hrs semanais, por parte de profissionais médicos das Equipes de Unidades Básicas de Saúde da Família, conquanto diverso do regime tido como o habitual para esses profissionais.

9.1 Critério: Item 2.1, IV, Capítulo 2, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

9.2 Evidência: Resposta ao questionário da auditoria específico do Coordenador da Atenção Básica.

4.4 Processo de Trabalho

4.4.1 Achados de auditoria

1.1 A organização dos prontuários dos usuários é feita, sem recurso as técnicas de arquivologia ou da informatização, não permitindo uso racional, integral e sistemático das informações coletadas.

1.1 Critério: Item 2.1, IX, Capítulo 1, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

1.2 Evidência: Observação direta da equipe de auditores.

4.4.2 Achado de auditoria

2. Não promoção à comunidade de palestras, reuniões e oficinas sobre cuidados com a saúde e sobre as enfermidades mais recorrentes.

2.1 Critério: Item 5, III e IV, Capítulo 1 da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

2.2 Evidência: Questionários específicos dos membros das equipes e usuários.

4.4.3 Achado de auditoria

3. Atrasos na realização de consultas e exames especializados, para cumprir a garantia as referências para outros níveis de atenção.

3.1 Critério: Item 2.1, IV, Capítulo 1, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

3.2 Evidência: Repostas dos questionários dos membros da equipe e observação da equipe de auditores.

4.4.4 Achado de auditoria

4. Falta de conscientização dos usuários sobre os princípios e especificidades da atuação das Equipes Saúde de Família.

4.1 Critério: Item III, 1, Capítulo I, da Portaria GM/MS n.º 648/2006

4.2 Evidência: Respostas ao questionário específico aos usuários e observação direta

4.5 Controle e Avaliação

4.5.1 Achado de auditoria

1 A Folha de Ponto que controla o horário dos próprios profissionais da Equipe da Saúde da família, é, meramente, formal, através da aposição da respectiva assinatura, sem efetividade para comprovação da assiduidade e da pontualidade.

1.1 Critério: Item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

1.2 Evidência: Observação direta da equipe de auditoria.

4.5.2 Achado de auditoria

2. A supervisão gerencial da Atenção Básica, comprometida ante a ausência de uma infraestrutura básica para atuação da coordenação.

2.1 Critério: Item 2.1, I e XIV e XV, Capítulo I da Portaria n.º 648/2006.

2.2 Evidência: Observação direta da equipe de auditoria

4.5.3 Achado de auditoria

3. Não há acompanhamento de forma sistemática do cumprimento da metas estabelecidas pelo Pacto de Saúde firmado pelo município.

3.1 Critério: Item 2.1, XIV e XV, Capítulo I, Portaria GM/MS 648/2006

3.2 Evidência: Observação direta.

5. Arara/PB

5.1 Informações gerais: população, cobertura, IDH

a) O município de Arara, distante 155 quilômetros da capital João Pessoa, localiza-se na Mesorregião do Agreste Paraibano e na Microrregião do Curimataú Ocidental. Possui uma população de 12.804 habitantes (IBGE - 2009), em uma área territorial de 89 km².

b) A economia de Arara baseia-se primordialmente nas atividades de comércio e serviços. Os principais produtos produzidos pelo município são, na agricultura: milho, feijão, mandioca, fava, algodão; na pecuária: bovinos, ovinos, caprinos, suínos; na indústria o carvão vegetal.

c) Os indicadores sócio-econômicos do município são IDH: 0,551 (PNUD-2000), PIB: R\$ 32.299 mil (IBGE-2006), PIB per capita: R\$ 2.535,00 (IBGE-2006).

d) A população de Arara possui 100% de cobertura de do Programa de Atenção Básica, contando com 4 Equipes de Saúde da Família, 30 Agentes Comunitários de Saúde (site da Datasus).

e) A estrutura hospitalar do município conta com 07 estabelecimentos com ambulatórios e 01 estabelecimento com internação (DATASUS-2009).

Estratégia	2007	2008	2009*
PAB fixo	189.735,00	211.271,68	211.271,68
Agentes Comunitários de saúde	164.208,00	203.532,00	203.532,00
Compensação de especificidades regionais	9.165,25	16.039,24	16.039,24
Incentivo adic ao AGS	15.960,00	17.430,00	
Programa Saúde na Escola-PSE		24.000,00	17.430,00
Saúde Bucal	130.050,00	129.750,00	24.000,00
Saúde da Família	413.100,00	411.300,00	129.750,00

Fonte: Site Datasus

Até agosto de 1999.

5.2 Planejamento

5.2.1 Achado de auditoria

1. O responsável não apresentou o Plano Municipal ou qualquer outro documento relativo ao planejamento municipal em saúde.

1.1 Critério: Art. 2º da Portaria MS n.º 3332/2006 e art. 4º, III, da Lei 8.240/90.

1.2 Evidência: Ofício da equipe da inspeção.

5.2.2 Achado de auditoria

2. Não há formalização das garantias de referências e contra-referências do fluxo de usuários que requerem atendimento de nível superior à atenção básica.

2.1 Critério: Item 6, VII, Capítulo 2, Item 3, VII Capítulo 1, .Portaria GM/MS n.º 648/2006

2.2 Evidência: Observação direta.

5.2.3 Achado de auditoria

3. Não foi identificado auxílio da Secretaria Estadual e/ou Ministério da Saúde no processo de planejamento municipal da Saúde.

3.1 Critério: Item 2.2, XVIII, Capítulo I, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

3.2 Evidência: Observação direta

5.2 Recursos Financeiros

5.2.1 Achado de auditoria

1. Identificada insatisfação de enfermeiros da Equipe da Saúde da Família, considerada suas responsabilidades, pela diferença na retribuição salarial com médicos, que percebem mais que o dobro do valor destinado àqueles profissionais.

1.1 Critério: Item, I, IV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

1.2 Evidência: Resposta ao questionário específico dos enfermeiros.

5.3 Infraestrutura

5.3.1 Achado de auditoria

1 O PSF I - Unidade de Saúde (rua Cônego Teodomiro) do município apresenta suas instalações em condições precárias com infiltrações nas paredes, falta de luz, ambientes insalubres, etc.

1.1 Critério: Item 2.1, V, do Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

1.2 Evidência: Observação direta.

5.3.2 Achado de auditoria

2.. O PSF - 1 Unidade de Saúde (rua Cônego Teodomiro), dia 31/08/2009, 10:30 hrs, no ato de inspeção dos auditores encontrava-se fechado, somente, com a presença da enfermeira responsável.

2.1. Critério: Item 2.1, IV, Capítulo 2, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

2.2 Evidência: Observação direta da Equipe de Auditores.

5.3.3 Achado de auditoria

3. Verificou-se que a dispensação de medicamentos aos usuários é feita na própria Secretaria de Saúde, ao invés do procedimento ocorrer nas próprias Unidades de Saúde de Família.

3.1. Critério: Item 3, VIII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

3.2 Evidência: Resposta ao questionário específico da enfermeira.

5.3.4 Achado de auditoria

4. Falta eventual identificada nos PSFs I e II do medicamento Captopril, próprio para controle da hipertensão e Glibencamida, para controle da diabete, mebendazol, para verminose, e hidroclorotiazida e falta eventual de luvas e gaze.

4.1 Critério: Item 3, VIII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

4.2 Evidência: Resposta ao questionário específico da enfermeira.

5.3.4 Achado de auditoria

4. No PSF I e II verificou-se a falta eventual e quebra dos seguintes equipamentos: estetoscópio, tensiômetro e glicosômetro, sendo utilizados os instrumentos de uso particular dos profissionais.

4.1 Critério: Item 3, VI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

4.2 Evidência: respostas do questionário específico da enfermeira.

5.3.5 Achado de auditoria

5 Constatou-se falta de fornecimento vestimentas adequadas aos Agentes Comunitários de Saúde (camisetas e calçados) e material para o trabalho (lápis, prancheta, etc).

5.1 Critério: Item 2.1, XIV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648, item 2.1, VI, Capítulo 2, Portaria 648/2006.

5.2 Evidência: Respostas ao questionário específico dos agentes comunitário de saúde e observação direta.

5.3.6 Achado de auditoria

6. Verificou-se que capacitação dos membros da Equipe de Saúde da Família é limitada ao curso introdutório, profissionais alegam que se fazem necessários à promoção de novos cursos de interesse para atenção básica, especial diabetes e hipertensão.

6.1 Critério: Item 2.1, XIV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648, item 2.1, VI, Capítulo 2, Portaria 648/2006.

6.2 Evidência: Respostas ao questionário específico dos membros da ESF.

5.3.7 Achado de auditoria

7. Não foi verificada participação do Ministério da Saúde e da Secretaria Estadual no processo de capacitação das equipes.

7.1 Critério: Item 2.2, X, Capítulo 2 e Item 2.2, XX, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

7.2 Evidência: Respostas ao questionário específico dos membros da equipe.

5.3.8 Achados de auditoria

8. Dificuldades na observância do regime de trabalho de 40hrs semanais por parte profissionais médicos das Equipes de Unidades Básicas de Saúde da Família, conquanto diverso do regime tido como o habitual para esses profissionais.

8.1 Critério: Item 2.1, IV, Capítulo 2, Portaria GM/MS n.º 648/2006

8.2 Evidência: Resposta do questionário específico da auditoria da Coordenadora da Atenção Básica.

5.3.9 Achados de auditoria

9. Verificou-se que a Coordenadoria da Atenção Básica não possui um espaço próprio e infraestrutura definida nem telefone para exercer suas atividades na Secretaria Municipal de Saúde.

9.1 Critério: Item 1, I e V Capítulo I, Portaria GM/MS n.º 648/2006

9.2 Evidência: Observação direta.

5.4 Processo de Trabalho

5.4.1 Achados de auditoria

Não há programação de atividades de prevenção e busca ativa para principais doenças da população adscrita

1.1 Critério: Item 5, IV, Capítulo I, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

1.2 Evidência: Resposta aos questionários dos membros da ESF.

5.4.2 Achado de auditoria

2. Falta material de apoio para promoção de palestras e reuniões (vídeo, material impresso, etc.).

2.1 Critério: Item 2.1, V, Capítulo I, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

2.2 Evidência: Observação direta da equipe de auditores

5.4.3 Achado de auditoria

3. Atraso e dificuldades de realização de exame de laboratoriais e consultas especializadas de nível acima da Atenção Básica.

3.1 Critério: Item 2.1, IV, Capítulo 1, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

3.2 Evidência: resposta de questionários específicos de auditorias de enfermeiros e médicos.

5.4.4 Achado de Auditoria

4. A organização dos prontuários dos usuários é feita, sem recurso as técnicas de arquivologia ou da informatização, não permitindo uso racional, integral e sistemático da informação coletada.

4.1 Critério: Item 2.1, IX, Capítulo 1, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

4.2 Evidência: Observação direta da equipe de auditores.

5.5. Controle e Avaliação

5.5.1 Achado de auditoria

1 A Folha de Ponto que controla o horário dos próprios profissionais da Equipe da Saúde da família, é, meramente, formal, através da aposição da respectiva assinatura, sem efetividade para comprovação da assiduidade e da pontualidade.

1.1 Critério: Item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria n.º 648/2006.

1.2 Evidência: Respostas dos questionários específicos dos membros das equipes e observação direta da equipe de auditoria.

5.5.2 Achado de auditoria:

2 A supervisão da Atenção Básica, em parte, fica comprometida, ante a ausência de uma infraestrutura básica para atuação da coordenação.

2.1 Critério: Item 2.1, I e XIV e XV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

1.2 Evidência: Observação direta da equipe de auditoria.

5.5.3 Achado de auditoria:

3. Não há acompanhamento de uma forma sistemática do cumprimento das metas estabelecidas pelo Pacto de Saúde firmado pelo município.

3.1 Critério: Item 2.1, XIV e XV, Capítulo I, Portaria GM/MS n.º 648/2006.

3.2 Evidência: Observação direta.

6. Conclusão:

59. O Programa Governamental de Atenção Básica em Saúde representa um avanço para Sociedade Brasileira.

60. Fato que foi possível constatar na prática, a partir da verificação “in loco” promovida por esta auditoria nos municípios de Campina Grande, Sapé e Arara do Estado da Paraíba.

61. A evidência extraiu-se das respostas apresentadas aos questionários aplicados aos gestores, coordenadores, membros da equipe e usuários, nenhum dos envolvidos fez sequer uma remissão ao sistema de assistência à saúde precedente.

62. Ademais, não há como se ficar incólume ao entusiasmo transmitido por uma Equipe Saúde da Família rural, nos arredores do município de Sapé, ao findar sua jornada diária, em meio à lama e ao barro, após para prover serviços de saúde para aqueles, que, até pouco tempo, estavam apenas assistidos pela caridade oficial ou particular.

63. Desta forma, os benefícios esperados pela superação dos achados de auditoria pela administração, acima relacionados, nos três municípios, referem-se a uma perspectiva de ampliação da prestação de serviços da Atenção Básica de uma forma melhor e mais abrangente aos usuários do SUS.

64. Para tal, faz necessário o cumprimento fidedigno dos requisitos inerentes ao programa, a partir de um planejamento adequado com elaboração de um Plano de Saúde consistente, de acordo com as normas previstas.

65. Em seguida, a adequação da infraestrutura às necessidades crescentes das unidades básicas de saúde e demanda da comunidade que implicam em aprimoramentos permanentes, quer sob ótica administrativa, como espaços públicos, quer sob ótica da assistência à saúde, propriamente dita.

66. Ainda, resta a preocupação com os avanços nos processos dos trabalhos para que percorram uma linha de eficiência no uso dos recursos disponíveis, perscrutados por indicadores de controle e avaliação eficazes.

67. A seguir, far-se-á o detalhamento da proposta de recomendações a cada um dos municípios.

7. Proposta de encaminhamento

Diante do exposto e visando contribuir para melhoria do desempenho do programa de Saúde da Família - PSF nos municípios de Campina Grande/PB, Sapé/PB e Arara/PB encaminhamos as seguintes propostas:

7.1 Determinar à Secretaria Municipal de Campina Grande/PB que submeta o Plano Municipal, se ainda não o fez, a aprovação do Conselho Municipal de Saúde e suas atualizações, como previsto no Item 3, Capítulo III, Portaria n.º 648/2006 e, ainda, recomendar que:

a) *Elabore o Plano Municipal, considerando a análise situacional das carências e peculiaridades do Município, com previsto no art. 1º, 5§, da Portaria n.º 3.332/2006;*

b) *Insira no Plano Municipal item que demonstre a formalização do fluxo de usuários que requerem atendimentos de nível superior à atenção básica, considerando referências e contra-referências (item 6, VII, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

c) *Reavalie as diferenças salariais entre médicos, dentistas e enfermeiros nas Equipes de Saúde da Família, com um padrão mais equânime, considerando, dentre outros aspectos, as responsabilidades atribuídas a cada um dos membros das equipes;*

d) *Estabeleça uma programação anual de cursos de interesse para os membros da Equipe da Saúde Família, considerando o princípio da educação permanente da Atenção Básica (item 2.1, XVI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

e) *Proceda o arquivamento das fichas, cadastros e prontuários, de modo que obedeça os padrões técnicos da arquivologia, inclusive com recurso à informatização dos registros (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

f) *Estabeleça uma programação semestral específica de palestras, reuniões sobre cuidados com a saúde para os usuários acometidos de enfermidades de maior incidência, especificamente, hipertensão e diabetes, considerando, ainda, facilidade de acesso para os usuários aos locais dos eventos e os horários (item 5, III e IV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

g) *Identifique as razões para os atrasos na realização de consultas e exames especializados e adote as providências saneadoras (item 3, VII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

h) *Promova pesquisas de satisfação dos usuários sobre os serviços oferecidos pelas Equipes da Saúde da Família e divulgue as melhorias alcançadas, a partir das sugestões de usuários (Anexo 1, VII, da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

i) *Adote meios efetivos para comprovação da assiduidade e da pontualidade dos membros das Equipes da Saúde da Família (item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

j) *Informatize a rede municipal de Unidades Básicas de Saúde, de modo que sirva como um instrumento para maior agilidade na adoção de ações e decisões gerenciais (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006 (Item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

l) *Dê publicidade, em seu “site” na internet, e em outros meios de divulgação, do cumprimento das metas do Pacto da Saúde, firmado pelo município (Item 2.1, XII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

7.2 Determinar à Secretaria Municipal de Sapé/PB que elabore o Plano Municipal, se ainda não o fez, e o submeta, aprovação do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do item 3, Capítulo III da Portaria n.º 648/2006 e art. 4º, III, da Lei 8.142/90, ainda, recomendar que:

a) *Faça constar no Plano Municipal as garantias do fluxo de usuários que requeiram atendimentos de nível superior à atenção básica, considerando referências e contra-referências (item 6, VII, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

b) *Reavalie as diferenças salariais entre médicos, dentistas e enfermeiros nas ESF, com padrão mais equânime, considerando, dentre outros aspectos, as responsabilidades atribuídas a cada um dos seus membros;*

c) *Proceda, de imediato, a reforma e a pintura das instalações do PSF XIV Unidade de Saúde de Agrovila, por falta de condições de uso, ou, se for o caso, promova a transferência da unidade para outro imóvel (item 2.1, V, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

d) *Forneça aos agentes comunitários de saúde - AGS vestimentas e calçados adequados, com identificação visual, e material próprio para o trabalho (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

e) *Dote a Coordenadoria de Atenção Básica do município de espaço próprio, mobiliários e equipamentos, suficientes para cumprir suas atividades gerenciais (item 2.1, III, Capítulo II, da Portaria GM/MS n.º 648/2006);*

f) Programe cursos, palestras e outras atividades de interesse para os membros das equipes da Saúde da Família, considerando o princípio da educação permanente do programa (item 2.1, XVI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

g) Proceda o arquivamento das fichas, cadastros e prontuários, de modo que obedeça os padrões técnicos mínimos da arquivologia, inclusive com recurso à informatização dos registros (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

h) Estabeleça uma programação semestral específica de palestras, reuniões sobre cuidados com a saúde para os usuários acometidos de enfermidades de maior incidência, especificamente, hipertensão e diabetes, considerando, ainda, facilidade de acesso para os usuários aos locais dos eventos e os horários (item 5, III e IV, Capítulo I, da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

i) Identifique as razões para atrasos na realização de consultas e exames especializados e adote providências saneadoras (item 3, VII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

j) Adote meios efetivos para comprovação da assiduidade e da pontualidade dos membros das Equipes da saúde da Família (item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

l) Informatize a rede municipal de Unidades Básicas de Saúde Família, de modo que propicie maior agilidade nas ações gerenciais (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

m) Dê publicidade, em seu site na internet, e em outros meios de divulgação, do cumprimento das metas do Pacto da Saúde, firmado pelo município (item 2.1, XII, capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006).

7.3 Determinar à Secretaria Municipal de Arara/PB que elabore o Plano Municipal, se ainda não o fez, e o submeta, aprovação do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do item 3, Capítulo III, Portaria n.º 648/2006 e art. 4º, III, da Lei 8.142/90, ainda, recomendar que:

a) Faça constar no Plano Municipal as garantias do fluxo de usuários que requeiram atendimentos de nível superior à atenção básica considerando referências e contra-referências (item 6, VII, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

b) Reavalie as diferenças salariais entre médicos, dentistas e enfermeiros nas ESF, com padrões mais equânimes, considerando as responsabilidades atribuídas de cada um dos seus membros;

c) Proceda, de imediato, a reforma e a pintura das instalações do PSF I - Unidade de Saúde - rua Cônego Teodomiro, por falta de condições de uso, ou, se for o caso, promova a transferência da unidade para outro imóvel (item 2.1, V, Capítulo I, da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

d) Proceda, de uma forma eficaz, a fiscalização da pontualidade e assiduidade dos médicos das Equipe Saúde da Família (Item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

e) Promova a dispensação dos medicamentos nas próprias Unidades Básicas de Saúde e não na Secretaria Municipal (item 3, VIII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

f) Adote providências imediatas para que se evite a falta eventual de medicamentos essenciais à Atenção Básica como Captopril, controle da hipertensão e Glibencamida, controle da diabetes, mebendazol, para verminose, e hidroclorotiazida, além da falta de luvas e gaze (item 3, VIII, Capítulo I, Portaria GM/MS n.º 648/2006);

g) Adote de providências imediatas para suprir os PSF I e II dos aparelhos estetoscópio, tensiômetro e glicosômetro, em plenas condições de uso (item 3, VI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

h) Forneça os agentes comunitários de saúde - AGS vestimentas e calçados adequados, com identificação visual, e material próprio para o trabalho (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

i) Programe cursos, palestras e outras atividades de interesse para os membros das equipes da Saúde da Família, considerando a possibilidade de promoção conjunta com municípios vizinhos (item 2.1, XVI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

j) Dote a Coordenadoria da Atenção Básica de espaço próprio, equipamentos e, especialmente, telefone, para cumprimento de suas atividades regulares (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

l) Estabeleça uma programação semestral específica de palestras, reuniões sobre cuidados com a saúde para os usuários acometidos de enfermidades de incidência, especialmente, hipertensão e diabetes, considerando, ainda, facilidade de acesso para os usuários aos locais dos eventos e os horários (item 5, III e IV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

m) Proceda o arquivamento das fichas, cadastros e prontuários dos usuários, de modo que obedeça padrões técnicos da arquivologia mínimos da arquivologia, inclusive com recurso à informatização dos registros (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

n) Dê publicidade com uso dos meios de divulgação que dispuser, do cumprimento das metas do Pactos de Saúde (item 2.1, XII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);.

o) Informatize sua rede municipal de Unidades Básicas de Saúde, de modo que sirva como um instrumento para maior agilidade na adoção de ações e decisões gerenciais (item 2.1, III, do Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006).

7.4 Recomendar ao Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde – DAB/MS que:

a) Reexamine o regime de trabalho dos médicos na ESF, considerando a possibilidade de harmonizar o interesse dos profissionais médicos com os princípios da Atenção Básica, nos termos Item 2.1, IV, Capítulo 2, Portaria GM/MS n.º 648/2006 (item 3, I, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

b) Estabeleça como uma padrão de infraestrutura adicional a informatização das Unidades Básicas de Saúde, subsidiando com programas específicos para as atividades de rotina;

c) Estude a criação de uma coordenação pedagógica, que defina uma linha curricular dirigida à Atenção Básica, considerando, ainda, a possibilidade da estruturação de cursos à distância via Internet (item 3, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

d) Possibilite ao cidadão o acesso livre, de uma forma simples e objetiva, ao “site” do sistema que monitora o cumprimento das metas do Pacto da Saúde pelos municípios (item 2.1, XII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

e) Disponibilize meios para auxiliar no processo de planejamento municipal, adequados ao porte de cada município (item 2.3, IV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

f) Oriente, de uma forma objetiva, aos município de pequeno e médio porte, sobre os procedimentos a serem adotados para o acesso aos financiamentos de melhoria da gestão SUS, previstos do arts.28 e 29 da Portaria n.º 204/2007;

g) Promova campanha de divulgação ampla dirigida a municípios, de pequeno e médio porte, com objeto de conscientizar os usuários do SUS sobre os princípios da Atenção Básica (item I, VI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006).

7.5 Encaminhar cópia da Decisão que vier a ser tomada pelo Tribunal, bem como Relatório e Voto que a fundamentarem, para os seguintes destinatários:

a) Secretário de Saúde do Estado da Paraíba;

b) Prefeitos, Secretários Municipais de Saúde e Coordenadores da Atenção Básica de Campina Grande, Sapé e Arara;

c) Presidentes dos Conselhos Municipais de Saúde de Campina Grande, Sapé e Arara;

d) Diretor do Departamento da Atenção Básica do Ministério da Saúde.

7.6 Determinar à SECEX/PB o monitoramento da implementação do Acórdão, que vier a ser prolatado nestes autos.”.

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de Auditoria de Natureza Operacional realizada nos Municípios de Campina Grande, Sapé e Arara, todos do Estado da Paraíba, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário. Os trabalhos

integram Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde, com foco nas atividades desempenhadas pelas Equipes de Saúde da Família – SF, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde.

2. No Estado da Paraíba, as primeiras equipes do programa Saúde da Família começaram a atuar em 1994. Atualmente, 1.258 equipes, 7.270 agentes comunitários e 1.156 grupos de saúde bucal atendem mais de 3,6 milhões de pessoas, apoiadas por 212 Núcleos de Atenção à Saúde da Família – NASF, 52 NASF tipo 2 e 5 NASF intermunicipal.

3. A equipe de auditores registrou em Campina Grande evolução no programa, com atingimento das metas estabelecidas e boa avaliação pelos usuários, havendo, contudo, oportunidades de melhorias.

4. No Município de Sapé, por sua vez, os analistas constataram que, não obstante haver coordenação composta por profissionais comprometidos com os princípios da Atenção Básica, faz-se necessário apoio das esferas estadual e federal para proporcionar a evolução no atendimento da população.

5. Por outro lado, a Atenção Básica exercida no Município de Arara carece de investimentos e necessita atuação imediata das equipes do programa, da comunidade e dos órgãos estaduais e federais de saúde.

6. Dentre os achados de auditoria decorrentes dos trabalhos realizados pela Secex/PB nos municípios em questão, cabe ressaltar os seguintes:

a) ausência do Plano Municipal de Saúde ou não aprovação deste pelo Conselho Municipal de Saúde;

b) insatisfação, por parte de enfermeiros, pela diferença na retribuição salarial em relação aos médicos;

c) organização dos prontuários não informatizada e realizada sem técnicas de arquivologia, prejudicando o uso da informação;

d) ausência de programação específica de palestras, reuniões e oficinas para grupos com enfermidades de maior incidência;

e) não capacitação complementar em conhecimentos sobre Atenção Básica para os membros da Equipe de Saúde da Família, em especial para atendimentos ligados a doenças como diabetes e hipertensão.

7. Digno de nota, também, foram os problemas relacionados aos profissionais que atuam no programa. Em todos os municípios da amostra, os auditores constataram dificuldades no cumprimento do regime de trabalho de 40 horas semanais pelos profissionais médicos das Equipes de Unidades Básicas do Saúde da Família.

8. Em Campina Grande, a folha de ponto para controle do horário dos profissionais da Equipe de Saúde da Família tem cunho apenas formal, não havendo fiscalização adequada da pontualidade e assiduidade dos servidores.

9. No Município de Sapé, a equipe de auditoria visitou a Unidade de Saúde da Família Antônio Mariz em dia e horário de grande frequência de usuários, mas não encontrou médico à disposição dos pacientes. O PSF – 1 Unidade de Saúde, localizado na rua Cônego Teodomiro, no Município de Arara, na segunda-feira 31/08/2009, às 10h30min, encontrava-se fechado.

10. A questão é de grande relevância, pois esses profissionais de saúde são a principal matéria-prima do programa de Atenção Básica em Saúde, devendo o comprometimento e atuação das equipes ser objeto de controle frequente pelos órgãos responsáveis.

11. Entretanto, não se pode olvidar que esses servidores necessitam de estrutura física e recursos materiais adequados ao exercício de suas funções. Os auditores observaram, no Município de Sapé, que as instalações do PSF XVII – Unidade de Saúde de Agrovila encontram-se em condições precárias, com banheiros interditados e infiltrações nas paredes, mesma conjuntura identificada no PSF I – Unidade de Saúde, localizada na rua Cônego Teodomiro, em Arara.

12. Nesse diapasão, endosso as determinações e recomendações propostas pela Unidade Técnica, com exceção daquelas de cunho geral, dirigidas ao Ministério da Saúde, que serão melhor avaliadas quando da apresentação do relatório de consolidação desta FOC pela 4ª Secex, unidade coordenadora.

13. Ante o exposto, em concordância com a unidade técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 03 de março de 2010.

JOSÉ JORGE
Ministro

ACÓRDÃO N.º 337/2010 - TCU – Plenário

1. Processo n.º TC- 018.507/2009-2 (com 1 volume e 1 anexo)
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Metuselá Agra de Melo, Maria Luzinete dos Santos e Sônia Maria Barbosa de Goes e Souza.
4. Entidades: Municípios de Campina Grande, Sapé e Arara, no Estado da Paraíba.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PB (Secex-PB).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria de natureza operacional realizada nos Municípios de Campina Grande, Sapé e Arara, todos do Estado da Paraíba, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC destinada a avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde (Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde), incluindo análises quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia, abrangendo, sobretudo, a implantação/funcionamento das respectivas estratégias.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar:

9.1.1 ao Município de Campina Grande/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que submeta o Plano Municipal e suas atualizações, se ainda não o fez, à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, como previsto no Item 3, Capítulo III, Portaria n.º 648/2006;

9.1.2 ao Município de Sapé/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que elabore o Plano Municipal, se ainda não o fez, e o submeta à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do item 3, Capítulo III, da Portaria n.º 648/2006, e art. 4º, III, da Lei 8.142/90;

9.1.3 ao Município de Arara/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que elabore o Plano Municipal, se ainda não o fez, e o submeta à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do item 3, Capítulo III, Portaria n.º 648/2006, e art. 4º, III, da Lei 8.142/90

9.2 recomendar ao Município de Campina Grande/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.2.1 elabore o Plano Municipal, considerando a análise situacional das carências e peculiaridades do Município, como previsto no §5º, do art. 2º, da Portaria n.º 3.332/2006;

9.2.2 insira no Plano Municipal item que demonstre a formalização do fluxo de usuários que requerem atendimentos de nível superior à atenção básica, considerando referências e contra-referências (item 6, VII, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.3 reavalie as diferenças salariais entre médicos, dentistas e enfermeiros nas Equipes de Saúde da Família - ESF, com um padrão mais equânime, considerando, dentre outros aspectos, as responsabilidades atribuídas a cada um dos membros das equipes;

9.2.4 estabeleça uma programação anual de cursos de interesse para os membros da Equipe da Saúde Família, considerando o princípio da educação permanente da Atenção Básica (item 2.1, XVI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.5 proceda ao arquivamento das fichas, cadastros e prontuários, de modo que obedeça os padrões técnicos da arquivologia, inclusive com recurso à informatização dos registros (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.6 estabeleça uma programação semestral específica de palestras, reuniões sobre cuidados com a saúde para os usuários acometidos de enfermidades de maior incidência, especialmente, hipertensão e diabetes, considerando, ainda, facilidade de acesso para os usuários aos locais dos eventos e os horários (item 5, III e IV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.7 identifique as razões para os atrasos na realização de consultas e exames especializados e adote as providências saneadoras (item 3, VII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.8 promova pesquisas de satisfação dos usuários sobre os serviços oferecidos pelas Equipes da Saúde da Família e divulgue as melhorias alcançadas, a partir das sugestões de usuários (item 4, VIII, Capítulo II, da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.9 adote meios efetivos para comprovação da assiduidade e da pontualidade dos membros da Equipes da Saúde da Família (item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.10 informatize a rede municipal de Unidades Básicas de Saúde, de modo que sirva como um instrumento para maior agilidade na adoção de ações e decisões gerenciais (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006 (Item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.2.11 dê publicidade, em seu “site” na internet, e em outros meios de divulgação, do cumprimento das metas do Pacto da Saúde, firmado pelo município (Item 2.1, XII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3 recomendar ao Município de Sapé/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.3.1 faça constar no Plano Municipal as garantias do fluxo de usuários que requeiram atendimentos de nível superior à atenção básica, considerando referências e contra-referências (item 6, VII, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.2 reavalie as diferenças salariais entre médicos, dentistas e enfermeiros nas ESF, com padrão mais equânime, considerando, dentre outros aspectos, as responsabilidades atribuídas a cada um dos seus membros;

9.3.3 proceda, de imediato, a reforma e a pintura das instalações do PSF XIV Unidade de Saúde de Agrovila, por falta de condições de uso, ou, se for o caso, promova a transferência da unidade para outro imóvel (item 2.1, V, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.4 forneça aos agentes comunitários de saúde - AGS vestimentas e calçados adequados, com identificação visual, e material próprio para o trabalho (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.5 dote a Coordenadoria de Atenção Básica do município de espaço próprio, mobiliários e equipamentos, suficientes para cumprir suas atividades gerenciais (item 2.1, III, Capítulo II, da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.6 programe cursos, palestras e outras atividades de interesse para os membros das equipes da Saúde da Família, considerando o princípio da educação permanente do programa (item 2.1, XVI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.7 proceda ao arquivamento das fichas, cadastros e prontuários, de modo que obedeça os padrões técnicos mínimos da arquivologia, inclusive com recurso à informatização dos registros (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.8 estabeleça uma programação semestral específica de palestras, reuniões sobre cuidados com a saúde para os usuários acometidos de enfermidades de maior incidência, especialmente, hipertensão e

diabetes, considerando, ainda, facilidade de acesso para os usuários aos locais dos eventos e os horários (item 5, III e IV, Capítulo I, da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.9 identifique as razões para atrasos na realização de consultas e exames especializados e adote providências saneadoras (item 3, VII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.10 adote meios efetivos para comprovação da assiduidade e da pontualidade dos membros das Equipes da Saúde da Família (item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.11 informatize a rede municipal de Unidades Básicas de Saúde da Família, de modo que propicie maior agilidade nas ações gerenciais (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.3.12 dê publicidade, em seu sítio na internet, e em outros meios de divulgação, do cumprimento das metas do Pacto da Saúde, firmado pelo município (item 2.1, XII, capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006).

9.4 recomendar ao Município de Arara/PB, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.4.1 faça constar no Plano Municipal as garantias do fluxo de usuários que requeiram atendimentos de nível superior à atenção básica considerando referências e contra-referências (item 6, VII, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.2 reavalie as diferenças salariais entre médicos, dentistas e enfermeiros nas ESF, com padrões mais equânimes, considerando as responsabilidades atribuídas de cada um dos seus membros;

9.4.3 proceda, de imediato, a reforma e a pintura das instalações do PSF I - Unidade de Saúde - rua Cônego Teodomiro, por falta de condições de uso, ou, se for o caso, promova a transferência da unidade para outro imóvel (item 2.1, V, Capítulo I, da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.4 proceda, de uma forma eficaz, a fiscalização da pontualidade e assiduidade dos médicos das Equipe Saúde da Família (Item 2.1, IV, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.5 promova a dispensação dos medicamentos nas próprias Unidades Básicas de Saúde e não na Secretaria Municipal (item 3, VIII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.6 adote providências imediatas para que se evite a falta eventual de medicamentos essenciais à Atenção Básica como aqueles destinados ao controle da hipertensão, da diabetes e de verminoses, além da falta de luvas e gaze (item 3, VIII, Capítulo I, Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.7 adote de providências imediatas para suprir os PSF I e II dos aparelhos estetoscópio, tensiômetro e glicosômetro, em plenas condições de uso (item 3, VI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.8 forneça aos agentes comunitários de saúde - AGS vestimentas e calçados adequados, com identificação visual, e material próprio para o trabalho (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.9 programe cursos, palestras e outras atividades de interesse para os membros das equipes da Saúde da Família, considerando a possibilidade de promoção conjunta com municípios vizinhos (item 2.1, XVI, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.10 dote a Coordenadoria da Atenção Básica de espaço próprio, equipamentos e, especialmente, telefone, para cumprimento de suas atividades regulares (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.11 estabeleça uma programação semestral específica de palestras, reuniões sobre cuidados com a saúde para os usuários acometidos de enfermidades de incidência, especialmente, hipertensão e diabetes, considerando, ainda, facilidade de acesso para os usuários aos locais dos eventos e os horários (item 5, III e IV, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.12 proceda ao arquivamento das fichas, cadastros e prontuários dos usuários, de modo que obedeça padrões técnicos da arquivologia mínimos da arquivologia, inclusive com recurso à informatização dos registros (item 2.1, III, Capítulo II da Portaria GM/MS n.º 648/2006);

9.4.13 dê publicidade com uso dos meios de divulgação que dispuser, do cumprimento das metas do Pactos de Saúde (item 2.1, XII, Capítulo I da Portaria GM/MS n.º 648/2006);.

9.4.14 informatize sua rede municipal de Unidades Básicas de Saúde, de modo que sirva como um instrumento para maior agilidade na adoção de ações e decisões gerenciais (item 2.1, III, do Capítulo II, da Portaria GM/MS n.º 648/2006).

9.5 pia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Secretário de Saúde do Estado da Paraíba, aos Prefeitos, aos Secretários Municipais de Saúde e aos Coordenadores da Atenção Básica de Campina Grande, Sapé e Arara, aos Presidentes dos Conselhos Municipais de Saúde de Campina Grande, Sapé e Arara, ao Diretor do Departamento da Atenção Básica do Ministério da Saúde.

9.6 determinar à Secex/PB que monitore o cumprimento das determinações constantes no subitem 9.1 supra.

10. Ata n.º 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0337-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR

Presidente

JOSÉ JORGE

Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO

TC- 018.546/2009-0 (com 1 volume e 3 anexos – com 6 volumes)

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidades: Municípios de Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru, no Estado do Pará.

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA ÀS INSTÂNCIAS INTERESSADAS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de natureza operacional realizada nos Municípios de Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru, todos do Estado do Pará, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário. Os trabalhos integram Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde.

2. Trancrego, a seguir, com os ajustes de forma que julgo pertinentes, excerto do referido relatório, em que constam os principais achados, a conclusão e as respectivas propostas de encaminhamento da equipe, com as quais se manifestaram de acordo os dirigentes da Secex/PA:

“(…)

Introdução

1.1 Identificação simplificada do objeto de auditoria

1. O presente trabalho tem por objetivo apresentar os resultados da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, modalidade auditoria de natureza operacional, realizada nas principais estratégias do Programa Governamental Atenção Básica em Saúde (Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde) de cinquenta e quatro municípios distribuídos por em dezoito estados da federação.

2. O principal objeto desta fiscalização foi avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das mencionadas estratégias, incluindo análises quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia. Para tal, foram avaliados alguns aspectos operacionais relacionados ao planejamento municipal, que deve se adequar à estratégia Saúde da Família; à alocação dos recursos financeiros, especialmente, no que se refere ao cumprimento da contrapartida dos entes federados no financiamento da atenção básica em saúde; à infraestrutura disponível para o desenvolvimento das atividades das equipes; ao processo de trabalho das equipes, de acordo com os objetivos da política de saúde e ao controle e avaliação, notadamente, aquele realizado pelo gestor local sobre a atuação das equipes da Saúde da Família - SF, Saúde Bucal - SB e Agente Comunitário de Saúde - ACS.

1.2 Antecedentes

3. Foi realizado por este Tribunal Levantamento da Função Saúde, no âmbito do Tema de Maior Significância – TMS – n.º 9/2009 (TC n.º 002.088/2009-2), que identificou diversos pontos de riscos relacionados à implantação e ao funcionamento do referido programa. Os resultados apontaram a necessidade da realização de auditoria operacional a fim de verificar a gestão dos recursos públicos federais repassados aos municípios.

4. Tramitou, também, nesta corte o processo TC n.º 009.017/2009-2, oriundo do Congresso Nacional, com solicitação para realização de auditoria na estratégia SF, a fim de verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a gestão dos recursos repassados aos municípios pelo Ministério da Saúde. O referido processo culminou no Acórdão TCU n.º 1.067/2009 – Plenário, que autorizou a realização da mencionada auditoria.

1.3 Objetivos e escopo da auditoria

5. O problema base da auditoria consistiu em tentar identificar em que medida a SF, SB e ACS têm sido efetivamente utilizados como estratégias para organizar os sistemas municipais de saúde, a partir dos principais objetivos propostos na Política Nacional de Atenção Básica em Saúde – PNAB.

6. A partir desse enfoque, o problema foi segmentado em cinco pontos necessários à reestruturação do sistema de saúde municipal (planejamento, aplicação dos recursos financeiros, infraestrutura, processo de trabalho das equipes e controle, avaliação e monitoramento). Para cada um destes pontos foi formulada uma questão de auditoria, objetivando identificar possíveis distorções na implantação e implementação das principais estratégias que norteiam o atendimento básico em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Tentou-se, assim, fazer uma investigação sobre condições necessárias à reorganização dos sistemas municipal de saúde.

1.4 Metodologia

7. Para todas as questões de auditoria relacionadas adotaram-se, como estratégias metodológicas, as técnicas de estudos de caso e pesquisa.

8. Na fase de planejamento, foi realizada uma visita-piloto ao município de Alexânia/GO, com o objetivo de testar e aperfeiçoar os instrumentos de coleta de dados (roteiros de entrevista e de observação direta). Os instrumentos foram aplicados junto à Secretária Municipal de Saúde, à Coordenação Municipal de Atenção Básica, aos médicos e enfermeiros das Equipes de Saúde da Família – ESF, aos dentistas das Equipes de Saúde Bucal – ESB – e aos beneficiários.

9. Posteriormente, na fase de execução, os estudos de caso foram realizados em dezoito estados da federação¹⁴, sendo visitados de três a quatro municípios em cada. Inicialmente, todos os municípios com

¹⁴ AP, PA, RR, AL, BA, PB, PE, PI, RN, SE, GO, MS, ES, MG, RJ, SP, PR e RS

uma cobertura mínima que 20% da população foram excluídos da amostra. Em seguida foram escolhidos quatro indicadores de desempenho sensíveis à atenção básica em saúde, dentre aqueles utilizados pelo Ministério da Saúde, a fim de identificar os resultados alcançados pelos municípios. A partir do desempenho de cada um, foi feita uma estratificação das populações em duas faixas (maiores e menores de 80 mil habitantes), gerando assim uma lista dos municípios com os melhores e piores desempenhos relacionados aos indicadores selecionados. Finalmente, a lista foi encaminhada para a respectiva Secretaria de Controle Externo – SECEX regional para definição dos municípios a serem submetidos à auditoria deste Tribunal.

10. A Secretaria de Controle Externo do Pará – SECEX/PA selecionou três municípios para proceder a suas pesquisas. Dois estavam inseridos como portadores de piores indicadores: Igarapé-Miri (possuindo 56.639 habitantes) e Bujaru (possuindo 23.429 habitantes. O outro era considerado como portador de melhores indicadores: Santarém (possuindo 314.507 habitantes). Os dois primeiros municípios eram considerados, respectivamente, como o 5º e 9º piores colocados dentre os municípios do Estado do Pará, ao passo que o último era considerado como o 13º melhor colocado neste ranking.

10. Nos estudos de caso foram entrevistados os gestores municipais do programa, os coordenadores da atenção básica em saúde nos municípios, os membros das ESF e de ESB, os agentes comunitários de saúde e os beneficiários. Também foram feitas observações diretas das unidades básicas de saúde.

2. Visão geral da Atenção Básica em Saúde

2.1 Objetivos

11. De acordo com a Portaria n.º 648/GM de 28 de março de 2006, Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. É desenvolvida por meio do exercício de práticas gerenciais e sanitárias democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios bem delimitados, pelas quais cada equipe assume a responsabilidade sanitária.

12. Nesse contexto, a SF, SB e ACS constituem-se em ações estratégicas voltadas para a organização da atenção básica, de acordo com os preceitos do SUS. Têm por objetivo orientar a mudança no modelo assistencial do país, hoje centrado na medicina curativa e hospitalocêntrica. Devem direcionar as ações para o indivíduo, considerando-o em sua singularidade, complexidade, integralidade e inserção sócio-cultural, e desenvolver ações destinadas à redução de danos ou de sofrimentos passíveis de comprometer as possibilidades de viver de modo saudável.

13. Devem ser, também, a base para a organização dos sistemas municipais de saúde, que precisam oferecer um conjunto mínimo de serviços à população, visando sempre ao fortalecimento das ações da atenção primária e à racionalidade na utilização dos demais níveis assistenciais.

14. A implementação dar-se-á mediante a implantação de equipes multiprofissionais fixadas em unidades básicas de saúde, próximas da população usuária, a fim de estabelecer a Saúde da Família como primeiro nível de assistência à saúde no âmbito do SUS. O principal eixo de atuação se materializa na ampliação do acesso à rede de serviços de saúde, especialmente, nas seguintes áreas: controle da tuberculose, eliminação da hanseníase, controle da hipertensão, controle da diabetes mellitus, saúde bucal, saúde da criança, saúde do idoso e saúde da mulher.

2.2 Responsáveis

15. No Ministério da Saúde, o programa governamental Atenção Básica em Saúde está sob a coordenação do Departamento de Atenção Básica – DAB, da Secretaria de Assistência à Saúde - SAS, que tem a missão de operacionalizá-la no âmbito da gestão federal do SUS, desenvolvendo mecanismos de controle e avaliação, além de prestar cooperação técnica na implementação e organização das estratégias SF, SB e ACS.

16. Cabe ao estado da federação contribuir para a reorientação do modelo de atenção à saúde, mediante apoio à Atenção Básica, e para o estímulo à adoção da estratégia Saúde da Família pelos serviços municipais de saúde. A execução das ações e serviços de saúde da atenção primária compete

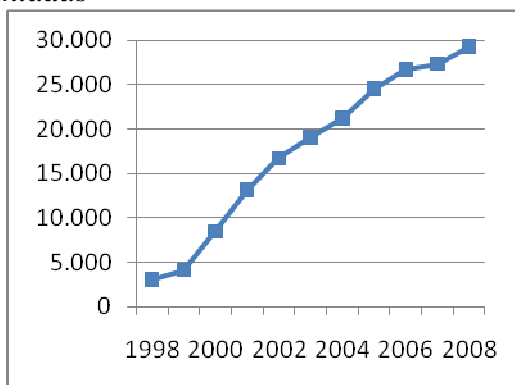
aos municípios, os quais recebem os recursos financeiros estaduais e federais, além de contribuir com sua contrapartida.

2.3 Histórico

17. Criado oficialmente no Brasil em 1994, o Programa Saúde da Família, hoje chamado de estratégia Saúde da Família, foi inspirado em experiências desenvolvidas na área da saúde pública em vários países tais como Cuba, Inglaterra, Canadá e outros. Reconhecido como medicina preventiva, de menor custo e com maior resolutividade a longo prazo, a estratégia Saúde da Família institucionalizou no SUS a atenção primária em saúde, a fim de atender ao disposto na CF/1988 e à Lei Orgânica da Saúde, de 1990, que dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde.

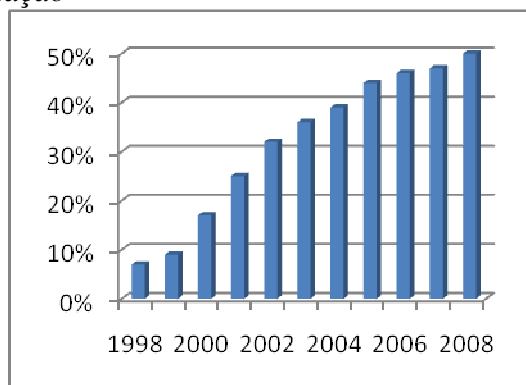
18. Verificou-se nos últimos anos um expressivo crescimento na implantação das equipes estratégicas da PNAB, bem como no volume de recursos alocados. O número de equipes multiprofissionais implantadas saltou de 3.062 para 29.300 equipes entre 1998 e 2008. A estimativa de cobertura da Saúde da Família que era de 7% em 1998 atingiu 50% da população em 2008 (Gráficos 01 e 02). Outras estratégias importantes, como a Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde, objeto desta fiscalização, também avançaram significativamente. Conforme fontes do Ministério da Saúde, a Saúde Bucal, que não existia em 1998, hoje conta com 17.807 equipes montadas.

Gráfico 01 - Saúde da Família - equipes implantadas



Fonte: Siafi Gerencial

Gráfico 02 - Estimativa de cobertura da população



19. O modelo da atenção básica organizada a partir da Saúde da Família preconiza uma equipe de caráter multiprofissional (médico generalista, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agente comunitário de saúde) que trabalha com um território de abrangência limitado, cadastramento e acompanhamento da população residente na área, podendo contar com equipes de Saúde Bucal (um dentista e um auxiliar de saúde bucal ou Técnico de Higiene Bucal).

20. De acordo com a PNAB, cada equipe multiprofissional é responsável por 3.000 a 4.000 indivíduos. Por estarem próximas à comunidade, as equipes devem conhecer as famílias do território adscrito, identificar os problemas de saúde e as situações de risco na comunidade, elaborar programa de atividades para enfrentar os determinantes do processo saúde/doença, desenvolver ações educativas e intersetoriais relacionadas com os problemas de saúde identificados e prestar assistência integral às famílias sob sua responsabilidade no âmbito da atenção básica.

23. O município de Igarapé-Miri detém uma população estimada em 57.001 habitantes, segundo projeções do IBGE para 2009 (fonte: Plano Municipal de Saúde 2009/2012 – fls. 126/208 – Anexo 1). Destes, 49,84% contam com cobertura do PSF, conforme dados extraídos do SIAB (fls. 25/54 – Anexo 1). Segundo informações retiradas do Quadro de Indicadores apresentado (fls. 72/75 – Anexo 1), 3,36% desta população tiveram cobertura da primeira consulta odontológica programática em 2008, com projeções de se expandir esta cobertura para 6,00 % em 2009.

24. O município de Santarém detém uma população estimada em 285.736 habitantes, segundo relatório apresentado pela Secretaria Municipal de Saúde (fls. 278/381 – Anexo 2). Destes, 32% contavam com cobertura do PSF em 2008 e os restantes 68% contavam com cobertura do PACS. 25. O município de Bujaru detém uma população estimada em 23.429 habitantes, segundo fonte MS/SAS/DAB de maio/2009, dos quais aproximadamente contam com cobertura do PSF, conforme entrevista feita com as enfermeiras das duas USF deste município.

2.4 Legislação pertinente

21. O art. 196 da Constituição Federal estabelece a saúde como um direito de todos e um dever do estado, que deverá instituir políticas públicas capazes de garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde voltados para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde de todos, visando à redução do risco de doença e de outros agravos.

22. A Lei n.º 8.080/1990 regulamenta dispositivo constitucional sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços de saúde, bem como o financiamento.

23. A PNAB (Portaria GM/MS n.º 648/2006) estabelece as diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, tendo a Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS) como estratégias prioritárias para reorganização das ações e serviços da Atenção Básica no âmbito do SUS.

24. Os recursos federais são transferidos aos municípios por meio de cinco Blocos de Financiamento (Portaria GM/MS n.º 204/2007), entre eles o bloco da Atenção Básica que consiste no somatório dos recursos federais destinados às transferências do PAB Fixo e do PAB Variável.

2.5. Indicadores de desempenho

25. O PPA 2008-2011 definiu quatro indicadores de desempenho para Atenção Básica. O principal deles é a Taxa de População Coberta por Equipes de Saúde da Família, dada pela relação percentual entre a população cadastrada no SIAB, em determinado local, e a população total no mesmo local. Para 2011, foi estabelecido cobertura de 70% da população.

a. Além disso, a PNAB faz referência a outros indicadores: média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas dos estados; proporção de nascidos vivos de mães com quatro ou mais consultas de pré-natal; razão entre exames citopatológicos cervicovaginais em mulheres entre 25 e 59 anos e a população feminina nessa faixa etária; cobertura vacinal por tetravalente em menores de um ano de idade.

26. Cabe destacar, também, o normativo que regulamenta a unificação dos indicadores de saúde no âmbito do Pacto pela Saúde (Portaria n.º 91/GM de 10 de janeiro de 2007). A pactuação do rol de indicadores da mencionada portaria é obrigatória e objetiva o alcance de resultados sanitários relativos às prioridades definidas anualmente nas instâncias de pactuação do SUS¹⁵. Tanto as metas acordadas quanto os resultados devem ser registrados no SISPACTO¹⁶. Tais registros são decorrentes de informações declaratórias dos gestores municipais e estaduais.

2.6 Metas

27. Uma das prioridades do Plano Plurianual 2008-2011 é a redução das desigualdades existentes no Brasil por meio da promoção da inclusão social, materializada na ampliação do acesso à saúde de forma igualitária com qualidade e integralidade. Para isso foi previsto a expansão da estratégia Saúde da Família, de acordo com as metas físicas estabelecidas: implantação de mais 14.502 Equipes de Saúde da Família em todo o território nacional até 2011. Segundo dados do Ministério da Saúde¹⁷, até junho de 2009, estavam registradas mais de 29 mil equipes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES.

¹⁵ Comissões Bipartite e Tripartite

¹⁶ Sistema informatizado destinado ao registro das metas pactuados no âmbito da Portaria nº 91/2007 e seus respectivos resultados.

¹⁷ <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/abnumeros.php>

28. O Plano Mais Saúde (PAC Saúde) do governo federal, também, prevê a expansão da estratégia Saúde da Família. A meta é aumentar o número de equipes para 40.000, até 2011, ampliando a cobertura de 49%, em 2007, para 70% da população, em 2011. De igual forma, está previsto o aumento do número de equipes de Saúde Bucal e de Agentes Comunitários. No que se refere à infraestrutura, a meta é construir 7.655 módulos básicos de saúde ao custo médio de R\$ 200 mil, até 2011.

29. Outra medida prevista é a implantação de unidades de apoio e referência para Atenção Básica, cujas metas fixadas para 2011 foram: 1.500 Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), ao custo estimado de R\$ 240 mil; 400 Centros de Especialidades Odontológicas (CEOS), ao custo médio de R\$ 180 mil; 430 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); 132 Unidades de Pronto Atendimento e Apoio Diagnóstico (UPAs), ao custo médio unitário de R\$ 2 milhões.

2.7 Aspectos orçamentários

30. O financiamento da Atenção primária no Brasil é de responsabilidade das três esferas de governo. Os recursos federais são transferidos aos municípios na modalidade fundo a fundo por meio de duas ações orçamentárias (PAB-Fixo e PAB-Variável), que integram o Programa Orçamentário 1214 (Atenção Básica em Saúde).

31. O PAB Fixo é destinado a todos os municípios e baseia-se na população residente (valor per capita/ano, pago em duodécimos). A PNAB estabelece que essa parte fixa deverá ser corrigida anualmente mediante o cumprimento de metas pactuadas para indicadores da Atenção Básica.

32. Os recursos financeiros alocados no PAB variável são repassados aos municípios com a finalidade de estimular a implantação das seguintes estratégias de organização da Atenção Básica: Saúde da Família (SF); Agentes Comunitários de Saúde (ACS); Saúde Bucal (SB); Compensação de Especificidades Regionais, Saúde Indígena; Saúde no Sistema Penitenciário; Núcleo Apoio Saúde da Família e Saúde na Escola. Os valores são calculados de acordo com a implementação dos referidos componentes (normalmente, por equipe montada).

33. A Função Saúde executou no exercício de 2008 mais de 44 bilhões de reais. Deste total quase 18% foi executado para custear a atenção Básica, ou seja, 8,012 milhões de reais (tabela 01).

Tabela 01 – Distribuição do gasto Função Saúde por programa governamental Em milhões

PROGRAMAS		Crédito Liquidado	% relativo ao total função saúde
1220	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	23.636,85	53,05%
1214	Atenção Básica em Saúde	8.012,33	17,98%
-	Demais programas	12.903,38	28,96%
Total Função Saúde		44.552,56	100%

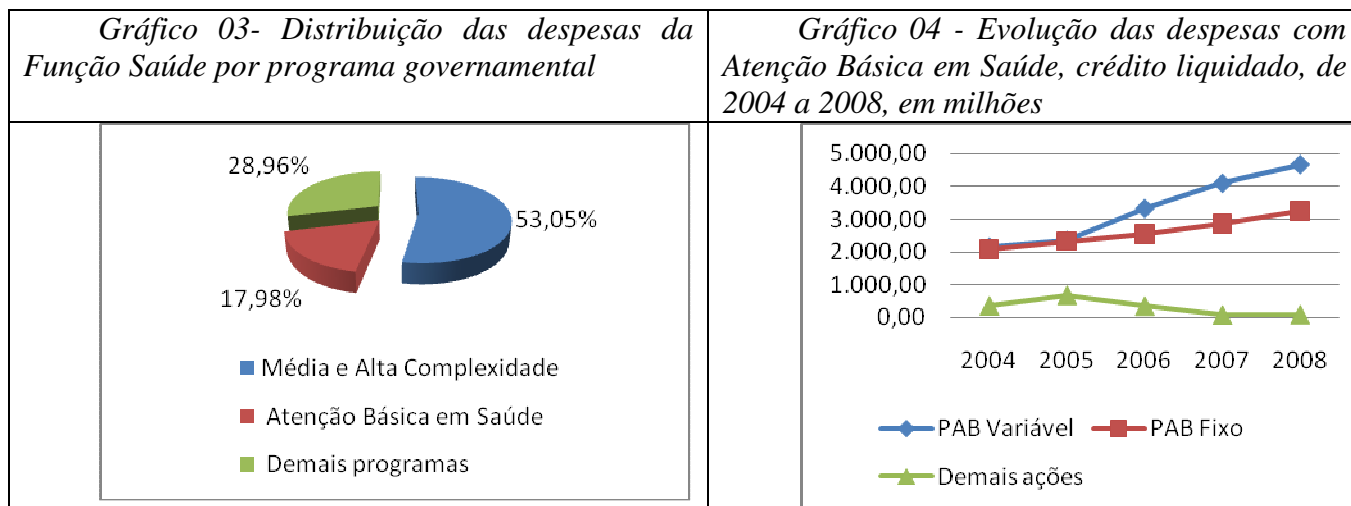
34. Do total de recursos executados no Programa 1214 – Atenção Básica em Saúde, exercício de 2008, cerca de 98% foram distribuídos entre o PAB Variável (58%) e o PAB Fixo (40%). Confirmando a prioridade concedida à Saúde da Família. Verifica-se que houve um incremento de 11% na participação do PAB Variável no total executado no programa, entre 2004 e 2008, que passou de 47 para 58% (Tabela 02).

Tabela 02 – Evolução do gasto com Atenção Básica em Saúde, crédito liquidado, de 2004 a 2008 Em milhões de R\$

Ação Orçamentária	Exercícios				
	2004	2005	2006	2007	2008
Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família	2.161,90	2.365,89	3.336,50	4.099,81	4.668,77

<i>Piso de Atenção Básica Fixo</i>	2.089,72	2.332,61	2.540,44	2.858,45	3.246,47
<i>Demais Ações</i>	363,93	688,38	358,03	84,84	97,11
<i>Total do Programa</i>	4.615,55	5.386,88	6.234,97	7.043,10	8.012,35

Fonte: SIAFI Gerencial



Fonte: Siafi Gerencial

2.8 Sistemas de controle

35. O controle dos recursos financeiros referentes à Atenção Básica repassados do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos municipais de saúde, segundo a legislação vigente, deve ser realizado em dois momentos. Primeiro, por meio das prestações de contas anuais ao respectivo Tribunal de Contas a que estão submetidos os municípios; segundo, por meio do Relatório Anual de Gestão a ser aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde.

36. O cadastramento das equipes tem um controle mínimo realizado por meio do sistema de informação Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, onde é registrada, pelo gestor local, a composição das equipes multidisciplinares que atuam nas estratégias da Atenção Básica. Tais registros identificam as equipes de forma individualizada e servem de base de dados para o cálculo dos valores a serem repassados ao custeio das equipes da SF, SB e ACS.

37. O Ministério da Saúde também mantém uma Coordenação de Acompanhamento e Avaliação da Atenção Básica – CAA para monitorar o comportamento dos indicadores relacionados à Atenção Básica em Saúde. Foi elaborado, também, um programa de Avaliação para Melhoria da Qualidade da Estratégia Saúde da Família, no âmbito da CAA, que consiste numa proposta para fomentar o Monitoramento e a Avaliação dos estágios de qualidade da estratégia SF, à qual os gestores municipais deverão aderir de maneira voluntária e participativa.

ACÓRDÃO 1067/2009- Plenário

38. Vários riscos associados à implantação/funcionamento das estratégias financiadas pelo programa 1214 (Atenção Básica) já foram identificados. Entre os principais, segundo o Departamento de Atenção Básica - DAB, destacam-se: a não valorização do "médico da família"; a falta de profissionais especializados em atenção básica, as nossas universidades não formam médicos generalistas, especializados em saúde da família; dificuldades no processo de trabalho, nos lugares onde o médico não cumpre a carga horária, demais membros da equipe também não a cumprem; subfinanciamento, os recursos federais destinados à Atenção Básica não chega a 50% do que custa de fato a manutenção das equipes.

39. O Programa de Fiscalização em Municípios a partir de Sorteios Públicos realizados pela CGU tem uma amostra dos mais diversos problemas detectados no funcionamento/implantação das equipes da Saúde da Família. As principais constatações envolvem: o descumprimento, por parte dos profissionais de saúde, de carga horária semanal prevista; falhas na realização de concurso/contratação de profissionais de saúde; precarização do vínculo empregatício; inexistência da Unidade Básica de Saúde para uso exclusivo do ESF e/ou ausência de infraestrutura adequada, contrariando o disposto na legislação; deficiência nos atendimentos realizados pelas equipes; irregularidades/impropriedades na utilização dos recursos financeiros destinados ao custeio da SF/ACS; inexistência ou composição incompleta das equipes; impropriedades na inserção/atualização dos dados dos sistemas SIAB e Sistema de Informações de Atenção Básica e/ou CNES e Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.

40. Em razão da expansão dessa estratégia e da fragilidade dos controles públicos, muitas são as denúncias de irregularidades e impropriedades noticiadas pela imprensa. Os controles existentes, especialmente aquele realizado pela CGU, têm detectado diversos problemas relativos a recursos materiais, humanos e ao desenvolvimento das atividades, demonstrando ainda existir problemas estruturais e de implantação, que poderão inviabilizar o alcance de resultados.

3. Município de Igarapé-Miri

3.1 Informações gerais: população, economia, cobertura.

41. O município de Igarapé-Miri pertence à Mesorregião Nordeste Paraense e a Microrregião Cametá, tendo os seguintes limites:

Ao Norte – Município de Abaetetuba

Ao Leste – Município de Moju

Ao Sul – Município de Cametá e Moju

Ao Oeste – Município de Cametá e Limoeiro do Ajuru.

- ocupando uma área de 2.000,70 km² com uma densidade demográfica de 28,49 hab/ km².

42. Dados populacionais para o ano de 2009: 57.001 habitantes divididos em:

População urbana: 48,90%, qual seja, 27.873 habitantes

População rural: 51,10%, qual seja, 29.128 habitantes.

43. As atividades do Setor Primário caracterizam-se como as mais importantes para o município, e estão baseadas no extrativismo vegetal como o açaí, que é o principal produto agrícola do município, e na exploração de madeira.

44. A secretaria de saúde, conforme seu modelo de habilitação Pleno do sistema Municipal, oferta à comunidade atendimentos de baixa e média complexidade, através de suas unidades públicas e conveniadas com SUS municipal e pactua com Belém a Alta Complexidade.

45. No campo das ações de saúde prioritárias, oferece à comunidade os atendimentos primários e secundários de promoção, proteção e recuperação à saúde. As ações de promoção de saúde visam à redução de fatores de riscos que constituem ameaça à saúde das pessoas podendo provocar-lhes incapacidades e doenças. Estas ações representam-se por educação em saúde, incentivos à boa alimentação, estilo de vida saudável, além de aconselhamentos específicos como o de cunho genético e sexual, e são desenvolvidas na rede básica de saúde.

46. As ações de recuperação da saúde envolvem o diagnóstico, o tratamento de doenças e acidentes de toda a natureza, e desenvolvem-se pelos serviços públicos de saúde (ambulatoriais e hospitalares) e, de forma complementar, pelos serviços particulares, contratados ou conveniados, os quais integram a rede SUS Municipal. Estas ações são desenvolvidas nos seguintes estabelecimentos:

Estabelecimento de Saúde do Município:
IGARAPE-MIRI

Estabelecimento	CNES	CNPJ	Gestão
C S OSCAR PINHEIRO CASTELO BRANCO DE LIMA	2317389	-	M
CENTRO DE REABILITACAO FISICA DE	2615142	-	M

IGARAPÉ MIRI			
FARMACIA POPULAR DO BRASIL	6243665	-	M
HOSPITAL E MATERNIDADE DRA FONSECA RODRIGUES FILHO	2757214	22942965000136	D
HOSPITAL E MATERNIDADE SANTANA	2317397	-	M
LABORATORIO CENTRAL	2317370	83354027000100	M
LABORATORIO DR CASTELO BRANCO	6151493	05313216000120	M
LABORATORIO FONSECA	6151469	09541950000106	M
POSTO DE SAUDE RIO PANACAUERA	2615134	-	M
UNIDADE BASICA DE SAUDE DE IGARAPÉ MIRI	2317338	-	M
UNIDADE DE VIGILANCIA EM SAUDE DE IGARAPÉ MIRI	2767007	-	M
UNIDADE DE VIGILANCIA SANITARIA DE IGARAPÉ MIRI	2767015	-	M
UNIDADE MOVEL FLUVIAL DE IGARAPÉ MIRI	5293251	-	M
UNIDADE MOVEL TERR ODONTOLOGICO DE IGARAPÉ MIRI	5293278	-	M
UNIDADE SAUDE DA FAMILIA ANAPU PINDOBAL	2317346	-	M
UNIDADE SAUDE DA FAMILIA BOA ESPERANÇAMATINHA	2767023	-	M
UNIDADE SAUDE DA FAMILIA CIDADE NOVA	2317362	-	M
UNIDADE SAUDE DA FAMILIA ICATU CAJI	2317419	-	M
UNIDADE SAUDE DA FAMILIA SAO PAULO	2317400	-	M

Planejamento

47. O município possui um Plano Municipal de Saúde para o quadriênio 2009-2012 (fls. 126/211 – Anexo 1). Dentre seus objetivos específicos, lê-se:

“Efetivar a atenção básica como espaço prioritário de organização do sistema municipal de saúde, utilizando estratégias de atendimento integral – a exemplo da estratégia saúde da família – e promover a articulação com os demais níveis de complexidade da atenção à saúde;

.....
Reduzir a morbimortalidade decorrente das doenças e agravos prevalentes, mediante a intensificação de ações de caráter preventivo e curativo, individuais e coletivos, levando em conta as diversidades locais, bem como, os grupos e segmentos populacionais mais expostos.”

48. Igarapé-Miri conta hoje com 06 Equipes de Saúde da Família. Sua Programação Anual de Saúde – Ano 2009 (fls. 213/271 – Anexo 1) prevê a ampliação de mais duas equipes: Tucumã e PA 151. Destaca-se nesta programação, a alocação de recursos no valor de R\$ 650.000,00 para:

- realizar contratação de enfermeiros e médicos para as equipes;
- realizar aquisição de equipamentos e insumos para as USF;
- realizar o planejamento estratégico com as equipes;
- realizar acompanhamento e capacitações para as equipes e
- manter a operacionalização da estratégia com qualidade

49. Nesta sua Programação, encontra-se, também, a alocação de recursos no valor de R\$ 70.000,00 destinados a ampliar para cinco o número de Equipes de Saúde Bucal nas Unidades Saúde da Família;

50. Destacamos, ainda, a alocação de recursos no valor total de R\$ 885.000,00 no orçamento de 2009 destinados à expansão da estratégia PACS para as seguintes ações: realizar processo seletivo para novos agentes e para substituição de agentes antigos, de acordo com o Plano de Cargos e Salários do município; realizar a capacitação na estratégia PACS para os ACS, visando dar cobertura a 100% do município.

51. Também planeja-se realizar ações em saúde em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, tais como:

- realizar capacitação para professores e técnicos sobre Saúde Bucal;
- cadastrar os alunos das Escolas Públicas de Ensino Infantil e Fundamental para recebimento dos Kits de Saúde Bucal;
- realizar ações coletivas em odontologia (escovação, buchechos fluorados, etc) nas escolas;
- capacitar os membros da comunidade escolar em primeiros socorros e prevenção de acidentes;
- realizar a distribuição de um Kit de Primeiros Socorros para cada escola; e
- elaborar uma programação anual de palestras nas escolas sobre assuntos como: dengue, lixo, vigilância sanitária, segurança alimentar, DSTs, gravidez na adolescência, drogas e outros assuntos pertinentes.

52. Assistência de Urgência e Emergência: o município conta com duas Unidades com atendimento 24 horas para atendimento às urgências e emergências; dispõe de três ambulâncias na zona urbana, para remoção de pacientes para Belém; dispõe de outras três na zona rural terrestre, o que facilita a remoção, para o Hospital, de pacientes necessitando deste tipo de atendimento.

53. Igarapé-Miri elaborou um Mapa de Referência e Contra-Referência municipal para procedimentos de média e alta complexidade – PPI vigente (fls. 68/71 – Anexo 1), onde são destacados os Procedimentos Ambulatoriais.

54. Neste mesmo eixo de Média e Alta Complexidade, destacamos em sua Programação Anual de Saúde – ano 2009 (fls. 213/272 – Anexo 1) as seguintes metas:

- implantar um Centro Especializado de Odontologia – CEO;
- implantar uma Unidade para atendimento às consultas especializadas;
- ampliar e equipar o laboratório central da SEMSA;
- implantar duas bases descentralizadas de atendimento em urgência e emergência, com serviço de uma UBS e uma ambulância SAMU 192;
- implementar a Central de Regulação e Auditoria Municipal; e
- apoiar a construção de um hospital integrado regionalmente, tornando-o referência nos exames especializados de apoio diagnóstico e atendimento em alta complexidade.

55. A Secretaria Estadual de Saúde, na visão da Coordenadora (fls. 32/34 – Principal), está muito ativa: ajudou na elaboração do Plano Diretor de Regionalização; participa ativamente do Conselho Gestor Regional. De janeiro a julho de 2009, seus servidores tomaram parte de 47 eventos de capacitação promovidos pela própria Secretaria Municipal de Saúde, que contou com a colaboração de diversas entidades como a CONASEMS, SESPA, e COSEMS, dentre outros. Estes treinamentos foram realizados, não só no próprio município, como em outros diferentes, tais como: Belém, Barcarena, Abaetetuba e Tailândia. (fls. 55/60 – Anexo 1).

56. Na visão do secretário municipal de saúde (fls. 08/10 – Principal), os recursos enviados pelo Ministério da Saúde estão longe de atender a todas as necessidades do município. O Ministério, no que tange ao PAB, dá pouco e cobra muito. Os municípios geridos por políticos do partido do governo frequentemente levam a melhor fatia do bolo orçamentário. Na visão da coordenadora municipal, o Ministério da Saúde está “descendo”, procurando atingir as bases do sistema. Estão existindo vários cursos de treinamento, como educação permanente para montar o CIES – Comissão Intergestora de Ensino e Serviço.

3.3 Recursos Financeiros

57. O município de Igarapé-Miri, a exemplo de tantos outros, sofreu uma descontinuidade administrativa municipal quando da alternância de poder político no ano de 2008. Devido a não

prestação de contas de responsabilidade da administração anterior, foi impetrada uma Ação Civil de Improbidade Administrativa com pedido de indisponibilidade de bens e quebra de sigilo bancário e fiscal (fls. 085/122 – Anexo 1). Em vista disto, não nos foi disponibilizada a informação completa sobre receita de impostos e transferências constitucionais e legais nos exercícios de 2007 e 2008. A seguir, transcrevemos dados contábeis retirados do Plano Municipal de Saúde:

Receitas de Impostos e transferências Constitucionais e Legais – 2005 a 2008.

RECEITA	RECEITA REALIZADA 2005	RECEITA REALIZADA 2006	RECEITA REALIZADA 2007	RECEITA REALIZADA 2008
IMPOSTOS (I)	1.138.541,40	873.670,39	Sem informação	Sem informação
IPTU	96.296,04	22.539,94		
IRRF	343.751,80	555.289,37		
ITBI	13.676,28	9.222,68		
ISS	684.817,28	286.618,40		
Multa e Juros de Mora de Impostos	-	-		
Multa e Juros de Mora de Dívida Ativa	-	-		
Dívida Ativa de Impostos	-	-		
Transferência da União (II)	17.905.576,88	19.296.269,97	Sem informação	Sem informação
Cota – Parte FPM	7.674.815,53	8.486.368,88	9.708.408,76	11.876.518,53
Cota – Parte ITR	1.875,62	2.477,84	4.200,04	3.630,97
Lei Comp. N.º 87/96 – Lei Kandir	63.055,68	36.164,28	39.003,82	41.696,99
Transferências de Outros Estados (III)	1.256.900,48	1.472.319,84	1.755.144,95	2.210.835,53
Cota-Parte do ICMS (100%)	1.212.430,52	1.401.642,00	1.681.077,41	2.041.001,54
Cota – Parte do IPVA	1.212.430,52	1.401.642,00	1.681.077,41	2.041.001,54
Cota – Parte do IPI – Exportação (100%)	5.857,17	22.169,71	11.236,92	84.482,52
Receitas de impostos e Transferências Constitucionais e Legais (IV=I+II+III)	20.301.018,76	21.642.260,20	-	-

Fonte: Ministério da Saúde – SIOPS.
Sefa/2009

Receitas e transferências de Outras esferas de governo para a saúde (transferências regulares e automáticas, pago serv., convênios)

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO SUS	RECEITA 2005	RECEITA 2006	RECEITA 2007*	RECEITA 2008*
União (XI)	6.509.948,08	6.573.049,35		
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Repasse Fundo a Fundo	6.509.948,08	6.573.049,35		
Convênios com a União	-	-		

Estado (XII)	209.895,00	396.856,80		
Convênios do Estado para saúde	179.925,00	386.804,80		
Outras transferências do Estado	29.970,00	10.052,00		
Município (XIII)		-		
Receita de Prest. Serv. a Municípios		-		
Convênios		-		
Transferências de outros Municípios		-		
Receita de Prest. Serv. a Consórcios de saúde		-		
Outras Receitas do SUS (XIV)	180.965,73	103.694,60		
Remuneração de depósitos Bancários	180.965,73	103.694,60		
Rec. Prest. Serv. Instituições privadas		-		
Receitas de outros serviços de saúde		-		
TOTAL (XV=XI+XII+XIII+XIV)	6.900.808,81	7.073.600,75		

Fonte: Ministério da saúde – SIOPS.

* Dados referentes aos anos de 2007 e 2008 não foram informados no SIOPS.

58. Como ficou demonstrado, não nos foi possível tecer um juízo sobre a compatibilidade das despesas da Atenção Básica com as transferências de recursos, nos exercícios de 2007 e 2008. Durante nossa estada nesta localidade, em que desenvolvemos nossos trabalhos através de entrevistas e coleta de documentos, não observamos indícios de aplicação irregular de recursos públicos, tampouco não era esse nosso escopo de auditoria.

59. A seguir, anexamos um quadro demonstrativo do orçamento da Secretaria Municipal de Igarapé-Miri para o exercício de 2009, contendo dados retirados de seu Plano Municipal de Saúde:

RECURSOS ALOCADOS NO ORÇAMENTO 2009 POR PROJETO/ATIVIDADE

PROJETO/ATIVIDADE	RECURSOS ALOCADOS/FONTE				TOTAL
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	CONVÊNIOS	
ENCARGO COM A DIVIDA INTERNA - SEMSA	-	-	20.000,00	-	20.000,00
CONTRIBUIÇÃO P/ FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIÇO PÚBLICO - SEMSA	-	-	50.000,00	-	50.000,00
CONST., AMPL., REF. E EQUIP. DE UNID.BÁSICA DE SAÚDE	100.000,00	50.000,00	33.000,00	-	183.000,00
CENTRO DE REFERÊNCIA DA MULHER	-	-	35.000,00	-	35.000,00
CONST. AMPL., REF. E EQUIP. DAS UNIDADES DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA	35.000,00	-	72.800,00	50.000,00	157.800,00

CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO LABORATÓRIO DO CENTRAL DO MUNICÍPIO	-	-	134.000,00	-	134.000,00
AQUISIÇÃO E EQUIPAGEM DE AMBULANCHAS	-	-	8.000,00	80.000,00	88.000,00
CONST. REF. E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES HOSPITALARES	80.000,00	-	290.000,00	-	370.000,00
MANUTENÇÃO DE CONSELHO DE SAÚDE	8.000,00	-	2.000,00	-	10.000,00
ENCARGOS COM PUBLICIDADE DA SAÚDE	-	-	21.000,00	-	21.000,00
MANUTENÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÕES DE SAÚDE	1.530.000,00	-	170.000,00	-	1.700.000,00
PROGRAMA DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE	830.000,00	-	55.000,00	-	885.000,00
PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA	450.000,00	-	287.000,00	-	737.000,00
PROGRAMA DE ASSIST. AMBUL. EMERG.E HOSPITALAR.	4.976.000,00	-	439.000,00	150.000,00	5.565.000,00
INFORMAÇÃO, EDUCAÇÃO E COMUNICAÇÃO - IEC	35.000,00	-	-	-	35.000,00
ASSISTÊNCIA FARMACEUTICA BÁSICA	100.000,00	-	80.000,00	-	180.000,00
FÁRMACIA POPULAR	112.000,00	-	-	-	112.000,00
PROGRAMA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - VISA	30.000,00	-	90.000,00	-	120.000,00
PROGRAMA DE VIGILÂNCIA EPIDEMIOLOGICA	485.000,00	-	220.000,00	-	705.000,00
PLANEJ. E GESTÃO DA SEC. MUN. DE SAÚDE E SANEAMENTO	-	-	1.139.000,00	-	1.139.000,00
TREIN. E CAPAC.DE RH DA ÁREA DE SAÚDE	20.000,00	-	-	-	20.000,00

TOTAL	8.791.000,00 (71,66%)	50.000,00 (0,40%)	3.145.800,00 (25,64%)	280.000,00 (2,28%)	12.266.800,00 (100%)

Infraestrutura

60. O município de Igarapé-Miri possui seis equipes de saúde da família em funcionamento. Destas, nós visitamos três delas. As USF São Paulo e Boa Esperança-Matinha funcionam em prédios próprios, com boa infraestrutura e possuem condições necessárias para desenvolver suas ações de saúde previstas. A USF Boa Esperança Matinha possui equipe de saúde bucal em pleno funcionamento e tem o seu desempenho elogiado pelos beneficiários. A USF São Paulo ainda não dispõe de ESB, mas já possui consultório e equipamentos instalados prontos para entrarem em funcionamento.

61. A USF Cidade Nova funciona em um prédio alugado dispondo de infraestrutura regular. A prefeitura já possui um terreno próprio onde serão construídas as instalações para esta USF: está aguardando a liberação de verbas por parte da Câmara Municipal para tal. Também está prevista a formação de uma ESB que já conta com equipamentos novos recém adquiridos.

62. Também visitamos as instalações da futura USF Tucumã que está sendo criada nas periferias do município. Trata-se de ótima infraestrutura oferecendo excelentes condições para desenvolvimento das ações de saúde prevista, inclusive com oferta de tratamento de saúde bucal, contando com equipamentos novos recém adquiridos.

63. As Unidades de saúde dispõem de estoque de medicamentos básicos em quantidade suficiente e qualidade adequada, suprimindo suficientemente as necessidades dos usuários. A guarda e o controle de estoque desses medicamentos são feitos de forma criteriosa pelos enfermeiros e técnicos envolvidos.

64. Foram entrevistados 05 agentes comunitários da saúde de um total de 35, distribuídos por quatro equipes estudadas: Anapu-Pindobal, Boa Esperança-Matinha, Cidade Nova e São Paulo (fls. 11/25 – Principal). Comprovamos que todas estas equipes possuíam quantitativo mínimo para seu funcionamento, qual seja: 01 médico, 01 enfermeira, 01 auxiliar/técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Estas quatro equipes têm 19.950 pessoas sob sua responsabilidade, distribuídas por 3.346 famílias. Nota-se que o quantitativo de pessoas atingidas por uma equipe ultrapassa o máximo de 4.000 regulamentado pela Portaria GM/MS n.º 648 de 28/03/2006, entretanto fica aquém do máximo por agente, qual seja, 750 pessoas, regulamentado pela mesma Portaria.

65. Segundo pudemos apurar, os diversos profissionais de saúde que integram as respectivas equipes recebem treinamento e qualificação necessárias para desempenharem suas funções e, principalmente, estão muito motivados, o que gera um ambiente propício para execução do programa.

66. Os elementos de que dispomos não nos possibilitam afirmar categoricamente que os integrantes das ESF estejam recebendo materiais/cartilhas e manuais elaborados pelo Ministério da Saúde, dado que muitos se queixam de que tal não está acontecendo. Por outro lado, todos os entrevistados afirmaram categoricamente que, em casos de urgência, a secretaria municipal de saúde disponibiliza os meios necessários e suficientes para atendimentos à população e resolutividade do caso.

Processo de Trabalho

67. Em nosso trabalho de campo executado no município de Igarapé-Miri, realizamos onze entrevistas com membros de quatro Equipes de Saúde da Família, três entrevistas com Beneficiários, além do gestor e coordenador da respectiva secretaria de saúde municipal. Pudemos comprovar que cada equipe conhece suficientemente bem sua área territorial adscrita, cujas famílias são devidamente cadastradas.

68. As equipes promovem reuniões/palestras com a respectiva comunidade envolvida, das quais participam, não raras vezes, os respectivos médicos. De acordo com relatórios extraídos do SIAB (fls. 25/54 – Anexo 1), cada família pertencente à comunidade envolvida recebe, em média, uma visita mensal de um componente da equipe encarregada.

69. Constatamos: que as equipes utilizam as fichas do SIAB para fazerem seu relatório, o qual é consolidado mês a mês; que a assistência domiciliar é planejada; que as equipes notificam os usuários sobre a marcação de consultas especializadas e/ou exames; que a Unidade de Saúde da Família funciona diariamente, preferencialmente pela parte da manhã, para atendimento externo: algumas reservam a parte da tarde para expediente interno ou visitas domiciliares. A avaliação dos serviços prestados, por parte dos usuários atendidos, é muito elogiada pelo seu atendimento dispensado. Existe unanimidade por parte dos mesmos ao afirmarem que, depois que a USF entrou em operação, o seu nível de vida melhorou.

70. Do confronto com os lançamentos das equipes no CNES, detectamos as seguintes inconsistências (fls. 06/24 – Anexo 1):

Do cadastro da USF São Paulo, consta o nome da ACS Edina Cristina Moraes Rodrigues, ao passo que esta não mais pertence a esta equipe e desenvolve as funções de técnica de enfermagem na Unidade Básica de Saúde deste município.

Do cadastro da USF Anapu/Pindobal consta o nome da ACS Marlene da Costa Correa que é desconhecida para a enfermeira responsável pela equipe, como consta de suas declarações.

Controle e Avaliação

71. O município possui um quadro de indicadores (fls. 72/75 – Anexo 1) cujo monitoramento fica a cargo da coordenadoria da secretaria de saúde municipal. Devido à descontinuidade administrativa já comentada, foi feita uma primeira avaliação trimestral este ano. Procedeu-se às devidas correções de rumo que se fizeram necessárias e pretende-se fazer um acompanhamento mensal destes indicadores, para que se tenha tempestividade e maior efetividade das ações empreendidas.

72. É feita mensalmente uma avaliação da produção das equipes quando de seu lançamento no SIAB, bem como algumas visitas a campo, pela coordenadoria, com o intuito de se validarem as informações trazidas ao relatório. O SIAB é alimentado por uma equipe da Coordenadoria; posteriormente esses dados são enviados para a Central de Regulação Municipal. Esta Central processa as informações sobre consultas e exames especializados e envia relatório para a SESPA – Secretaria de Estado do Pará.

73. O controle do horário dos profissionais de saúde é feito por registro em livro de ponto, de responsabilidade do enfermeiro da Unidade. Geralmente, não tem tido problemas quanto à observância de horário por parte dos envolvidos. Exceção se faz quanto aos médicos, pois estes não cumprem a carga de oito horas diárias, ou quarenta semanais. O problema é recorrente em todos os municípios visitados. Uma explicação para este caso é a de que a secretaria não consegue pagar o salário digno a este profissional para que este dedique tempo integral à execução do cargo. Em vista disto, o médico trabalha apenas três, quatro horas na ESF e complementa o salário desempenhando o ofício em diversos outros hospitais.

74. A Medicina de Família e Comunidade (MFC) é uma especialidade médica eminentemente clínica e desenvolve, de forma integrada e integradora, práticas de promoção, proteção e recuperação da saúde dirigidas a pessoas, famílias e comunidades. O motivo mais recorrente para a desmotivação em seguir esta carreira é a baixa remuneração. Outro aspecto bastante citado é o pouco prestígio da Medicina de Família.

75. É preciso que se diga que esta ocorrência não se restringe apenas ao Brasil. Em diversos outros países como os Estados Unidos, Canadá, Austrália e Portugal, onde se pratica o mesmo tipo de medicina, o fenômeno se repete. É necessário que se amplie esta discussão promovendo amplas pesquisas e estudos mais abrangentes sobre esta problemática, para que não "testemunhemos os anos finais da Medicina de Família" como advertiu Dawalt.

4. Município de Santarém

4.1 Informações gerais: população, cobertura, etc.

76. Santarém é um município brasileiro do Estado do Pará. A "Pérola do Tapajós", como ficou poeticamente conhecida esta cidade, está situada na microrregião do Médio Amazonas, a 36m de altitude, na confluência dos rios Amazonas e Tapajós. Dista 1.369 km da capital do Estado, cujo acesso é

feito somente por via fluvial ou aérea (807 km em linha reta, aproximadamente) e ocupa uma área de 22.887,08 km², com uma população de 282.707 habitantes, dos quais 140.094 eram representados por homens e 142.613, por mulheres, conforme projeção realizada em 2008 (Relatório de Gestão 2008, fls. 278/381– Anexo 1).

77. Dados populacionais revelam que 33% desta população, aproximadamente 93.000 habitantes, hoje vivem na zona rural. No ano de 2001, esta percentagem era na ordem de 41%, observando-se intensa migração para a zona urbana deste município, fato corrente no mundo todo.

78. Atividades econômicas importantes são: extração de madeira, borracha e castanha-do-pará; culturas de juta, mandioca e arroz; criação de bovinos, suínos e aves de granja; pesca e indústria de fibras, além de processamento de pescado para exportação.

79. Houve avanços importantes em todos os setores da saúde ambiental, notadamente na ampliação da coleta de lixo, tratamento domiciliar da água e no número de ligações à rede pública de água. Como fruto deste trabalho, e em razão da boa cobertura vacinal, obteve-se uma redução em torno de 50% da mortalidade por Doenças Infecciosas e Parasitárias (Grupo I da CID-10) e por Doenças do Aparelho Digestivo (Grupo XI da CID-10). Deve-se ressaltar, por sua importância evidente, o trabalho das Equipes de Saúde da Família (ESF) e dos Agentes Comunitários de Saúde, a percorrer todas as Comunidades e a levar apoio e orientação a todas as famílias, notadamente às mais pobres e às de maior risco epidemiológico (Relatório de Gestão 2008 – fls. 278/381 – Anexo 2).

80. As Unidades e Serviços Especializados de Saúde a seguir relacionadas fazem parte da estrutura do Sistema Único de Saúde em Santarém, oferecendo uma ampla variedade de serviços. Na sua organização, constam Unidades Básicas e Especializadas, das mais simples às de maior complexidade tecnológica, oferecendo Serviços Essenciais, Especializados e Complementares, atuando nos níveis de Promoção da Saúde, Proteção Específica, Tratamento e Reabilitação.

Serviços	Quant	Serviços	Quant
Hospitais	7	Serviços Densitometria	2
Ambulatório de Especialidades	3	Serviços de Ultrassonografia	2
Centro de Referência de Mulher	1	Centro de Referência da Criança	1
Centro de referência AIDS/DST	1	Unidades de Hemodiálise	2
Serviço de Ass. Espec. HIV/AIDS	1	Polo Indígena	1
CEREST (Saúde do Trabalhador)	1	CTA Itinerante	1
Equipes de PSF	27	Serviços de Patologia Clínica	4
Centros de Saúde	34	Serviços de Ecocardiograma	2
P. S. na Zona Urbana	1	Serviços de Tomografia	3
P. S. na Zona Rural	36	Unidades Móveis Fluviais	2
Pronto Socorro Municipal	1	Unidades Móveis Terrestres	1
Laboratórios de Análises Clínicas	15	Serviços de Fisioterapia	6
Serviços de Radiodiagnóstico	2	Ambulâncias (6) e ambulanchas (2)	8
Centro Especializado Odontologia	2	Serviços de Fonoaudiologia	2
Banco de Leite Humano	1	Unidade de Vigilância Sanitária	1
Central de Regulação	1	Centro de Controle de Zoonoses	1
Farmácia Popular	1	Laboratório de Águas	1

81. O município de Santarém, por sua maior complexidade de serviços de saúde, recebe um contingente de pacientes de toda a região oeste do Pará e de algumas outras fora desta área. Devido a essas peculiaridades, o município está inserido como Polo e Sede de Módulo da Região de Saúde, mantendo pactuação e regulação de acesso (fluxo) e assistencial (operacional) com 19 municípios, atendendo pacientes em regime de urgência-emergência, ambulatorial ou de internação.

4.2 Planejamento

82. Santarém possui um Plano Municipal de Saúde elaborado para o quadriênio 2006/2009 (fls. 170/277 – Anexo 2), onde se destaca na primeira página a Missão da Secretaria Municipal da Saúde: “Garantir à população do município o acesso à saúde, ampliando a rede assistencial, melhorando a qualidade dos serviços, buscando a humanização e a agilidade no atendimento.”

83. Entretanto, conforme declaração do assessor técnico e ex-secretário municipal de saúde, Sr. Emmanuel Silva (fls. 54/58 – Anexo 2), este município não elabora uma programação anual de Saúde que detalhe as ações contidas no Plano Municipal de Saúde plurianual, contendo as metas a serem alcançadas em cada exercício.

84. O município de Santarém possui 27 equipes de PSF em funcionamento, sendo 21 localizadas na Zona Urbana e 06 localizadas na Zona Rural. Estas equipes deram cobertura a 22.803 famílias que totalizaram 103.748 pessoas no ano de 2008. Durante o ano de 2009, conforme dados extraídos do SIAB durante os primeiros sete meses do ano (fls. 50/65 – anexo 2), as equipes de PSF realizaram 85.012 visitas domiciliares, o que nos leva a uma média mensal de 18.325 visitas. O gestor municipal afirmou que pretende expandir mais três Equipes de Saúde da Família a cada ano, durante o restante de sua administração. A composição dos recursos humanos integrantes destas equipes pode ser visualizadas no quadro seguinte:

Modalidades de Contratação	Médicos	Enfermeiros	Auxiliares	ACS	Odontólogos	THD ¹	ACD ²	TOTAL
Estatutário	2	4	8	-	2	-	1	17
CLT	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrato	22	23	19	112	7	8	3	194
TOTAL	24	27	27	112	9	8	4	211

1 – Técnico de Higiene Dental

2 – Auxiliar de Consultório Dental

85. A carência de três médicos na composição das equipes de PSF decorreu da rotatividade normal dos ocupantes destes cargos, cuja ausência já foi suprida. Existe a necessidade de reposição de 15 ACS nas zonas Urbana e Rural; prevê-se a expansão de 185 ACS para dar cobertura nestas mesmas áreas.

86. Não se pode deixar de mencionar o trabalho dos ACS componentes das equipes do PACS deste município: são em número de 349 agentes distribuídos por 24 equipes atuantes nas Zona Urbana e Rural. Deram cobertura para 41.074 famílias, que totalizaram 182.638 pessoas durante o ano de 2008, correspondendo a 69% da população municipal (Relatório SEMSA – fls.66/92 – Anexo 2).

87. Diante destes números, podemos concluir que este município considera a Atenção Básica como principal eixo para organização do sistema municipal de saúde. Toda a população local tem acesso às ações e serviços de saúde, pois os serviços estão disponíveis. Há comunidades onde não existem postos de saúde, mas se o usuário sair de casa em busca de atendimento, certamente encontrará um Posto para atendê-lo.

88. Foi feita uma contratação de técnicos e enfermeiros para preencher vários cargos até então vagos em toda a Atenção Básica. Fizeram um pregão SRP para aquisição de medicamentos da Atenção Básica. Deverão ser tomadas providências para se fazer nova licitação, uma vez que os contratos estão vencendo, sem que se possa aditivá-los.

89. O Ministério da Saúde envia sempre um recurso financeiro extra no mês de outubro, recurso este que deveria ser destinado a pagamento de 13º salário dos ACS e demais funcionários da saúde remunerados à custa daquele Ministério. Porém, os servidores não entendem isto e reivindicam que este recurso seja usado para aquisição de equipamentos e outras despesas.

90. Assistência de Urgência e Emergência: Santarém possui 06 ambulâncias e 02 ambulanchas para dar suporte às ações emergenciais, além de extensa rede hospitalar assistencial, como consta no quadro 4.1.5.

91. Pequenas urgências são atendidas em uma das 27 Unidades de Saúde da Família espalhadas pelo município. Casos mais graves são encaminhados para o Pronto-socorro Municipal que funciona no Hospital Municipal. O deslocamento é feito por uma das unidades móveis do SAMU, ou da própria Secretaria Municipal de Saúde. Existe, ainda, uma rede de Centros de Saúde que dão apoio às equipes do PACS. O município ainda dispõe de quatro Unidades de Saúde da Atenção Básica com atendimento 24 horas. Devido à incidência de muitos casos de urgência para socorro de pessoas vítimas de mordida de cobra, o Instituto Butantã mantém uma representação neste município.

92. O município de Santarém possui um Mapa de referências e contra-referências, por especialidades, como demonstrado nas fls. 46/49 – Anexo 2). Santarém é um município pólo de outros 19 municípios, por isto tem a obrigação de ter esta grade. O setor encarregado da regulação municipal faz um mapa de demanda reprimida de consultas especiais e ambulatoriais, onde são anotadas as maiores carências. De posse destes dados, procura-se resolver o problema. Foi feita uma tentativa de implantação do Cartão SUS para todos os usuários, porém tiveram problemas de operacionalidade, devido a deficiências do sistema. Um mesmo usuário conseguia obter mais de um cartão, sem que o sistema fizesse qualquer crítica.

93. Dispensação de medicamentos: havia um acordo com o Estado em que este adquiria 50% dos medicamentos destinados à Atenção Básica e o município, os demais 50%. Este acordo foi interrompido e hoje o município adquire todos os medicamentos necessários, escolhidos dentre uma lista enviada pelo MS, porque houve uma negociação na CIB que permitiu esta operacionalização em que os recursos seriam repassados em sua integralidade para aquisição de medicamentos, a partir de então. Fazem um pregão eletrônico. Somente municípios de gestão plena podem fazer suas compras de medicamentos diretamente. O setor de licitação para aquisição de medicamentos e demais materiais e serviços da secretaria municipal de saúde funciona na própria secretaria, independente de outro que funciona na sede da prefeitura e faz compras para atender às demais demandas das outras secretarias da prefeitura municipal.

4.3 Recursos Financeiros

94. Segundo afirmações do gestor municipal, à medida que se aumenta a oferta de tratamento na atenção básica, paradoxalmente se aumenta a demanda por média e alta complexidade, e consequentemente por Tratamento Fora de Domicílio –TFD. A razão para tanto é que, mediante diagnósticos específicos de alta complexidade (SADT), se descobrem doenças que, até aquele momento, não eram diagnosticadas. Os recursos são fixos, ao passo que a demanda é sempre crescente. Existe um outro fator que faz aumentar o dispêndio com TFD: o preço cobrado pela passagem aérea, que é paga com o valor cheio, pois é contrato oriundo de licitação pública em que não se consideram os preços promocionais.

95. Durante nossos trabalhos de coleta de dados e informações no município de Santarém, em que os trabalhos foram desenvolvidos principalmente através de entrevistas com os trabalhadores da saúde, não observamos indícios de aplicação irregular de recursos públicos. Tampouco era esse nosso escopo de auditoria.

96. A seguir, detalhamos em tabela oriunda do Relatório de Gestão 2008 (fls. 278/381 – Anexo 2) a execução financeira daquele município no exercício financeiro de 2008. Das fontes financiadoras, é evidente a importância dos Recursos Federais (66%) e a complementação por Recursos Municipais (em torno de 26% dos recursos do Fundo), sendo, entretanto, ainda pequena a contribuição do Estado (8%)

GRUPO DE AÇÕES	MÉDIA\ALTA	ATENÇÃO BÁSICA	ADMINISTRAÇÃO	TOTAL GERAL
RECURSOS				
Federais	20.612.554,36	14.050.911,96		34.663.466,32
Estaduais	3.785.576,06	691.121,65		4.476.697,71
Municipal	2.551.876,30	5.239.844,72	5.227.357,44	13.019.078,46
Saldo Anterior	937.600,77	2.036.230,55	112.111,47	3.085.942,79
Aplicações	254.180,22	203.692,02		457.872,24
TOTAL	28.141.787,71	22.221.800,90	5.339.468,91	55.703.057,52

DESPESAS				
PESSOAL	4.971.175,24	14.343.048,85	4.328.295,10	23.642.519,19
MEDICAMENTOS E INSUMOS	3.595.928,70	1.327.291,17	106.149,69	5.029.369,56
MATERIAL DE CONSUMO	1.248.440,74	1.923.501,59	255.825,11	3.427.767,44
MATERIAL PERMANENTE	137.778,14	390.223,12	1.700,00	529.701,26
SERVIÇOS (PESSOA FÍSICA)	64.760,21	360.760,07	33.180,00	458.700,28
SERVIÇOS (PESSOA JURÍDICA)	5.669.193,99	943.329,65	449.119,17	7.061.642,81
PRESTADORES SUS	6.753.194,98	-		6.753.194,98
DIÁRIAS T.F.D.	99.140,14	-		99.140,14
PASSAGEM FLUVIAL (TFD)	100.934,40	-		100.934,40
PASSAGEM AÉREA (TFD)	363.215,11	-		363.215,11
OUTRAS DESPESAS TFD	83.546,50	-		83.546,50
PASSAGEM AÉREA (SEMSA)	81.846,74	61.172,41		143.019,15
DIARIAS/AJUDA DE CUSTO	3.450,00	40.165,00	920,00	44.535,00
RESTOS A PAGAR 2006	5.312,03	662,23	28.800,00	34.774,26
RESTOS A PAGAR 2007	934.322,82	603.639,43	120.662,95	1.658.625,20
OBRAS E INSTALAÇÕES	2.000.617,29	313.764,22	14.816,89	2.329.198,40
TRANSFERENCIA INTEGRAUS S.CAMILO	224.032,27	-		224.032,27
SALDO	1.804.898,41	1.914.243,16		3.719.141,57
SUB-TOTAL	28.141.787,71	22.221.800,90	5.339.468,91	55.703.057,52

4.4 Infraestrutura

97. O município de Santarém possui 27 equipes de saúde atuantes. Destas nós visitamos quatro e fizemos entrevistas com ACS, enfermeiros, médicos e usuários (fls. 59/115 – Principal) que compõem aquelas equipes. Todas as unidades que visitamos funcionam em instalações próprias com infraestruturas plenamente adequadas ao desenvolvimento de ações de saúde previstas pela gestão municipal. Segundo informações colhidas junto à Coordenadoria da Secretaria de Saúde, todas as demais equipes de saúde daquele município funcionam em sedes próprias que dispõem de infraestrutura semelhante.

98. As Unidades de saúde que visitamos dispõem de estoque de medicamentos básicos em quantidade suficiente e qualidade adequada, suprimindo suficientemente as necessidades dos usuários. A guarda e o controle de estoque desses medicamentos são feitos de forma criteriosa pelos enfermeiros e técnicos envolvidos.

99. Foram entrevistados 07 agentes comunitários da saúde e cinco enfermeiras de um total de 135 profissionais, distribuídos por cinco equipes estudadas: Mararu, Santana 1, Santana 2, Alter do Chão e Tabocal (fls. 62/115 – Principal). Comprovamos que todas estas equipes possuíam quantitativo mínimo de componentes para seu regular funcionamento, qual seja: 01 médico, 01 enfermeira, 01 auxiliar/técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Estas cinco equipes têm 17.500 pessoas sob sua responsabilidade, distribuídas por 4.497 famílias.

100. De seis em seis meses a Secretaria Municipal de Saúde pede para os agentes fazerem acompanhamento do Programa Bolsa Família. É uma avaliação geral junto às famílias adscritas à área de cada agente comunitário em que estes observam os seguintes pontos, dentre outros: vacinação das crianças, exames de preventivo, pesagem das crianças, acompanhamento de sua alimentação e cuidados higiênicos como escovação dentária e tratamento bucal. As informações, depois de coligidas, são enviadas às secretarias municipais interessadas e órgãos competentes para análise e processamento.

101. Alguns agentes comunitários se queixaram de que não conseguem visitar todas as famílias adscritas a sua área uma vez por mês, porque o número delas sob sua responsabilidade é muito elevado. Segundo o gestor da secretaria municipal, esta situação está sendo resolvida através da realização de um concurso público destinado à contratação de agentes comunitários de saúde. Dados estatísticos informam que o Programa de Saúde da Família está conseguindo uma cobertura de 32% do município.

102. Durante o segundo semestre de 2009 foram promovidos nove cursos de capacitação para enfermeiros, médicos e ACS (fls 39/40 – Anexo 2). No primeiro semestre, estas ações foram reduzidas devido à instabilidade política por que passou este município, período em que a atual prefeita ficou afastada do cargo enquanto era apreciada ação judicial de que era parte. Segundo pudemos confirmar, os diversos profissionais de saúde que integram as Equipes de Saúde da Família estão muito motivados, o que gera um ambiente propício para execução deste Programa no município.

103. Segundo o gestor municipal, o assessoramento técnico da Secretaria Estadual de Saúde para implementar cursos de capacitação para os profissionais da ESF deixa muito a desejar em termos de efetividade e tempestividade. Os treinamentos são feitos, na maioria das vezes, em Belém. Passagens e diárias para os treinandos oneram muito os cofres públicos municipais. Os instrutores destes cursos patrocinados vêm muito pouco a seu município. As escolas do SUS não interiorizam estes cursos.

104. Foi constatado através de entrevistas realizadas com os ACS (fls. 62/82 – Anexo 2) que as Equipes de Saúde da família recebem materiais/cartilhas do Ministério da Saúde/Secretaria Estadual de Saúde para realização das atividades educativas com a população.

4.5 Processo de Trabalho

105. Em entrevistas realizadas com os ACS e enfermeiras (fls. 62/115 – Anexo 2), foi verificado que as equipes realizam todas as ações previstas na Portaria GM/MS n.º 648 de 28/03/2006, das quais citamos como exemplo: cadastramento das famílias da área de adscrição da USF; execução de acompanhamentos domiciliares de acordo com as prioridades definidas no plano de ação programado; registro dos acompanhamentos domiciliares no prontuário/ficha da família de cada usuário; participação na elaboração do plano de ação da equipe; orientação a indivíduos, famílias e grupos sociais para a utilização dos serviços de saúde; orientação a indivíduos, famílias e grupos sociais acerca dos problemas de saúde identificados no núcleo familiar; notificação dos principais problemas de saúde da população da região adscrita; notificação dos nascimentos, óbitos e outros agravos à saúde.

106. As equipes promovem reuniões/palestras com a respectiva comunidade envolvida, das quais participam, não raras vezes, os respectivos médicos. De acordo com relatórios extraídos do SIAB (fls. 50/65 – Anexo 2), cada família pertencente à comunidade envolvida recebe, em média, uma visita mensal de um componente da equipe encarregada.

107. Constatamos: que as equipes utilizam as fichas do SIAB para fazerem seu relatório, o qual é consolidado mês a mês; que a assistência domiciliar é planejada; que as equipes notificam os usuários sobre a marcação de consultas especializadas e/ou exames; que a Unidade de Saúde da Família funciona diariamente, preferencialmente pela parte da manhã, para atendimento externo: algumas reservam a parte da tarde para expediente interno ou visitas domiciliares. A avaliação dos serviços prestados, por parte dos usuários atendidos, é muito elogiada pelo seu atendimento dispensado. Existe unanimidade por parte dos mesmos ao afirmarem que, depois que a USF entrou em operação, o seu nível de vida melhorou.

108. As orientações emanadas do Ministério da Saúde para a implantação do Programa de Saúde da Família não flexibilizam para a possibilidade de se constituírem equipes itinerantes apoiadas em barcos que visitam as diversas famílias de ribeirinhos espalhadas pelo imenso território rural municipal.

109. *Do confronto com os lançamentos das equipes no CNES, detectamos as seguintes inconsistências (fls 02/28 – Anexo 2):*

Do cadastro da USF de Tabocal consta o nome da ACS Dejanira Fonseca Lavareda. Entretanto, segundo informações da enfermeira responsável pela equipe, esta agente está acompanhando a filha, que está em tratamento em Manaus, há mais de um ano. Portanto, ela não deveria constar como ativa na equipe (fls. 02/28 – Anexo 2).

Do cadastro da USF de Mararu consta o nome do médico Manoel Bernardino Rego Alvarenga. Conforme informações prestadas pela enfermeira responsável pela equipe, esta função atualmente é desempenhada pelo Sr. José Maria Antunes Lima.

Do cadastro da USF de Alter do Chão, ainda consta o nome da enfermeira como sendo Jeane Neves Linhares, ao passo que a atual ocupante deste posto é a enfermeira Luzanira Souza Duarte, cujo nome não consta do cadastro.

Ainda do cadastro da USF de Alter do Chão consta o nome de Marly Rego de Souza, que é desconhecida pela atual enfermeira.

4.6 Controle e Avaliação

110. *O município possui um Quadro de Indicadores de Monitoramento e Avaliação do Pacto pela Saúde (fls. 30/32 – Anexo 2) cujo monitoramento fica a cargo da coordenadoria da secretaria de saúde municipal. Este acompanhamento é feito mensalmente e tem a finalidade de se proceder às devidas correções de rumo que se fizeram necessárias.*

111. *É feita mensalmente uma avaliação da produção das equipes quando de seu lançamento no SIAB, bem como algumas visitas a campo, pela coordenadoria, com o intuito de se validarem as informações trazidas ao relatório. O SIAB é alimentado por dois técnicos lotados na secretaria municipal de saúde; posteriormente esses dados são enviados para a Central de Regulação Municipal. Esta Central processa as informações sobre consultas e exames especializados e envia relatório para a SESPA – Secretaria de Estado do Pará.*

112. *Conforme depoimento do gestor municipal, além dos relatórios produzidos pelo SIAB, ele também elabora um mapa de produção por atividades das equipes; procura ter um controle de todas as tarefas desempenhadas pelos trabalhadores na Atenção Básica mensalmente. Os coordenadores vão a campo confrontar os lançamentos da produção. Existem diversos coordenadores distribuídos por cada tipo de programa como hanseníase, vacinação, hipertensão arterial, etc.*

113. *O controle do horário dos profissionais de saúde é feito por registro em livro de ponto, de responsabilidade do enfermeiro da Unidade. Geralmente, não tem havido problemas quanto à observância de horário por parte dos envolvidos. Exceção se faz quanto aos médicos, pois estes não cumprem a carga de oito horas diárias, ou quarenta semanais. O problema é recorrente em todos os municípios visitados. Uma explicação para este caso é a de que a secretaria não consegue pagar o salário digno a este profissional para que este dedique tempo integral à execução do cargo. Em vista disto, o médico trabalha apenas três, quatro horas na ESF e complementa o salário desempenhando o ofício em diversos outros hospitais. Segundo o gestor municipal (fls. 54/58 – Principal), ele se vê obrigado a tolerar esta desobediência ao cumprimento de horário: é preferível usar desta parcimônia a ter que desfazer equipes de saúde da família, cujos demais componentes desenvolvem um ótimo trabalho, cumprem com a carga horária estabelecida e são muito motivados. Dever-se-ia buscar uma forma de interiorizar o médico. Existia a intenção de se criar um programa destinado a incentivar o exercício da profissão no interior dos Estados, principal os do Norte, por um período mínimo de dois anos. A partir daí, aquele teria a oportunidade de se transferir para outras unidades destacadas em municípios mais desenvolvidos, e assim sucessivamente. Porém, parece que tal programa só ficou no papel, mesmo.*

114. *A Medicina de Família e Comunidade (MFC) é uma especialidade médica eminentemente clínica e desenvolve, de forma integrada e integradora, práticas de promoção, proteção e recuperação da saúde dirigidas a pessoas, famílias e comunidades. O motivo mais recorrente para a desmotivação em seguir esta carreira é a baixa remuneração. Outro aspecto bastante citado é o pouco prestígio da*

Medicina de Família. Daí advém a alta rotatividade destes profissionais em todos os municípios brasileiros, principalmente nos da Região Norte.

115. É preciso que se diga que esta ocorrência não se restringe apenas ao Brasil. Em diversos outros países como os Estados Unidos, Canadá, Austrália e Portugal, onde se pratica o mesmo tipo de medicina, o fenômeno se repete. É necessário que se amplie esta discussão promovendo amplas pesquisas e estudos mais abrangentes sobre esta problemática, para que não "testemunhemos os anos finais da Medicina de Família" como advertiu Dawalt.

Município de BUJARU

5.1 Informações gerais: população, cobertura, etc.

116. O município de Bujaru está localizado na zona fisiográfica Guajarina, na margem esquerda do rio Guamá. Pela contagem da população feita pelo IBGE em 2007, o município contava com 22.535 habitantes ocupando uma área de 1.005 Km². Pesquisa efetuada no CNES nos fornece o quadro reproduzido abaixo:

Estabelecimento de Saúde do Município: BUJARU

ESTABELECIMENTO	CNES	CNPJ	GESTÃO
<u>CENTRO DE FISIOTERAPIA E REABILITACAO DE BUJARU</u>	5827914	-	E
<u>CENTRO DE SAUDE DE BUJARU</u>	2314231	-	D
<u>HOSPITAL SAO LUCAS</u>	2675951	04528075000109	D
<u>POSTO DE SAUDE DE SAO SEBASTIAO</u>	2314177	-	M
<u>POSTO DE SAUDE SAO LOPES</u>	2314207	-	M
<u>POSTO DE SAUDE VILA SANTANA</u>	2314185	-	M
<u>UNIDADE DE SAUDE DA FAMILIA DA CURVA</u>	2314215	-	M
<u>UNIDADE DE SAUDE DA FAMILIA DA PALHA</u>	2619733	-	M

117. O único hospital do município é particular e tem 36 leitos, dos quais 29 são cadastrados para o SUS.

118. Informações prestadas pelo atual secretário de saúde municipal, Sr. José Maria Amaral Santos, nos dão conta de que Bujaru passou por uma transição política muito drástica, em que o ex-prefeito não fez as prestações de contas devidas. Notícias veiculadas na imprensa revelam que a população arrombou os prédios públicos no final de 2008, nestes incluídos os postos de saúde, levando tudo que de valor encontraram.

5.2 Planejamento

119. Segundo o secretário municipal de saúde, que está apenas há três meses no cargo, ainda não foi elaborado o Plano Municipal de Saúde. A transição política tumultuada por que passou o município não lhe permite afirmar se existia algum, tendo em vista que os documentos da gestão passada não foram encontrados. Ele acha que existia um Plano de Saúde de 2008, porém não o encontrou. Também informa que a Programação Anual de Saúde para o exercício de 2009 será elaborada juntamente com o novo Plano que está sendo pensado.

120. O município não é pleno. Toda a população tem acesso às ações e serviços de saúde da Atenção Básica, seja na modalidade tradicional, seja através do Programa de Saúde da Família. O gestor municipal pretende ampliar o PSF para todo o município que conta com uma população rural superior à urbana em mais de 100%. Porém luta com a falta de recursos e ainda não fez um planejamento adequado, visto que ainda está montando sua equipe de trabalho.

5.3 Recursos Financeiros

121. Não nos foram fornecidos quaisquer documentos que comprovassem como os recursos financeiros destinados à Atenção Básica são aplicados. A explicação para tal deve-se à pouca documentação da gestão anterior encontrada, não lhes permitindo atender à nossa solicitação.

5.4 Infraestrutura

122. Bujaru possui duas equipes de Saúde da Família em funcionamento: são a USF da Curva e a USF da Palha, que foram visitadas por esta equipe quando de sua visita ao município. Os prédios onde funcionam estas unidades são próprios e as infraestruturas físicas não são bem adequadas para o desenvolvimento de ações de saúde previstas. Segundo o depoimento das duas enfermeiras responsáveis pelas USF, os medicamentos básicos indicados para os tratamentos mais frequentes não são fornecidos com regularidade e em quantidade suficiente.

123. As equipes de PSF não funcionam adequadamente. Existe apenas um médico que dá cobertura para as duas equipes. A enfermeira da USF da Curva só trabalha meio expediente, visto que tem outro emprego semelhante no município vizinho. A equipe da USF da Palha trabalha com um total de 13 ACS que dão cobertura para aproximadamente 8.000 pessoas, portanto o dobro do total de 4.000 pessoas preconizado pela Portaria GM/MS n.º 648/2006. O cadastro das equipes no CNES está desatualizado, sendo detectadas as seguintes inconsistências:

Nome da ACS Benedita da Silva Santos consta da ESF da Curva, mas é desconhecida pela enfermeira;

Nome do ACS João Evangner de Oliveira Barros consta da ESF da Curva, mas é desconhecido pela enfermeira;

Nome da enfermeira Laura do Socorro Dias Galvão consta da ESF da Curva, mas é desconhecida pela enfermeira;

Nome da médica Mariane Bastos Bernardes consta da ESF da Curva, mas não trabalha mais nesta equipe: foi substituída por Walter de Assis do Nascimento que também é médico da USF da Palha, segundo declarações dadas pela enfermeira;

Não consta do cadastro CNES o nome da atual enfermeira, Janes Spadeto Ambrozini, que está desempenhando as funções há 08 meses;

Não consta do cadastro CNES da USF da Palha o nome da técnica de enfermagem Angelica Almeida de Almeida, segundo declarações da enfermeira daquela unidade;

Não consta do cadastro CNES da USF da Palha o nome da auxiliar administrativa Conceição Moreira, segundo declarações da enfermeira daquela unidade;

124. Três dos quatro ACS entrevistados, bem como as duas enfermeiras, declararam que a capacitação oferecida aos profissionais que atuam nesta área é ruim ou péssima.

125. Três dos quatro ACS entrevistados, bem como uma das duas enfermeiras, declararam que não recebem materiais/cartilha do Ministério da Saúde/Secretaria Estadual de Saúde para realização de atividades educativas com a população.

126. Quanto aos meios de atendimento às urgências e emergências do município, os casos mais simples são tratados nas USF e nos outros dois postos de saúde que funcionam de acordo com o modelo tradicional. Uma segunda opção é o direcionamento para o hospital local. Em último caso, é feita a remoção para os municípios referenciados de Santa Izabel, Marituba e Belém, conforme o desenho da grade de referência.

5.5 Processo de Trabalho

127. Em entrevistas realizadas com os ACS e enfermeiras (fls. 01/07 – Anexo 3), foi verificado que as equipes realizam todas as ações previstas na Portaria GM/MS n.º 648 de 28/03/2006, das quais citamos como exemplo: cadastramento das famílias da área de adscrição da USF; execução de acompanhamentos domiciliares de acordo com as prioridades definidas no plano de ação programado; registro dos acompanhamentos domiciliares no prontuário/ficha da família de cada usuário; participação na elaboração do plano de ação da equipe; orientação a indivíduos, famílias e grupos sociais para a utilização dos serviços de saúde; orientação a indivíduos, famílias e grupos sociais acerca

dos problemas de saúde identificados no núcleo familiar; notificação dos principais problemas de saúde da população da região adscrita; notificação dos nascimentos, óbitos e outros agravos à saúde.

128. As equipes promovem reuniões/palestras com a respectiva comunidade envolvida, das quais participa raramente o médico. Cada família adscrita recebe, em média, uma visita mensal de um componente da equipe, conforme declarações dos trabalhadores envolvidos (fls. 01/07 – Anexo 3). A USF da Curva dista cerca de 30 km da sede do município. Não tem médico todos os dias: apenas três dias da semana, com uma permanência média de duas horas diárias em que são atendidas no máximo vinte consultas marcadas com antecedência. Existe dificuldade de locomoção seja para os ACS, seja para os usuários, visto que se trata de uma zona rural em que as distâncias entre as residências dos moradores é muito grande. Os agentes só contam com uma bicicleta para fazer suas visitas domiciliares e têm problemas constantes de manutenção com aquela, visto que se tratam de veículos antigos e muito usados.

129. Constatamos: que as equipes utilizam as fichas do SIAB para fazerem seu relatório, o qual é consolidado mês a mês; que a assistência domiciliar é planejada; que as equipes notificam os usuários sobre a marcação de consultas especializadas e/ou exames; que a Unidade de Saúde da Família funciona diariamente das 07:00 hs até às 13:00 hs. Não conseguimos avaliar o grau de satisfação dos usuários porque não havia nenhum nos postos quando de nossa visita.

5.6 Controle e Avaliação

130. O município não possui um Quadro de Indicadores de Monitoramento e Avaliação do Pacto pela Saúde. A partir da elaboração do Plano Municipal de Saúde é que vão ser trabalhados os indicadores referidos pelo Ministério da Saúde. Não existe uma atenção muito rigorosa quanto à observância desta prática.

Conclusão

131. Nossos trabalhos desenvolveram-se em três diferentes municípios do Estado do Pará: Santarém, Igarapé-Miri e Bujaru. A população destes municípios, em números redondos, é de 282, 57 e 22 mil habitantes; o primeiro possui 27 equipes de saúde da família em funcionamento; o segundo, seis e o último, duas. O primeiro está no grupo de municípios do Estado do Pará que possui melhores indicadores de Atenção Básica; os outros dois pertencem ao grupo de piores indicadores.

132. Em todos os três municípios constataram-se, em maior ou menor grau, irregularidades no cadastro do CNES, quando confrontamos o que estava registrado no sistema com a situação real das equipes. Dever-se-ão fazer determinações aos secretários municipais para que corrijam estas inconsistências.

133. A transição no comando político nestes três municípios, decorrente do pleito eleitoral de 2008, causou uma descontinuidade administrativa que afetou, em maior ou menor grau, o planejamento e o desenvolvimento dos programas sociais, dos quais se destaca o PSF dentre os demais programas de Atenção Básica da Saúde do SUS.

134. Todos os três municípios têm os mesmos problemas quanto à contratação de médicos da Saúde da Família: estes não trabalham as quarenta horas semanais como determinado na Portaria GM/MS n.º 648/2006. Os gestores alegam que não têm recursos suficientes para contratar médicos que desempenhem esta carga horária.

135. Na estratégia de saúde da família, é importante a inserção de profissionais na comunidade em que atuam. O tempo de permanência destes profissionais na comunidade é fator muito importante, talvez até decisivo, para o sucesso do programa. Dentre estes profissionais, o mais importante é, sem dúvida alguma, o médico. Entretanto, a maior rotatividade se verifica exatamente neste cargo. Esta é uma das explicações por que as equipes não se mantêm por muito tempo, pois o alto nível de precarização é desestimulante para que elas tenham maior perenidade, durabilidade.

136. Nas palavras do Sr. Geraldo Luiz Gomes, ex-presidente do Conselho Federal de Medicina e professor da UFMG, quando se refere à profissão de médico de saúde da família: “Muito mais do que problemas na graduação existe a realidade de uma sociedade que francamente é influenciada pelas leis de mercado. É imprescindível que o poder público crie e incentive espaço no mercado de trabalho para

que as pessoas tenham interesse em buscar esse tipo de formação, investindo em pré-requisitos como estabilidade, bons salários e formação continuada.”

137. É necessário que o Ministério da Saúde se debruce sobre esta questão formando um grupo de estudo com a finalidade de se chegar a conclusões que resolvam este impasse. Os gestores municipais contratam serviços de um médico para uma carga de quarenta horas semanais e fazem de conta que controlam esta frequência; os médicos fazem de conta que cumprem esta carga horária e recebem um salário bem abaixo do mercado. Se se for penalizar os gestores públicos pela não fiscalização destes profissionais, estes se verão forçados a abrir mão do Programa de Saúde da Família pela sua inexequibilidade.

138. O município de Santarém não elaborou a sua Programação Anual de Saúde para o exercício de 2009, o que prejudica o acompanhamento do planejamento de ações de saúde a serem efetivadas por aquela Secretaria Municipal. É necessário que se faça recomendação a esta para que não deixe de elaborar esta programação quando da publicação de seu Plano Municipal de Saúde plurianual.

139. O município de Bujaru não elaborou o seu Plano de Saúde Municipal, nem sua Programação Anual de Saúde, devendo ser-lhe feita recomendação para que proceda conforme legislação e regulamentação em vigor.

140. O município de Bujaru não está fornecendo para as USF os medicamentos básicos indicados para os tratamentos mais frequentes, com regularidade e quantidade suficiente, devendo ser-lhe feita recomendação para que assim proceda conforme regulamentação explícita do Ministério da Saúde.

141. O município de Bujaru possui apenas um médico que dá cobertura para as duas equipes de saúde da família cadastradas no CNES. Deve ser feita determinação ao Denasus para que averigüe por quanto tempo a irregularidade se deu e proceda ao pedido de ressarcimento, com as devidas correções legais, do valor relativo ao período em que uma equipe permaneceu sem médico e a outra com médico trabalhando de forma irregular – prestando serviços em duas equipes do PSF.

142. A Equipe de Saúde da Família da Curva do município de Bujaru funciona com uma enfermeira que dá expediente por apenas meio expediente, visto que tem outro emprego em município vizinho. Deve ser feita determinação ao Denasus para que averigüe por quanto tempo a irregularidade se deu e proceda ao pedido de ressarcimento, com as devidas correções legais, do valor relativo ao período em que esta equipe funciona de forma contrária às determinações regulamentares.

143. Os profissionais das Equipes de Saúde da Família de Bujaru declararam que não estão recebendo treinamento e qualificação para desempenharem suas funções, bem como materiais/cartilhas e manuais elaborados pelo Ministério da Saúde. Deve ser feita recomendação ao Secretário Municipal de Saúde para que proceda conforme normas regulamentares do MS relativas ao assunto.

144. Tendo em vista que este relatório faz parte de uma FOC sob direção e orientação da 4ª SECEX que fará a consolidação de todos os relatórios regionais, queremos sugerir àquela Secretaria que, quando do encaminhamento dos autos, o seguinte encaminhamento:

I – Recomendar ao Departamento de Atenção Básica – DAB/MS que forme um grupo de estudo com o objetivo de se reverem alternativas à determinação contida no capítulo 2 da Portaria GM/MS n.º 648/2006, que prevê carga horária semanal de quarenta horas para o médico de uma Equipe de Saúde da Família. Tal preceito não é obedecido sistematicamente pelos médicos, que não têm incentivos como estabilidade, bons salários e formação continuada, preferindo, no mais das vezes, abandonar o cargo a ter que arcar com a obrigatoriedade de prestação de quarenta horas semanais. Tal preceito também não é acatado pelos gestores de saúde municipais que têm dificuldades em contratar tais profissionais, pois o desfazimento de equipes de saúde da família lhes traria consequências muito mais drásticas.

II – Determinar ao Departamento Nacional de Auditoria dos SUS – DENASUS/SNA/MS que proceda a uma diligência ao município de Bujaru/PA com vistas a apurar o valor a ser devolvido aos cofres do Fundo Nacional de Saúde pelas seguintes irregularidades:

a) Manutenção, pela Secretaria Municipal de Saúde, de duas Equipes de Saúde da Família atendendo de forma incorreta, recebendo pagamento por prestação de serviços de maneira irregular, visto que um médico fazia parte de duas equipes do PSF no período de 2008/2009. Foi descumprido o

que determinam as Portarias GM/MS n.º 2167/2002 e 648/2006. Que se faça uma Planilha de Glosa destacando-se os valores relativos ao período em que uma equipe permaneceu sem médico e a outra com médico trabalhando de forma irregular – prestando serviços em duas equipes do PSF.

b) Manutenção, pela Secretaria Municipal de Saúde, da Equipe de Saúde da Família da Curva atendendo de forma incorreta, recebendo pagamento por prestação de serviços de maneira irregular, visto que a enfermeira só trabalhava na parte da manhã, no período de 2008/2009, já que possuía outro emprego em município vizinho desempenhando idêntica função. Foi descumprido o que determinam as Portarias GM/MS n.º 2167/2002 e 648/2006.

Proposta de encaminhamento

Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do desempenho do Programa de Saúde da Família - PSF, submetemos este relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo.Sr. Ministro-Relator José Jorge, com as seguintes propostas:

I – Recomendar à Prefeitura Municipal de Igarapé-Miri/Secretaria Municipal de Saúde do município de Igarapé-Miri/PA que:

a) Proceda à atualização no Código Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES das seguintes inconsistências verificadas, atendendo ao disposto na Portaria SAS n.º 403/2000 e suas alterações:

a.1) exclusão do nome da ACS Edina Cristina Moraes Rodrigues, da ESF São Paulo, visto que ela não mais pertence a esta equipe, mas desenvolve suas atribuições como técnica de enfermagem na Unidade Básica de Saúde – UBS deste município;

a.2) exclusão do nome da ACS Marlene da Costa Correa da ESF Anapu/Pindobal, visto que a mesma não pertence àquela equipe, sendo desconhecida da enfermeira responsável pela USF.

II – Recomendar à Prefeitura Municipal de Santarém/Secretaria Municipal de Saúde do município de Santarém/PA que:

a) Elabore sua Programação Anual de Saúde para o exercício 2009, bem como a dos anos seguintes, como determinado no Capítulo 2.1, inc. VII da Portaria n.º 648/2006;

b) Proceda à atualização no Código Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES das seguintes inconsistências verificadas, atendendo ao disposto na Portaria SAS n.º 403/2000 e suas alterações:

b.1) Exclusão do nome da ACS Dejanira Fonseca Lavareda, da ESF Tabocal, visto que esta agente está acompanhando a filha que está em tratamento de saúde em Manaus há mais de um ano, acatando determinações do art. 83 da Lei n.º 8.112/1990, conforme declarações da enfermeira responsável por aquela USF.

b.2) Exclusão do nome do médico Manoel Bernardino Rego Alvarenga que não mais pertence àquela Equipe de Saúde da Família de Mararu, conforme declarações da enfermeira responsável por aquela USF.

b.3) Inclusão do nome do médico José Maria Antunes Lima que atualmente desempenha estas funções na Equipe de Saúde da Família de Mararu, conforme declarações da enfermeira responsável por aquela USF.

b.4) Exclusão do nome da enfermeira Jeane Neves Linhares que pertencia à Equipe de Saúde da Família de Alter do Chão, conforme declarações da enfermeira responsável por aquela USF.

b.5) Inclusão do nome da enfermeira Luzanira Souza Duarte que atualmente pertence à Equipe de Saúde da Família de Alter do Chão, conforme suas declarações como enfermeira responsável por aquela USF;

b.6) Exclusão do nome da Técnica de Higiene Dental Marly Rego de Souza por não pertencer à Equipe de Saúde da Família de Alter do Chão, conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável por aquela USF

III – Recomendar à Prefeitura Municipal de Bujaru/Secretaria Municipal de Saúde de Bujaru/PA que:

a) Elabore sua Programação Anual de Saúde para o exercício 2009, bem como a dos anos seguintes, como determinado no Capítulo 2.1, inc. VII da Portaria n.º 648/2006;

b) Elabore seu Plano Municipal de Saúde conforme determinado pelo inc. III do art. 4º da Lei n.º 8.142/1990

c) Proceda à atualização no Código Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES das seguintes inconsistências verificadas, atendendo ao disposto na Portaria SAS n.º 403/2000 e suas alterações:

c.1) Exclusão do nome da ACS Benedita da Silva Santos da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela equipe conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável por aquela USF;

c.2) Exclusão do nome do ACS João Evangner de Oliveira Barros da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela equipe conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável por aquela USF;

c.3) Exclusão do nome da enfermeira Laura do Socorro Dias Galvão da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela equipe conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável por aquela USF;

c.4) Exclusão do nome da médica Mariane Bastos Bernardes da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela equipe conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável por aquela USF;

c.5) Inclusão do nome da enfermeira Janes Spadeto Ambrozini que está desempenhando suas funções na Equipe de Saúde da Família da Curva conforme suas declarações como responsável por aquela USF;

c.6) Inclusão do nome da técnica de enfermagem Angelica Almeida de Almeida como pertencente à Equipe de Saúde da Família da Palha, conforme declarações feitas pela enfermeira responsável por aquela USF;

c.7) Inclusão do nome da auxiliar administrativa Conceição Moreira como pertencente à Equipe de Saúde da Família da Palha, conforme declarações feitas pela enfermeira responsável por aquela USF;

d) providencie o fornecimento de medicamentos básicos indicados para os tratamentos mais frequentes, com regularidade e quantidade suficiente, para suprirem os estoques das Unidades de Saúde da Família de seu município, como determinado na Portaria GM/MS n.º 3.237 de 24/12/2007.

e) providencie treinamento e qualificação para os profissionais das Equipes de Saúde da Família de seu município para que bem desempenhem suas funções, assim como materiais/cartilhas e manuais elaborados pelo Ministério da Saúde, conforme previsto no Capítulo 2, inc. XVI, da Portaria GM/MS n.º 648/2006”.

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de Auditoria de Natureza Operacional realizada nos Municípios de Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru, todos do Estado do Pará, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário. Os trabalhos integram Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos entes municipais para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde, com foco nas atividades desempenhadas pelas Equipes de Saúde da Família – SF, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde.

2. A cobertura populacional oficialmente estimada para as Equipes de Saúde da Família é de 49,84%, no Município de Igarapé-Miri, e de 32%, no Município de Santarém, sendo que neste último os Agentes Comunitários são responsáveis pelos atendimentos ao restante da população. No Município de Bujaru, conforme o relatório, toda a comunidade local tem acesso a serviços relacionados à Atenção Básica em Saúde, seja na modalidade tradicional ou no programa Saúde da Família.

3. Em linhas gerais, a equipe de auditoria identificou nos municípios da amostra irregularidades cadastrais e problemas de continuidade no programa, em virtude de mudanças políticas.

4. De outra sorte, observo que se repetem nos trabalhos realizados no Pará problemas relacionados aos profissionais que atuam no programa. Em todos os municípios da amostra, os auditores verificaram que os médicos descumprem o regime de trabalho de 40 horas semanais nas Equipes de Unidades Básicas do Saúde da Família, conforme exige a Portaria GM/MS 648/2006.

5. A equipe de auditoria relata que, no Município de Santarém, há médicos que atendem apenas três ou quatro horas na Equipe do Saúde da Família, enquanto que, em uma das unidades do programa no Município de Bujaru, esses trabalhadores não prestam serviços todos os dias e permanecem, em média, apenas duas horas no local.

6. Os gestores apontam como causa para o descumprimento os baixos salários pagos aos profissionais, que têm que complementar a renda, trabalhando em outros estabelecimentos. Em que pese ser esta a realidade em muitos pontos do país, a norma não permite no momento a flexibilização no horário de trabalho dos integrantes do Saúde da Família.

7. Esse ponto tem se tornado recorrente nas auditorias que integram a Fiscalização de Orientação Centralizada sobre a Atenção Básica em Saúde. Sem antecipar as conclusões comuns aos trabalhos, é possível apontar a gerência dos profissionais de saúde como um dos problemas principais a serem enfrentados na administração do programa.

8. A questão é de grande relevância, pois esses servidores são a principal matéria-prima do programa de Atenção Básica em Saúde, devendo o comprometimento e atuação das equipes ser objeto de controle frequente pelos órgãos responsáveis. Além disso, como bem consignou a unidade técnica, tendo em vista que esses trabalhadores atuam inseridos nas comunidades, o tempo de permanência deles prestando serviços é fator de grande relevância para o sucesso dessa empreitada.

9. Como parte da solução do problema, faz-se necessário investir na carreira do Médico de Saúde da Família, com melhorias salariais e nas condições de trabalho, o que poderá incentivar a interiorização desses técnicos.

10. Todavia, não se pode olvidar as realidades próprias de cada região do país. No presente relatório, analiso os trabalhos de auditoria na região Norte, caracterizada pelas dificuldades decorrentes da própria natureza, com grandes distâncias a serem percorridas, dificultando a locomoção das equipes e a fixação dos indivíduos nas localidades.

11. Por conta disso, diferentemente de outros relatórios de auditoria sobre a Atenção Básica, deixo de proferir determinações atinentes ao cumprimento da jornada de 40 horas, tendo em vista as peculiaridades da região auditada. Deixo claro, entretanto, que, como propôs a unidade técnica, o Ministério da Saúde deverá se debruçar sobre a questão, atentando para as realidades locais na aplicação irrestrita da Portaria GM/MS 648/2006.

12. De outro lado, as condições mais precárias relacionadas ao programa de Atenção Básica em Saúde foram encontradas no Município de Bujaru. As Equipes atendem número de famílias superior ao previsto na Portaria GM/MS 648/2006, sendo que um único médico atende as duas equipes do Saúde da Família que atuam no ente municipal. Ademais, a capacitação oferecida aos profissionais é insuficiente.

13. Cabe ressaltar, por fim, a contribuição do trabalho das Equipes do Saúde da Família e dos Agentes Comunitários de Saúde para redução da mortalidade por Doenças Infecciosas e Parasitárias e do Aparelho Digestivo, no Município de Santarém.

14. Nesse diapasão, endosso, em sua maioria, as determinações e recomendações propostas pela unidade técnica. Apenas entendo que a instituição do Plano Municipal de Saúde no Município de Bujaru/PA deva ser determinada, tendo em vista que constitui exigência legal, prevista no art. 4º, da Lei 8.142/90, corroborada no item 3, do Capítulo III, da Portaria GM/MS 648/2006.

15. Ante o exposto, em concordância com a unidade técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 03 de março de 2010.

JOSÉ JORGE
Ministro

ACÓRDÃO N.º 338/2010 - TCU – Plenário

1. Processo n.º 018.546/2009-0 (com 1 volume e 3 anexos – com 6 volumes)
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Francisco Vitor de Sousa Pantoja, José Maria Amaral Santos e José Antônio Rocha.
4. Entidades: Municípios de Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru, no Estado do Pará.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PA (Secex-PA).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria de natureza operacional realizada nos Municípios de Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru, todos do Estado do Pará, em cumprimento ao Acórdão 1.067/2009 – Plenário, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, destinada a avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios para custear o funcionamento das principais estratégias da Atenção Básica em Saúde (Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde), incluindo análises quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia, abrangendo, sobretudo, a implantação/funcionamento das respectivas estratégias.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar que o Município de Bujaru/RN, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, elabore o Plano Municipal, se ainda não o fez, e o submeta à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do item 3, Capítulo III, da Portaria GM/MS n. 648/2006, e art. 4º, III, da Lei 8.142/90;

9.2 recomendar ao Município de Igarapé-Miri/PA, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, com vistas à atualização de dados no Código Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, que:

9.2.1 exclua o nome da Agente Comunitário de Saúde - ACS Edina Cristina Moraes Rodrigues, da Equipe do Saúde da Família - ESF São Paulo, tendo em vista que ela não mais pertence a esta equipe e desenvolve suas atribuições como técnica de enfermagem na Unidade Básica de Saúde – UBS do município;

9.2.2 exclua o nome da ACS Marlene da Costa Correa da ESF Anapu/Pindobal, tendo em vista que a mesma não pertence àquela equipe, sendo desconhecida da enfermeira responsável pela USF.

9.3 recomendar ao Município de Santarém/PA, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.3.1 elabore sua Programação Anual de Saúde para o exercício 2010, bem como a dos anos seguintes, conforme definido no Capítulo I, item 2.1, inc. VII, da Portaria GM/MS n. 648/2006;

9.3.2 proceda à atualização de dados no Código Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, com vistas à:

9.3.2.1 exclusão do nome da ACS Dejanira Fonseca Lavareda, da ESF Tabocal, pois esta agente está acompanhando a filha que está em tratamento de saúde em Manaus há mais de um ano, acatando determinações do art. 83 da Lei n.º 8.112/1990, conforme declarações da enfermeira responsável por aquela USF.

9.3.2.2 exclusão do nome do médico Manoel Bernardino Rego Alvarenga, que não mais integra a Equipe de Saúde da Família de Mararu, conforme declarações da enfermeira responsável pela USF.

9.3.2.3 inclusão do nome do médico José Maria Antunes Lima, que atualmente desempenha estas funções na Equipe de Saúde da Família de Mararu, conforme declarações da enfermeira responsável pela USF.

9.3.2.4 exclusão do nome da enfermeira Jeane Neves Linhares, que não mais integra a Equipe de Saúde da Família de Alter do Chão, conforme declarações da enfermeira responsável por aquela USF.

9.3.2.5 inclusão do nome da enfermeira Luzanira Souza Duarte, que atualmente pertence à Equipe de Saúde da Família de Alter do Chão, conforme suas declarações como enfermeira responsável pela USF;

9.3.2.6 exclusão do nome da Técnica de Higiene Dental Marly Rego de Souza por não pertencer à Equipe de Saúde da Família de Alter do Chão, conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável pela USF.

9.4 recomendar ao Município de Bujaru/PA, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, que:

9.4.1 elabore sua Programação Anual de Saúde para o exercício 2010, bem como a dos anos seguintes, conforme dispõe o Capítulo I, item 2.1, inc. VII, da Portaria GM/MS n. 648/2006;

9.4.2 proceda à atualização no Código Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, com vistas à:

9.4.2.1 exclusão do nome da ACS Benedita da Silva Santos da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela unidade, conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável pela USF;

9.4.2.2 exclusão do nome do ACS João Evangner de Oliveira Barros da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela unidade, conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável pela USF;

9.4.2.3 exclusão do nome da enfermeira Laura do Socorro Dias Galvão da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela unidade, conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável pela USF;

9.4.2.4 exclusão do nome da médica Mariane Bastos Bernardes da Equipe de Saúde da Família da Curva, por não pertencer àquela unidade, conforme declarações prestadas pela enfermeira responsável pela USF;

9.4.2.5 inclusão do nome da enfermeira Janes Spadeto Ambrozini, que está desempenhando suas funções na Equipe de Saúde da Família da Curva, conforme suas declarações como responsável pela USF;

9.4.2.6 inclusão do nome da técnica de enfermagem Angélica Almeida de Almeida como pertencente à Equipe de Saúde da Família da Palha, conforme declarações da enfermeira responsável pela USF;

9.4.2.7 inclusão do nome da auxiliar administrativa Conceição Moreira como pertencente à Equipe de Saúde da Família da Palha, conforme declarações da enfermeira responsável pela USF;

9.4.3 providencie o fornecimento de medicamentos básicos indicados para os tratamentos mais frequentes, com regularidade e quantidade suficiente para suprir os estoques das Unidades de Saúde da Família do município, como dispõe a Portaria GM/MS n.º 2.982, de 26/11/2009.

9.4.4 providencie treinamento e qualificação para os profissionais das Equipes de Saúde da Família do município para que desempenhem adequadamente suas funções, assim como materiais/cartilhas e manuais elaborados pelo Ministério da Saúde, conforme previsto no Capítulo I, item 2.1, inc. XVI, da Portaria GM/MS n.º 648/2006.

9.5 encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Secretário de Saúde do Estado do Pará, aos Prefeitos, aos Secretários Municipais de Saúde e aos Coordenadores da Atenção Básica de Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru, aos Presidentes dos Conselhos Municipais de Saúde de Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru, ao Diretor do Departamento da Atenção Básica do Ministério da Saúde.

9.6 determinar à Secex/PA que monitore o cumprimento da determinação constante no subitem 9.1 supra.

10. Ata n.º 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0338-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 000.100/2010-2

Natureza(s): Representação

Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba - DNIT/MT.

Responsáveis: Jamesson Farias Correia de Souza (840.524.304-68).

Interessado: PolyServ Serviços Ltda (10.548.761/0001-36). Advogado(s): não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REJEIÇÃO DE INTENÇÃO DE RECURSO DOS LICITANTES. AUSENCIA DE ENVIO AO SISTEMA DA PROPOSTA VENCEDORA. LICITAÇÃO SUSPensa CAUTELARMENTE. OITIVA. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. ANULAÇÃO DOS ATOS ILEGAIS E OUTRAS DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução produzida no âmbito da Secex/PB, a seguir transcrita com fundamento no art. 1º, § 3º, I da Lei 8.443/92:

“Trata-se de representação formulada pela empresa POLYSERV SERVIÇOS LTDA - CNPJ 10.548.761/0001-36 (fls. 2/124 do Principal), com fulcro no art. 113 da Lei nº 8.666/93, em razão de supostas irregularidades praticadas pela Superintendência Regional no Estado da Paraíba – 13ª UNIT – do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT/PB na realização do Pregão Eletrônico nº 713/2009, orçado no valor anual de R\$ 530.067,00, objetivando a *“contratação de empresa especializada sobre regime de empreitada a preço mensal/global dos serviços de limpeza, higienização e conservação nas dependências do prédio da Sede da Superintendência Regional/PB e nas Unidades Locais de Campina Grande, Santa Rita e Patos, com fornecimento de materiais, equipamentos e mão-de-obra”*.

2. A representante trouxe a lume as ocorrências adiante listadas, praticadas no procedimento licitatório em debate, supostamente eivadas de irregularidades que viriam a comprometer o bom andamento do certame:

2.1. Rejeição, pelo pregoeiro, de intenções de recurso manifestadas por cinco licitantes;

2.2. Desclassificação de propostas, em virtude da não obediência à Convenção Coletiva de Trabalho do SINTEG/PB;

2.3. Falta de envio para o sistema da proposta apresentada pela empresa vencedora – PROSPERAR SERVIÇOS LTDA;

2.4. Habilitação da empresa PROSPERAR SERVIÇOS LTDA sem que a mesma seja inscrita no Conselho Regional de Administração do Estado da Paraíba – CRA/PB nem no Conselho Federal de Administração – CFA.

3. O feito foi instruído inicialmente pelo Sr. Secretário Substituto (fls. 133/137 do Principal), tendo o Exmo. Sr. Ministro-Relator decidido consoante segue (fls.138/141 do Principal):

10.1. com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, que seja determinado à Superintendência Regional no Estado da Paraíba – 13ª UNIT – do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, cautelarmente, sem a prévia oitiva da parte, que se abstenha de adjudicar e/ou homologar o Pregão Eletrônico nº 713/2009, ou, caso já tenha sido feito, de assinar ou dar continuidade à execução do contrato dele decorrente, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas na instrução técnica da Secex/PB;

10.2. que sejam efetivadas as oitivas dos responsáveis, no âmbito da Superintendência Regional no Estado da Paraíba – 13ª UNIT – do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e da Empresa Prosperar Serviços Ltda., CNPJ 10.905.181/0001-59 (endereço às fls. 132), a fim de que se manifestem acerca da medida cautelar supramencionada, alvitada em razão dos seguintes indícios de irregularidades no Pregão Eletrônico nº 713/2009:

10.2.1. recusa, pelo pregoeiro, sem justificativas plausíveis, das intenções de recurso de cinco licitantes que se manifestaram imediata e motivadamente, em violação ao art. 4º, XVIII, da Lei 10.520/2002;

10.2.2. aceitação, pelo pregoeiro, da planilha de custos referente à última proposta da empresa declarada vencedora, a qual não foi enviada via sistema, em violação aos itens 6.3 e 8.1 do Edital da licitação e arts. 13º, II, e 24 do Decreto 5.450/2005.

10.3. restituir o presente processo à SECEX-PB, para dar cumprimento à medida cautelar proposta e realizar diligência, no intuito de que a Superintendência Regional no Estado da Paraíba – 13ª UNIT – do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes envie, no prazo de 15 (quinze) dias, em relação ao Pregão Eletrônico nº 713/2009:

10.3.1 explicações detalhadas acerca da inabilitação de todas as licitantes que apresentaram propostas de preços inferiores à Empresa vencedora, acompanhadas dos respectivos documentos que as subsidiam;

10.3.2 informação no sentido de: a) indicar se há exigência normativa ou editalícia de a empresa contratada estar inscrita nos Conselhos Regional e Federal de Administração; b) explicitar se foi exigida essa comprovação de inscrição; c) esclarecer se esta comprovação de inscrição está inserida no âmbito do SICAF; d) explicar se a Empresa vencedora comprovou essa inscrição.

4. As oitivas e a diligência foram promovidas nas formas determinadas, por meio dos Ofícios nºs 0007/2010-TCU/SECEX-PB (fls. 143/144 do Principal) e 0008/2010-TCU/SECEX-PB (fls. 145/146 do Principal), ambos de 15/1/2010. Em resposta, os responsáveis pelo DNIT/PB acostaram os documentos que compõem as fls. 2/75 do Anexo 2 e os da PROSPERAR SERVIÇOS LTDA anexaram os documentos de fls. 77/81 do Anexo 2.

ANÁLISE

Do procedimento licitatório

5. O Pregão Eletrônico em debate realizou-se por intermédio do sistema informatizado disponibilizado no **site** www.comprasnet.gov.br. Consoante registrado na Ata de realização do pregão, inserta às fls. 163/177 do Principal, compareceram ao certame 36 empresas.

6. A ordenação automática pelo sistema das propostas classificadas, prevista no art. 23 do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 - que regulamentou o pregão na forma eletrônica -, foi prejudicada, em virtude de algumas propostas registrarem o preço mensal e outras o preço anual; no entanto, o pregoeiro acatou todas as propostas e abriu a etapa de lances para todos os participantes, verificando-se, ao final, a seguinte ordem de classificação pelos melhores lances (já convertidos para o preço anual):

Valor do Lance	CNPJ/CPF	Data/Hora Registro	Fornecedor

1	R\$ 421.882,2000	10.513.220/0001-72	09/12/2009 12:09:40:650	BITSERV SERVICOS EM TECNOLOGIA LTDA
2	R\$ 456.605,4000	07.395.989/0001-29	09/12/2009 12:13:54:237	AGCLEAN LOCACAO DE MAO DE OBRA E COMERCIO LTDA - EPP
3	R\$ 487.188,0000	10.548.761/0001-36	09/12/2009 12:22:05:463	POLY SERV SERVICOS LTDA
4	R\$ 487.200,0000	04.427.309/0001-13	09/12/2009 12:22:14:323	CRISTIANE DE SOUZA RAMOS
5	R\$ 488.864,9400	10.905.181/0001-59	09/12/2009 11:10:30:247	PROSPERAR SERVICOS LTDA
6	R\$ 496.417,0800	05.506.828/0001-30	09/12/2009 11:50:43:607	A FORTALEZA ADMINISTRADORA E SERVICOS GERAIS
7	R\$ 497.826,2400	08.092.016/0001-83	09/12/2009 11:44:41:037	FAMA TERCEIRIZACOES DE SERVICOS LTDA
8	R\$ 499.068,0000	07.185.730/0001-53	09/12/2009 12:21:14:290	GDM EMPREENDIMENTOS E SERVICOS LTDA
9	R\$ 503.520,4200	01.176.964/0001-58	09/12/2009 11:10:30:263	PRISMA CONSULTORIA E SERVICOS LTDA
10	R\$ 503.520,4200	09.396.005/0001-50	09/12/2009 11:10:30:263	REALIZA CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA
11	R\$ 504.588,0000	70.244.082/0001-03	09/12/2009 12:17:40:920	HISTER HIGIENIZACAO E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA ME
12	R\$ 507.614,8800	73.994.741/0001-09	09/12/2009 12:22:17:417	CSPRO- CENTRO DE SISTEMAS E PROJETOS LTDA ME
13	R\$ 507.648,0000	07.659.454/0001-18	09/12/2009 12:06:40:950	BRASIFORT LOCACAO DE SISTEMAS E EQUIPAMENTOS ELETRONICO
14	R\$ 509.928,0000	09.625.853/0001-93	09/12/2009 12:11:30:897	VIRTUS ADMINISTRADORA DE SEVICOS LTDA
15	R\$ 516.671,2200	08.584.379/0001-36	09/12/2009 11:34:04:050	PROSERVIL SERVICOS TECNICOS LTDA
16	R\$ 518.850,0000	24.270.795/0001-16	09/12/2009 11:34:50:250	JOAO BATISTA FERREIRA NEVES
17	R\$ 519.222,7200	04.120.180/0001-04	09/12/2009 11:10:30:280	TERCEIRIZADORA SANTA ISABEL EMPREENDIMENTOS DE SERVICOS
18	R\$ 526.354,5600	10.633.938/0001-00	09/12/2009 12:07:47:133	CONFIANCA TECNOLOGIA E SERVICOS LTDA
19	R\$ 526.618,9200	41.250.358/0001-50	09/12/2009 11:27:00:527	EPS-RECURSOS HUMANOS E SERVICOS LTDA
20	R\$ 528.000,0000	07.597.878/0001-03	09/12/2009 11:44:15:910	NF IMOVEIS E CONSERVACOES LTDA.
21	R\$ 528.634,3200	08.362.490/0001-88	09/12/2009 11:30:51:020	ADSERV EMPREENDIMENTOS E SERVICOS LTDA EPP
22	R\$ 529.690,9200	09.634.753/0001-23	09/12/2009 11:10:30:310	LOTUS EMPREENDIMENTOS E SERVICOS LTDA
23	R\$ 530.039,8600	07.307.775/0001-53	09/12/2009 11:10:30:327	FORT SERVICOS DE CONSERVACAO E LIMPEZA LTDA
24	R\$ 530.039,8600	07.396.965/0001-94	09/12/2009 11:10:30:310	CONTEMPORANEA TERCEIRIZACAO LTDA
25	R\$ 530.039,8600	10.339.944/0001-41	09/12/2009 11:10:30:310	ZELO LOCACAO DE MAO-DE-OBRA LTDA
26	R\$ 548.056,4400	09.422.042/0001-95	09/12/2009 12:03:11:530	ETICA EMPREENDIMENTO E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA
27	R\$ 548.531,8800	04.271.959/0001-12	09/12/2009 11:58:28:473	SKYSERV LOCACAO DE MAO DE OBRA LTDA
28	R\$ 567.806,0400	69.941.169/0001-42	09/12/2009 11:30:28:820	SOLMAR SERVICOS E REPRESENTACOES LTDA
29	R\$ 585.001,3200	05.305.430/0001-35	09/12/2009 12:01:47:563	INTERATIVA EMPREENDIMENTOS E

				SERVICOS DE LIMPEZA E CONS
30	R\$ 604364,0400	07.369.073/0001-02	09/12/2009 12:00:15:707	COMBATE PRESTADORA DE SERVICOS LTDA
31	R\$ 654.942,9330	24.217.010/0001-41	09/12/2009 11:10:30:390	TRESS TERCEIRIZACAO E LOCACAO DE MAO DE OBRA LTDA
32	R\$ 669.899,6400	00.323.090/0001-51	09/12/2009 11:24:39:857	SOLL -SERVICOS OBRAS E LOCACOES LTDA
33	R\$ 1.023.092,0800	06.855.175/0001-67	09/12/2009 11:10:30:420	SERVI SAN LTDA
34	R\$ 1.395.760,0000	08.966.334/0001-26	09/12/2009 11:10:30:437	ACESSE SERVICOS DE MAO DE OBRA E INFORMATICA LTDA
35	R\$ 3.489.400,0000	01.806.821/0001-82	09/12/2009 11:10:30:437	PORTO SERVICE ADMINISTRADORA DE SERVICOS TERCEIRIZADOS
36	R\$ 3.489.400,0000	04.510.534/0001-19	09/12/2009 11:10:30:437	POWER CLEAN ADMINISTRADORA DE SERVICOS TERCEIRIZADOS DE

7. As cinco empresas que ofertaram os melhores lances (BITSERV SERVICOS EM TECNOLOGIA LTDA, AGCLEAN LOCACAO DE MAO DE OBRA E COMERCIO LTDA – EPP, POLY SERV SERVICOS LTDA, CRISTIANE DE SOUZA RAMOS e PROSPERAR SERVICOS LTDA) foram convocadas, via sistema, para envio dos anexos, conforme consta da Ata de Realização do Pregão (fls. 172 do Principal).

8. As 4 primeiras propostas classificadas foram recusadas pelos motivos a seguir descritos (fls. 173 do Principal):

8.1. AGCLEAN LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA E COMÉRCIO LTDA – EPP – “*Falta a cotação do encarregado conforme Modelo do Anexo III-F, do presente Edital*”.

8.1.1. Pode-se comprovar que a proposta apresentada pela empresa em comento (fls. 32/44 do Anexo 2) não cotou o encarregado para compor a mão-de-obra requerida para execução dos serviços, descumprindo previsão editalícia constante do Anexo III-F ao Edital de Licitação (fls. 87/88 do Principal) e violando o princípio de vinculação ao instrumento convocatório insculpido nos arts. 41, **caput**, e 43, incisos IV e V, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e art.5º do Decreto nº 5.450/2005, afigurando-se correta sua desclassificação, nos moldes do item 9.1 do Edital da Licitação.

8.2. BITSERV SERVICOS EM TECNOLOGIA LTDA e POLY SERV SERVICOS LTDA – “*Não obediência a Convenção Coletiva do SINTEG/PB. Apesar de optante do SIMPLES, a Licitante reduziu o percentual estabelecido na Convenção além da isenção prevista na Lei Complementar nº 123/2006*”.

8.2.1. As empresas em epígrafe, cujas propostas encontram-se insertas, respectivamente, às fls. 19/31 do Anexo 2 e 8/35 do Principal, apresentaram, em suas planilhas de custos e formação de preços, índices de encargos sociais e trabalhistas em desacordo com os estipulados pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas Prestadoras de Serviços Gerais da Paraíba – SINTEG/PB na Convenção Coletiva de Trabalho 2009 – CCT/2009 (fls. 103/124 do Principal).

8.2.2. No que tange aos itens dos referidos encargos correspondentes às contribuições a terceiros, no caso de empresas enquadradas no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional, não remanescem dúvidas quanto à pertinência da não-cotação, haja vista as isenções permitidas pelo § 3º do art. 13 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, adiante transcrito:

§ 3º As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional ficam dispensadas do pagamento das demais contribuições instituídas pela União, inclusive as contribuições para as entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de que trata o art. 240 da Constituição Federal, e demais entidades de serviço social autônomo.

8.2.3. Quanto aos demais índices, cumpre destacar excerto do Voto condutor do Acórdão nº 775/2007 - Segunda Câmara, de 17/4/2007:

15. Na situação sob apreço, verifica-se que as exigências fixadas, pela Eletronorte, no instrumento convocatório, estão alicerçadas na cláusula 60ª da 15ª CCT (fls. 87/89). O referido dispositivo estabelece o valor percentual dos encargos sociais e trabalhistas da mão-de-obra contratada, os quais foram inseridos na planilha de custos do serviço, anexa ao edital, com os mesmos valores fixados pela convenção (cfe. planilha às fls. 90/93).

16. Preceitua o art. 611 da CLT que a convenção coletiva de trabalho tem caráter normativo nas relações individuais de trabalho entre empregados e empregadores abrangidos pelas categorias econômicas e profissionais representadas pelos sindicatos acordantes. Assim, qualquer dispositivo de contrato individual de trabalho que contrarie norma de convenção coletiva será declarado nulo de pleno direito (art. 619, CLT).

17. Nesse contexto, em que pese a Administração, como tomadora do serviço, não esteja obrigada a estabelecer, em seus certames licitatórios, regras oriundas de convenções coletivas que contrariem os princípios da licitação, há que se considerar que a Administração pode ser compelida, judicialmente, a adimplir obrigações que não sejam honradas pela contratada.

18. Assim sendo, como bem destacou a Unidade Técnica, “se a convenção coletiva tem caráter normativo nas relações de trabalho das categorias econômicas e profissionais representadas pelos sindicatos, se tal estabeleceu um percentual fixo de encargos sociais e trabalhistas, se a Eletronorte é responsável solidária com o contratado pelos encargos previdenciários (art. 71 da Lei nº 8.666/93) - os quais se enquadram na categoria de encargos sociais -, e subsidiária pelos trabalhistas (Súmula TST nº 331), evidencia-se, no mínimo, recomendável a exigência, por parte da referida empresa pública, de que as normas estabelecidas na convenção, referentes aos aludidos encargos, sejam cumpridas, a fim de que não venha a ser responsabilizada solidariamente e/ou subsidiariamente por eventual descumprimento da aludida convenção”.

19. Exigir o cumprimento das normas de convenção de trabalho é, portanto, uma forma de resguardar a Administração contra futuros danos decorrentes de reclamação trabalhista, como já decidiu o TRF, ao apreciar o Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.016906-2/MT.

8.2.4. O item 14 do Termo de Referência, que compõe o Anexo I ao Edital de Licitação fixa o índice total dos encargos sociais, previdenciários e trabalhistas de acordo com a CCT 2009 do SINTEG/PB (fls. 74 do Principal).

8.2.5. Logo, é cabível a desclassificação de propostas que não apresentem planilhas de custos e formação de preços em desacordo com a os índices estipulados pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas Prestadoras de Serviços Gerais da Paraíba – SINTEG/PB na Convenção Coletiva de Trabalho 2009, descumprindo o item 14 do Termo de Referência anexo ao Edital de Licitação, art. 611 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, c/c o art. 71 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Súmula TST nº 331 e a Decisão do TRF no Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.016906-2/MT.

8.3. CRISTIANE DE SOUZA RAMOS – “Apesar de melhor proposta, foi substituída pelo critério de privilégio concedido a ME/EPP em conformidade com o Art. 44, parágrafos 1º e 2º da Lei Complementar nº 123/2006”.

8.3.1. O normativo invocado para recusa da proposta assim dispõe:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

8.3.2. Releva, ainda, trazer à tona, dispositivo contido no inciso I do art. 45 da mesma lei, a seguir transcrito:

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

8.3.3. No caso em exame, foi negociada com a empresa PROSPERAR SERVIÇOS LTDA a redução do preço da proposta para o valor de R\$ 487.199,64, na forma do normativo retromencionado, conforme consta da Ata de Realização do Pregão (fls. 174 do Principal).

9. Assim, com supedâneo nos arts. 44, §§ 1º e 2º, e 45 da Lei Complementar nº 123/2006, foi vencedora a proposta da PROSPERAR SERVIÇOS LTDA. Ato contínuo, o pregoeiro atestou sua habilitação (fls. 174 do Principal).

10. Em seguida, foram registradas as intenções de recurso a seguir explicitadas (fls. 174 do Principal), todas rejeitadas pelo pregoeiro sob as justificativas que se seguem:

10.1. POLY SERV SERVICOS LTDA

10.1.1. Motivação: *“Intenção de recurso em desacordo com a decisão do pregoeiro em desabilitar nossa empresa e também para análise da proposta do vencedor”*.

10.1.2. Justificativa para rejeição: *“Intenção de recurso rejeitada. A proposta da licitante vencedora foi analisada e aprovada pelo Pregoeiro juntamente com sua equipe de apoio e encontra-se disponível no site do DNIT (www.dnit.gov.br)”*.

10.2. CRISTIANE DE SOUZA RAMOS

10.2.1. Motivação: *“Registramos intenção de recurso contra nossa inabilitação e também contra decisão do Pregoeiro em aceitar a proposta da empresa declarada vencedora sem que a mesma tivesse enviado a proposta via sistema. Desde já solicitamos copia da documentação de habilitação e planilhas de formação de preços. Favor enviar para e-mail: comercial.alerta@bol.com.br e/ou Fax: (083) 3321 - 7496/3341 – 1700”*.

10.2.2. Justificativa para rejeição: *“Intenção de recurso rejeitada. A proposta da licitante vencedora foi analisada e aprovada pelo Pregoeiro juntamente com sua equipe de apoio e encontra-se disponível no site DNIT (www.dnit.gov.br)”*.

10.3. HISTER HIGIENIZACAO E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA ME

10.3.1. Motivação: *“Registramos intenção de recurso em função de uma melhor análise da proposta vencedora, que, pelo valor arrematado há fortes indícios de conter erros na sua formação, bem como contra a decisão do pregoeiro em aceitar a proposta da arrematante sem nem sequer analisá-la, uma vez que mesma não enviou proposta adequada ao seu último lance, de acordo com previsto no edital”*.

10.3.2. Justificativa para rejeição: *“Intenção de recurso rejeitada. A proposta da licitante vencedora foi analisada e aprovada pelo Pregoeiro juntamente com sua equipe de apoio e encontra-se disponível no site DNIT (www.dnit.gov.br)”*.

10.4. A FORTALEZA ADMINISTRADORA E SERVICOS GERAIS LTDA

10.4.1. Motivação: *“Registramos intenção de recurso contra decisão do Pregoeiro em aceitar a proposta da empresa declarada vencedora sem que a mesma tivesse enviado a proposta via sistema e sem o envio da documentação de habilitação. Desde já solicitamos cópia da documentação de habilitação e planilhas de formação de preços. Pelo fax (83) 3224.7001 / 3244.5480”*.

10.4.2. Justificativa para rejeição: *“Intenção de recurso rejeitada. A proposta e a documentação da licitante vencedora foram analisadas e aprovadas pelo Pregoeiro juntamente com sua equipe de apoio e encontra-se disponível no site DNIT (www.dnit.gov.br)”*.

10.5. EPS-RECURSOS HUMANOS E SERVICOS LTDA

10.5.1. Motivação: *“Manifestamos a intenção de recurso nos termos do parágrafo 3º do artigo 44 da lei 8666/93 e art. 45 da mesma lei, por estar explícito que o valor apresentado pela licitante vencedora é inexequível, desejamos cópia da proposta da empresa vencedora pelo FAX: 81 3343-5498”*

ou e-mail: *epsltda@hotmail.com*, já que não foi enviada via sistema nos impossibilitando de ver tal proposta no momento da aceitação. Desta forma poderemos fundamentar nosso recurso”.

10.5.2. Justificativa para rejeição: *“Intenção de recurso rejeitada. A proposta da licitante vencedora foi analisada e aprovada pelo Pregoeiro juntamente com sua equipe de apoio e encontra-se disponível no site DNIT (www.dnit.gov.br)”*.

11. No que pertine à rejeição das intenções de recurso, impende ressaltar excertos do Acórdão nº 2564/2009 – Plenário, de 04/11/2009:

RELATÓRIO

(...)

10.3. *Todavia, como bem observado pelo responsável, o juízo de admissibilidade deve se limitar à verificação acerca se o recurso avariado preenche ou não os pressupostos recursais aplicáveis à espécie. Inclusive, sobre a matéria em debate, este Tribunal já fez as seguintes considerações (grifos nossos):*

“REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR EMPRESA LICITANTE NOS TERMOS DO ART. 113, § 1º, DA LEI Nº 8.666/1993. PREGÃO ELETRÔNICO. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. SUPOSTO CERCEAMENTO DE DEFESA EM RAZÃO DE FALHAS NO COMPRASNET. PROCESSAMENTO DO RECURSO NO PREGÃO. IMPROCEDÊNCIA. OBSERVÂNCIA DE FALHAS FORMAIS NÃO INDICADAS PELA REPRESENTANTE. DETERMINAÇÕES.

(...)

2. *Compete ao pregoeiro verificar os requisitos de admissibilidade quando da manifestação da intenção de recorrer por parte de licitante, que será sempre objeto de novo exame quando da adjudicação e homologação da licitação pela autoridade superior.*

VOTO do Ministro Relator

(...)

14. *Os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais mais recentes têm, contudo, admitido ser possível ao pregoeiro negar seguimento ao recurso se verificar-se o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade necessários ao seu conhecimento. Nessa linha, somente após ultrapassado o exame de admissibilidade e na eventualidade de ser conhecido o recurso em razão do preenchimento dos pressupostos recursais, como por exemplo, sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, é que caberia ao pregoeiro dar seguimento ao recurso, decidindo sobre a manutenção ou não da decisão recorrida (juízo de retratação) e, por conseguinte, encaminhando o expediente recursal à autoridade competente para posicionar-se quanto ao seu mérito se mantiver sua decisão mesmo diante das razões recursais (julgamento do recurso).*

15. *Nessa linha, Jair Eduardo Santana (in Pregão Presencial e Eletrônico: Manual de Implantação, operacionalização e controle. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2006, p. 197-198), leciona que:*

“(...) a primeira decisão do pregoeiro limita-se à análise da presença dos pressupostos recursais (se presentes, deve receber o recurso. Ausentes, trata-se de conhecimento negativo ou de inadmissibilidade). Quer dizer, por outras palavras, ou o pregoeiro aceita o recurso (juízo positivo) ou o recusa (juízo negativo).

(...)

18. *Restaria saber, então, para o fim de acolher a justificativa apresentada pela equipe do pregão em vez de efetuar as determinações propostas pela Secex/PA se, em razão de ser a autoridade superior responsável por decidir o recurso, conforme se depreende dos incisos XVIII e seguintes do art. 4º da Lei nº 10.520/2002, bem como do art. 8º, inciso IV, do Decreto nº 5.450/2005, poderia o pregoeiro, que tem a competência apenas para exercer juízo de admissibilidade (exame dos pressupostos recursais) ou de retratação (revisão da decisão por ele tomada com base nas razões recursais), examinar a plausibilidade dos motivos apresentados na intenção de recurso e, com base nesse exame, negar-lhe seguimento.*

19. *Acerca da questão, verifico que em exame recente de outro caso concreto, este Tribunal entendeu que, dentre as prerrogativas do pregoeiro, no exame de admissibilidade dos recursos interpostos contra suas decisões, insere-se o exame do mínimo de plausibilidade dos motivos indicados a*

fim de decidir sobre seu seguimento, conforme se deduz do Acórdão nº 1.440/2007-TCU-Plenário, proferido na sessão do dia 27/7/2007, especialmente, do seguinte excerto constante de seu voto condutor:

(...)

3. Desse modo, duas questões devem ser examinadas: a primeira, se o Pregoeiro possui competência para fazer o exame de admissibilidade da intenção de recorrer; e a segunda, se o preço da proposta vencedora era ou não inexequível.

4. Passo ao exame da primeira questão.

5. Quanto ao mérito, verifica-se que o inciso XVIII do art. 4º da Lei nº 10.520/2002 determina expressamente que "o licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer", devendo, no prazo de três dias, apresentar as razões do recurso. No entanto, referida norma não define a quem caberia fazer o juízo de admissibilidade do recurso, nem a quem o mesmo seria endereçado.

6. Entretanto, o Decreto nº 5.450/2005, ao regulamentar o pregão eletrônico na administração pública, determinou expressamente no art. 11, inciso VII, que caberá ao pregoeiro, dentre outras atribuições, "receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando a autoridade competente quando mantiver sua decisão". Verifica-se, desse modo, que o exame da admissibilidade do recurso foi atribuído ao pregoeiro, enquanto o exame de mérito, caso seja ultrapassada a primeira fase, constitui atribuição da autoridade superior, consoante previsto, inclusive, no inciso IV do art. 8º do mesmo Decreto.

(...)

8. Ao proceder ao exame de casos concretos sobre o tema, tendo em conta as normas acima mencionadas, o TCU já se manifestou no sentido de que o juízo de admissibilidade dos recursos interpostos em procedimentos de pregão pode ser realizado pelo pregoeiro. Como já foi assinalado, a finalidade da norma, ao autorizar o pregoeiro examinar previamente a admissibilidade do recurso, é afastar do certame aquelas manifestações de licitantes de caráter meramente protelatório, seja por ausência do interesse de agir, demonstrada pela falta da necessidade e da utilização da via recursal, seja por não atender aos requisitos extrínsecos, como o da tempestividade.

(...)

11. Não se trata aqui de um exame do mérito do recurso, visto que esse cabe ao superior, mas de verificar se os motivos apresentados na intenção de recorrer possuem, em tese, um mínimo de plausibilidade para seu seguimento. Esta é a melhor exegese da expressão "motivadamente" contido no art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002, pois são inúmeros os casos em que o próprio pregoeiro tem plenas condições de negar seguimento ao recurso em um exame simples dos fundamentos apresentados. Cabe ao interessado não esgotar os seus fundamentos, mesmo porque os prazos concedidos não podem ser excessivamente dilatados para esse fim, mas deve, dentro do possível apresentar motivação que demonstre o mínimo da plausibilidade de seus argumentos que justifique o seguimento do recurso". (Acórdão nº 3.258/2007-TCU-1ª Câmara. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti)

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. EXIGÊNCIAS DE DOCUMENTOS NA FASE DE HABILITAÇÃO RESTRITIVOS AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO PREGÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

(...)

4. Contraria o art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002 o não-conhecimento de recurso interposto por licitante contra ato de pregoeiro, quando o interessado declara e expõe claramente as razões de seu inconformismo com a decisão atacada.

VOTO do Ministro Relator

(...)

23. Quanto ao fato de não se ter aceito a manifestação de intenção de interpor recurso das empresas Milênio Assessoria Empresarial Ltda. e ZL Ambiental Ltda. (subitem 3.3 desta Proposta de Deliberação), observo, na ata de fls. 304/305, v. 1, que cada um dos motivos de descontentamento foram avaliados no mérito pelo pregoeiro.

24. No Voto que amparou o recente Acórdão nº 3.151/2006-TCU-2ª Câmara foi discorrido sobre as hipóteses para a não-admissibilidade de recurso interposto em pregão eletrônico. Segundo o Relator, "a

finalidade da norma [art. 26, § 1º, do Decreto nº 5.450/2005, que regulamentou o pregão na forma eletrônica] é permitir ao pregoeiro afastar do certame licitatório aquelas manifestações de licitantes que, à primeira vista, revelam-se nitidamente protelatórias seja por ausência do interesse de agir, demonstrada pela falta da necessidade e da utilidade da via recursal, seja por ausência de requisitos extrínsecos como o da tempestividade".

25. De acordo com o que se defendeu naquela ocasião, "o exame preambular da peça recursal permite ao julgador do certame não conhecer do pedido quando o licitante não demonstra a existência de contrariedade à específica decisão da comissão julgadora", ou seja, quando há "ausência de interesse de agir e de motivação".

26. A opinião de Marçal Justen Filho, na obra "Pregão - Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico" (São Paulo: Dialética, 2004, 3ª ed.), pág. 156, é a que se segue:

"Reputa-se que o pregoeiro poderia indeferir liminarmente recurso em que o licitante apenas manifesta sua insatisfação, sem expor razões ou fundamentos que justifiquem a necessidade de revisão do ato administrativo. Como também poderia produzir o indeferimento de recurso intempestivo.

O pregoeiro poderia, isto sim, acolher o recurso, reconhecendo a procedência das impugnações deduzidas pelo interessado. Nesse ponto, aplicam-se os preceitos genéricos da Lei nº 8.666/1993. Ou seja, interposto e admitido o recurso, depois da manifestação dos interessados, o pregoeiro disporá de duas alternativas. Ou prestará suas informações e fará o recurso subir à apreciação da autoridade superior ou reconhecerá a procedência da insurgência e reformará o ato recorrido".

27. Na presente situação, tal qual naquela examinada no retro mencionado Acórdão, o pregoeiro não conheceu do recurso interposto pelas interessadas. Consoante se vê na Ata de fls. 304/305, v. 1, estão presentes a contrariedade das empresas recorrentes com a habilitação da Angel's Serviços Técnicos Ltda., bem como a intenção de alterar a deliberação do pregoeiro, além de não existir questionamento quanto à tempestividade e motivação do recurso.

28. Ao adentrar o mérito das alegações logo após a manifestação do intento de recorrer, o pregoeiro impediu que as interessadas apresentassem, no prazo de três dias úteis, suas razões e sua apreciação pelo Presidente da FBN, na forma assegurada pelos arts. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002, 11, inciso XVII, do Decreto nº 3.555/2000 e dos subitens 16.1 e 16.5 do ato convocatório (fls. 44/45).

(...)

ACÓRDÃO

(...)

9.3. determinar à Fundação Biblioteca Nacional que, nas próximas licitações:

9.3.5. cumpra as disposições do inciso XVIII do art. 4º da Lei nº 10.520/2002 e do inciso XVII do art. 11 do Decreto nº 3.555/2000, observando o prazo de 3 (três) dias para apresentação de razões de recurso sempre que houver manifestação tempestiva e motivada de licitante que evidencie inequívoca contrariedade e interesse de alterar a decisão exarada pelo pregoeiro. (Acórdão nº 597/2007-TCU-Plenário. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa)

10.3.1. Na mesma linha das decisões ora colacionadas, cabe mencionar, ainda, o Acórdão nº 1.994/2008-TCU-1ª Câmara.

10.4. Isto posto, tem-se, portanto, que o juízo de admissibilidade da intenção de recorrer, na modalidade pregão - tanto eletrônico como presencial -, levado a efeito pelo Pregoeiro, deve se limitar à análise acerca da presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), sendo vedado a este agente analisar, de antemão, o próprio mérito recursal, em que pese lhe ser lícito examinar se os motivos apresentados na intenção de recorrer possuem, em tese, um mínimo de plausibilidade para seu seguimento.

10.5. Ocorre que, observando a conduta adotada pelo Pregoeiro no certame em foco, verifica-se que o juízo de admissibilidade procedido por esse agente extrapolou completamente a mera análise acerca da presença dos pressupostos recursais, tendo o responsável adentrado o próprio mérito recursal. Nesse sentido, cumpre relembrar os atos praticados no âmbito da licitação em análise.

10.6. Como se observa na 1ª Ata do pregão em questão (fls. 525/33), em sessão realizada em 26/6/2009, após o envio das propostas de preços pelas licitantes, restaram desclassificadas as empresas União Total Engenharia Ltda. - ME, Limpecol Serviços Gerais Ltda. e ACF Engenharia e Comércio Ltda., sendo que, tais empresas, à exceção da empresa Limpecol, tempestivamente e motivadamente, registraram a competente intenção de recurso. Além delas, apresentou intenção de recurso a empresa Presta Construtora e Serviços Gerais Ltda. (5ª colocada) contestando a inicial habilitação da empresa Telear Eletricidade e Construções Ltda. - ME (4ª colocada), consoante se verifica à fl. 530 dos autos.

10.7. Não obstante, o Pregoeiro condutor do certame decidiu por rejeitar todas as intenções de recurso manifestadas, como se observa no quadro sinótico abaixo, elaborado com fulcro nas informações constantes da ata ora analisada (fls. 530/1):

Empresa Desclassificação da proposta Intenção de recurso Rejeição da intenção de recurso

União Total Engenharia Ltda. - ME (1ª colocada) "A empresa apresentou Convenção Coletiva da Capital, e o serviço prestado será no interior, a mesma deveria ser Convenção do interior ainda que não tenha saído a Convenção 2009/2010. A empresa cotou Vale Alimentação e na Convenção não possui. Há erro de cálculo no grupo C". "Motivos da recusa da proposta, edital não contemplava qual convenção foi baseada. Erros no procedimento licitatório". "Motivo: A proposta do fornecedor não fora desclassificada pela (...) não ter utilizado a mesma Convenção utilizada como parâmetro por este edital, e sim (...) na planilha e valor inexecutável no lucro 20% e desp. Adm. 13,5% enquanto a média (...) respectivamente de 8,38% e 5% dentre outros erros. No que tange a erros no procedimento licitatório o momento oportuno para dizê-lo caso realmente houvesse algum erro seria (...) impugnação ao edital o que de fato não ocorreu".

ACF Engenharia e Comércio Ltda. (3ª colocada) "A empresa apresentou em sua planilha Gratificação de Posto e Adicionais de Função, sendo que na Convenção apresentada pela empresa (Sinduscon) não consta o pagamento destes itens". "Discordamos de n/ inabilitação. A empresa possui 03 níveis de remuneração: Nível 1 - Piso de acordo com a Convenção Coletiva de Trabalho; N/2 - Piso mais gratificações e adicionais, conf. Merecimento e desempenho; N/3 - Piso mais gratificações e adicionais, conforme merecimento, desempenho e antiguidade; Apresentamos nossa proposta coerente com a convenção e a memória de cálculo está na planilha, os salários e as gratificações não alteram em nada o valor de nossa proposta. Pedimos vistas ao processo". "Motivo: A justificativa elencada acima para os 3 pisos diferentes (...) empresa adota deveria vir na justificativa que não foi enviada uma vez que foi enviada a Convenção utilizada utilizando o nível básico, assim como não foi enviado o mesmo cálculo. Uma vez que houve mudança nos valores da planilha encaminhada por Vossa (...) da planilha sugerida no edital conforme subitem 9.2 do edital deveria ser encaminhada (...) e memorial de cálculo, o que reafirmo não foi enviado".

Presta Construtora e Serviços Gerais Ltda. (5ª colocada) A proposta apresentada por essa empresa não chegou a ser analisada na sessão inicial do pregão. "Manifestamos nossa intenção de recurso, nos termos da legislação vigente, por considerarmos que o preço apresentado pela vencedora é inexecutável, não cobrindo vários custos com a execução dos serviços. Pedimos através deste, cópia da proposta/planilha, bem como da documentação (...)". "Analisando a planilha detalhadamente junto à equipe técnica, não fora constatado preços inexecutáveis, tornando desta maneira válida (...) planilha da empresa vencedora. No que tange ao envio da planilha bem como da documentação solicitamos que seja requerido através de ofício protocolado no setor de protocolo da Unidade I da UFGD cópia dos respectivos documentos".

10.8. Assim, como se observa nas razões expostas pelo Pregoeiro para rejeitar as intenções de recurso manifestadas pelos licitantes, conclui-se que este agente não se limitou tão-somente à análise acerca do preenchimento ou não dos pressupostos recursais, tendo sua análise adentrado o mérito das intenções manifestadas, procedimento que se afigura indevido, uma vez que, preenchidos os requisitos de admissibilidade recursais, o art. 26, caput, do Decreto 5.450/05, garante aos licitantes a concessão do prazo de 3 (três) dias para apresentarem as respectivas razões recursais, nos seguintes termos (grifo nosso):

"Art. 26. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo, apresentarem contra-razões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses".

10.9. Ressalte-se que estavam presentes em todas as intenções de recurso manifestadas os pressupostos antes mencionados. Ou seja, havia legitimidade, vez que todas as empresas participaram da licitação; havia interesse e sucumbência, vez que a decisão do Pregoeiro era lesiva aos interesses de todos os licitantes; houve a devida motivação por parte das recorrentes; e, por fim, todas as intenções de recurso foram apresentadas tempestivamente.

10.10. Desta feita, denota-se que o juízo de admissibilidade levado a efeito pelo Pregoeiro adentrou, indevidamente, o mérito recursal, em infringência ao disposto no art. 26, caput, do Decreto 5.450/05.

12. No caso presente, verificou-se a presença dos pressupostos recursais – sucumbência, tempestividade, interesse e motivação. No entanto, as intenções de recurso, a despeito de conterem diferentes motivações, foram rejeitadas, sob a alegação - padronizada para todos os casos – de que a proposta e/ou a documentação da licitante vencedora “foi analisada e aprovada pelo Pregoeiro juntamente com sua equipe de apoio e encontra-se disponível no site DNIT (www.dnit.gov.br)”. Portanto, nenhum exame, quanto à motivação de cada recorrente, individualmente, foi realizado para a rejeição das intenções de recurso, limitando-se o pregoeiro a negar o direito aos licitantes e apresentar-lhes resposta padronizada, em afronta ao art. 26, **caput**, do Decreto nº 5.450/2005.

Da análise do mérito das motivações de recurso

13. As motivações das intenções de recurso registradas podem ser assim sintetizadas:

13.1. Discordância das desclassificações das propostas (POLY SERV SERVICOS LTDA. e CRISTIANE DE SOUZA RAMOS):

13.1.1. Cumpre, de antemão, esclarecer que as empresas em epígrafe incorreram no engano de se insurgirem contra a “desabilitação” de suas propostas, quando o termo correto a ser utilizado naquela etapa do pregão seria “desclassificação”, já que nesta modalidade de licitação a etapa de classificação precede à de habilitação, na forma do contido nos incisos XI e XII do art. 4º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e no **caput** do art. 25 do Decreto nº 5.450/2005, a seguir transcritos:

Lei nº 10.520/2002:

Art. 4º

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital ...

Decreto nº 5.450/2005: Art. 25. *Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.*

13.1.2. Por conseguinte, na verdade, os demandantes manifestaram-se contra suas desclassificações; porém, consoante demonstrado no item 8, e seus subitens, da presente instrução, as referidas desclassificações procederam-se com arrimo em dispositivos editalícios, legais e/ou jurisprudenciais, conforme segue: no caso da AGCLEAN LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA E COMÉRCIO LTDA – EPP, alicerçou-se no item 9.1 e Anexo III-F do Edital de Licitação, arts. 41, **caput**, e 43, incisos IV e V, da Lei nº 8.666/1993 e art.5º do Decreto nº 5.450/2005; no caso da BITSERV SERVICOS EM TECNOLOGIA LTDA e da POLY SERV SERVICOS LTDA., fundamentou-se no item 14 do Termo de Referência anexo ao Edital de Licitação, art. 611 da CLT, c/c o art. 71 da Lei nº 8.666/1993, Súmula TST nº 331 e Decisão

do TRF no Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.016906-2/MT; no caso de CRISTIANE DE SOUZA RAMOS, amparou-se nos arts. 44, §§ 1º e 2º, e 45 da Lei Complementar nº 123/2006.

13.2. Falta de envio para o sistema da proposta vencedora (CRISTIANE DE SOUZA RAMOS, HISTER HIGIENIZACAO E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA ME, A FORTALEZA ADMINISTRADORA E SERVICOS GERAIS LTDA e EPS-RECURSOS HUMANOS E SERVICOS LTDA)

13.2.1. Como se depreende do preconizado no art. 24, **caput** e §§ 1º a 9º, do Decreto nº 5.450/2005, a seguir transcrito, todas as etapas de lances e contraproposta ao vencedor terão que ser efetivadas por meio do sistema eletrônico em que se processa o pregão e todas as negociações podem ser acompanhadas pelos licitantes:

Art. 24. Classificadas as propostas, o pregoeiro dará início à fase competitiva, quando então os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

§ 1º No que se refere aos lances, o licitante será imediatamente informado do seu recebimento e do valor consignado no registro.

§ 2º Os licitantes poderão oferecer lances sucessivos, observados o horário fixado para abertura da sessão e as regras estabelecidas no edital.

§ 3º O licitante somente poderá oferecer lance inferior ao último por ele ofertado e registrado pelo sistema.

§ 4º Não serão aceitos dois ou mais lances iguais, prevalecendo aquele que for recebido e registrado primeiro.

§ 5º Durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do licitante.

§ 6º A etapa de lances da sessão pública será encerrada por decisão do pregoeiro.

§ 7º O sistema eletrônico encaminhará aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá período de tempo de até trinta minutos, aleatoriamente determinado, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances.

§ 8º Após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital.

§ 9º A negociação será realizada por meio do sistema, podendo ser acompanhada pelos demais licitantes.

13.2.2. Conseqüentemente, a proposta vencedora, pelo seu valor global, terá que ser inserida no sistema como condição para sua aceitação e para o prosseguimento do pregão eletronicamente. Na Ata de Realização do Pregão encontra-se consignada a proposta vencedora pelo seu valor global final de R\$ 487.199,64 (fls. 174 do Principal)

13.2.3. Quanto à proposta detalhada, acompanhada de eventuais anexos - notadamente a planilha de custos e formação de preços, não há meios instrumentais para seu envio via sistema - entendido aquele onde se processa o pregão (*comprasnet*). Assim, dispõem os arts. 13, inciso II, e 25, § 6º, do Decreto nº 5.450/2005:

Art. 13. Caberá ao licitante interessado em participar do pregão, na forma eletrônica:

(...)

II - remeter, no prazo estabelecido, exclusivamente por meio eletrônico, via internet, a proposta e, quando for o caso, seus anexos; (Grifei)

(...)

Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.

(...)

§ 6º No caso de contratação de serviços comuns em que a legislação ou o edital exija apresentação de planilha de composição de preços, esta deverá ser encaminhada de imediato por meio eletrônico, com os respectivos valores readequados ao lance vencedor. (Grifei)

13.2.4. Dessa forma, ficou evidenciado que a proposta vencedora foi inserida no sistema pelo valor global, como devido, ficando seu detalhamento, acompanhado dos respectivos anexos, para serem encaminhados por meio eletrônico extra-sistema, tornando descabido o recurso.

13.3. Falta de envio da documentação de habilitação (CRISTIANE DE SOUZA RAMOS, HISTER HIGIENIZACAO E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA ME, A FORTALEZA ADMINISTRADORA E SERVICOS GERAIS LTDA e EPS-RECURSOS HUMANOS E SERVICOS LTDA)

13.3.1. As formas de envio dos documentos necessários à habilitação estão normatizadas nos §§ 1º e 2º do art. 25 do Decreto nº 5.450/2005, adiante:

§ 1º A habilitação dos licitantes será verificada por meio do SICAF, nos documentos por ele abrangidos, quando dos procedimentos licitatórios realizados por órgãos integrantes do SISG ou por órgãos ou entidades que aderirem ao SICAF.

§ 2º Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no SICAF, inclusive quando houver necessidade de envio de anexos, deverão ser apresentados inclusive via fax, no prazo definido no edital, após solicitação do pregoeiro no sistema eletrônico.

13.3.2. O Edital de Licitação estatui, em seus itens 10.1 e 10.6:

10.1. A habilitação da licitante vencedora será verificada “on-line” no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF, após análise e julgamento das Propostas de Preços.

(...)

10.6. A proposta ajustada ao lance final da licitante vencedora, bem como a planilha de composição de custos e formação de preços, além dos documentos exigidos para a habilitação que não estejam contemplados no SICAF, inclusive quando houver necessidade de envio de anexos, deverão ser remetidos via fac-símile, para o número (83) 3218-2053 ou para endereço eletrônico scl.pb.gov.br ou jameson.souza@dnit.gov.br no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, contados da solicitação do pregoeiro.

13.3.3. Consta da Ata de Realização do Pregão Eletrônico, às fls. 166, às 19:08:39 de 14/12/2009, o registro da habilitação, pelo pregoeiro, da empresa vencedora.

13.3.4. Releva denotar o contido no art. 26, **caput**, do Decreto nº 5.450/2005:

Art. 26. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo, apresentarem contra-razões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses. (Grifei)

13.3.4. A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu o pregão, rege, em seu art. 9º, que se aplicam subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Esta lei, por sua vez, estatui no § 5º, do art. 109:

§ 5º Nenhum prazo de recurso, representação ou pedido de reconsideração se inicia ou corre sem que os autos do processo estejam com vista franqueada ao interessado.

13.3.5. Dessa forma, o pregoeiro deverá, tão logo declarado o vencedor, disponibilizar aos demais licitantes toda documentação apresentada por este, pertinente à proposta e à habilitação, a fim de possibilitar, se for o caso, a fundamentação de eventuais intenções de recurso, dando-lhes ciência, via sistema, do local onde se encontre a aludida documentação. Tais providências não foram adotadas no presente caso.

13.4. Para análise da proposta vencedora (POLY SERV SERVICOS LTDA e HISTER HIGIENIZACAO E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA ME)

13.4.1. A mesma análise feita no subitem 13.3.3 precedente quanto aos documentos de habilitação não contemplados no SICAF cabe para o acesso aos licitantes à proposta vencedora.

13.5. Valor arrematado indica erro ou inexecutabilidade da proposta vencedora (HISTER HIGIENIZACAO E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA ME E EPS-RECURSOS HUMANOS E SERVICOS LTDA) – Não procede o questionamento da licitante, haja vista que o valor arrematado correspondeu ao 4º lugar na classificação de lances finais do pregão (vide tabela constante do item 5 da presente instrução). Além do que o simples lance não pode caracterizar, por si só, erro ou inexecutabilidade da proposta.

13.6. Solicitação de cópia de documentos apresentados pela vencedora - habilitação, proposta e/ou planilha de custos (CRISTIANE DE SOUZA RAMOS, A FORTALEZA ADMINISTRADORA E SERVICOS GERAIS LTDA E EPS-RECURSOS HUMANOS E SERVICOS LTDA): A intenção de recurso não é o meio devido para solicitação de documentos.

Da representação

14. A representação permeou as ocorrências a seguir listadas:

14.1. Rejeição, pelo pregoeiro, de intenções de recurso manifestadas por cinco licitantes;

14.2. Desclassificação de propostas, em virtude da não obediência à Convenção Coletiva do SINTEG/PB;

14.3. Falta de envio para o sistema da proposta apresentada pela empresa vencedora – PROSPERAR SERVIÇOS LTDA;

14.4. Habilitação da empresa PROSPERAR SERVIÇOS LTDA sem que a mesma seja inscrita no Conselho Regional de Administração do Estado da Paraíba – CRA/PB nem no Conselho Federal de Administração – CFA.

15. Analisando, item a item, as supostas irregularidades objeto da presente representação, segue-se:

15.1. Rejeição, pelo pregoeiro, de intenções de recurso manifestadas por cinco licitantes:

15.1.1. Este tópico foi analisado nos itens 11 e 12 da presente instrução, concluindo-se que a rejeição das intenções de recurso afronta o art. 26, **caput**, do Decreto nº 5.450/2005, afigurando-se, neste ponto, procedente a representação.

15.2. Desclassificação de propostas, em virtude da não obediência à Convenção Coletiva de Trabalho do SINTEG/PB:

15.2.1. A questão foi tratada no item 8.2 da presente instrução, restando demonstrado que é devida a desclassificação de propostas que não obedeçam à Convenção Coletiva de Trabalho do SINTEG/PB 2009, em cumprimento ao item 14 do Termo de Referência anexo ao Edital de Licitação, art. 611 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, c/c o art. 71 da Lei nº 8.666/1993, a Súmula TST nº 331 e a Decisão do TRF no Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.016906-2/MT.

15.3. Falta de envio para o sistema da proposta apresentada pela empresa vencedora:

15.3.1. Discorreu-se sobre o assunto no item 13.2 precedente, verificando-se que não procede a reclamação, com supedâneo nos arts. 13, inciso II, 24, **caput** e §§ 1º a 9º, e 25, § 6º, do Decreto nº 5.450/2005.

15.4. Habilitação da empresa PROSPERAR SERVIÇOS LTDA sem que a mesma seja inscrita no Conselho Regional de Administração do Estado da Paraíba – CRA/PB nem no Conselho Federal de Administração – CFA:

15.4.1. O Edital da licitação não prevê a exigência e se a previsse seria descabida, como se depreende de jurisprudência firmada por esta Corte, a exemplo do contido no Voto condutor do Acórdão nº 2475/2007 – Plenário, de 21/11/2007, com destaque para os trechos a seguir:

1. *A inscrição de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício profissional relaciona-se à atividade-fim, a teor do disposto no artigo 1º da Lei 6.839/80, (...)*

(...)

3. *Remessa improvida.* (REO 2000.39.00.004935-2/PA, Quinta Turma, Rel. Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, DJ 16/10/2003, p. 63)

‘LICITAÇÃO - EXIGÊNCIA NÃO CONTIDA EM EDITAL DE APRESENTAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA FORNECIDO PELO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO - EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇO DE LIMPEZA.

1. É ilícita a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica subscrito pelo Conselho Regional de Administração se do edital tal imposição não constou. Precedentes.

2. As empresas prestadoras de serviço de limpeza não estão obrigadas a inscrever-se no Conselho Regional de Administração. Por isso é irregular tal exigência em edital de licitação. (grifado)

3. Remessa desprovida.’ (REO 96.01.00917-5 /MG, TRF/1ª Região, Terceira Turma Suplementar, Rel. Juiz Evandro Reimão dos Reis, DJ. 15/10/2001, p. 224)

Nessa esteira, também é o entendimento dos Tribunais de outras Regiões:

‘ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. REGISTRO NOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO E ENGENHARIA. ATIVIDADE FIM. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. DESNECESSIDADE. NULIDADE DO CERTAME INEXISTENTE.

1. As empresas de limpeza e conservação não estão sujeitas à inscrição nos conselhos de administração e engenharia, pois sua atividade básica não exige a presença de profissionais de administração e engenharia. (grifado)

2. Com efeito, apresenta-se inútil a exigência editalícia de comprovação de inscrição ou habilitação de tais empresas em conselhos de fiscalização profissional, mais especificamente CRA e CREA, o que afasta a alegação de nulidade do certame por dispensa de tal documento.’ (AC 1998.04.01.087893-5, TRF/4ª Região, Terceira Turma, Rel. Juiz Paulo Afonso Brum Vaz, DJ 14/06/2000, p. 129.)

Das oitivas

16. Os responsáveis, no âmbito do DNIT/PB e da empresa vencedora, PROSPERAR SERVICOS LTDA, foram instados a se manifestarem acerca das supostas irregularidades apontadas pelo representante, consoante segue:

16.1. *Recusa, pelo pregoeiro, sem justificativas plausíveis, das intenções de recurso de cinco licitantes que se manifestaram imediata e motivadamente, em violação ao art. 4º, XVIII, da Lei 10.520/2002*

15.1.1. **Manifestação do DNIT/PB:** Alega poder discricionário do pregoeiro em recusar as intenções de recurso intentadas, socorrendo-se, para tanto, de decisão prolatada pelo Juízo da 2ª Vara Federal da Paraíba, em ação de Mandado de Segurança (Processo nº 0007281-54.2009.4.05.8200), na qual aquela instância judicial posiciona-se favorável à rejeição da intenção de recurso “*com base na prerrogativa conferida pelo artigo 26, § 1º, do Decreto nº 5.450/2005, no exercício do juízo de discricionariedade que lhe é conferida sobre a motivação*”.

16.1.2. **Manifestação da PROSPERAR:** Também alega discricionariedade do pregoeiro em rejeitar ou não as intenções de recurso.

16.1.3. **Análise:** Procedida nos itens 11 e 12 da presente instrução, restou evidente o entendimento desta Corte acerca do assunto, especialmente no que tange ao juízo de admissibilidade, a cargo do pregoeiro, das intenções de recurso, juízo este que se deve estribar nos pressupostos atinentes à sucumbência, à tempestividade, ao interesse e à motivação, sem que, quanto à motivação, deva-se adentrar no mérito recursal.

16.2. *Aceitação, pelo pregoeiro, da planilha de custos referente à última proposta da empresa declarada vencedora, a qual não foi enviada via sistema, em violação aos itens 6.3 e 8.1 do Edital da licitação e arts. 13º, II, e 24 do Decreto 5.450/2005*

16.2.1. **Manifestação do DNIT/PB:** Afirma que a proposta vencedora, assim entendida a que contempla exclusivamente o valor global, foi encaminhada via sistema (*comprasnet*), como condição para o processamento do Pregão Eletrônico. Outrossim, propugna os itens 6.7, 10.6 e 10.7 do mesmo edital para evidenciar as formas de envio prescritas para as planilhas de custos e formação de preços.

16.2.2. **Manifestação da PROSPERAR:** Confirma que a proposta vencedora, pelo seu preço global, foi inserida no sistema (*comprasnet*) e que a proposta detalhada, acompanhada da respectiva planilha de custos e formação de preços, foi entregue diretamente na Superintendência do DNIT/PB, conforme facultado pelo item 10.7 do Edital de Licitação.

16.2.3. **Análise:** Consoante discorrido no item 13.2, e seus subitens, da presente instrução, a proposta vencedora foi inserida no sistema pelo valor global, como devido, ficando seu detalhamento, acompanhado dos respectivos anexos, para serem encaminhados exclusivamente por meio eletrônico, extra-sistema, com arrimo nos arts. 13, inciso II, 24, **caput** e §§ 1º a 9º, e 25, § 6º, do Decreto nº 5.450/2005.

16.2.3.1. No entanto, o Edital de Licitação estipulou em seus itens 10.6 e 10.7 (fls. 58 do Principal):

10.6. *A proposta ajustada ao lance final da licitante vencedora, bem como a planilha de composição de custos e formação de preços, além dos documentos exigidos para a habilitação que não estejam contemplados no SICAF, inclusive quando houver necessidade de envio de anexos, deverão ser remetidos via fac-símile, para o número (83) 3218-2053 ou para endereço eletrônico scl.pb.gov.br ou jameson.souza@dnit.gov.br no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, contados da solicitação do pregoeiro.*

10.7. *A Documentação exigida no item anterior, deverá ser enviada em original ou cópia autenticada, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, contados a partir da solicitação do pregoeiro, a Superintendência Regional do DNIT localizada na Avenida Coronel Estevão D'Ávila Lins, 392, bairro Cruz das Armas em João Pessoa/PB, CEP 58085-010.*

16.2.3.2. Como se vê, em desacordo com os arts. 13, inciso II, e 25, § 6º, do Decreto nº 5.450/2005, o item 10.6 do Edital de Licitação facultou seu envio via fax; por outro lado, a empresa vencedora, amparando-se no item 10.7 do mesmo edital, achou por bem entregá-la diretamente no endereço indicado neste último item do edital.

16.2.3.3. As falhas, portanto, residem na previsão do edital do envio da proposta via fax e na sua entrega diretamente na Superintendência do DNIT/PB, porém não na falta de envio para o sistema.

Da diligência

17. Promoveu-se, ainda, diligência ao DNIT/PB, com as seguintes requisições:

17.1. Explicações detalhadas acerca da inabilitação de todas as licitantes que apresentaram propostas de preços inferiores à Empresa vencedora, acompanhadas dos respectivos documentos que as subsidiam

17.1.1. A questões foram exaustivamente analisadas nos itens 8 e 13.1 precedentes e respectivos subitens. O atendimento à diligência não trouxe nenhuma informação relevante que fornecesse novos subsídios, à exceção da anexação da íntegra das propostas (fls. 19/67 do Anexo 2).

17.2. Informação no sentido de: a) indicar se há exigência normativa ou editalícia de a empresa contratada estar inscrita nos Conselhos Regional e Federal de Administração; b) explicitar se foi exigida essa comprovação de inscrição; c) esclarecer se esta comprovação de inscrição está inserida no âmbito do SICAF; d) explicar se a Empresa vencedora comprovou essa inscrição

17.2.1. Conforme restou assente das análises empreendidas no item 15.4 precedente, a jurisprudência desta Corte de Contas e reiteradas decisões judiciais posicionam-se no sentido do não cabimento da exigência de inscrição em conselhos de fiscalização de exercício profissional de empresas prestadoras de mão-de-obra de limpeza, assim como inexistente previsão editalícia para tal.

17.2.2. O atendimento à diligência carreteou diversas decisões judiciais que, mais uma vez, vêm a confirmar o descabimento da exigência, ao tempo em que acrescentou que o SICAF não contempla tal informação.

CONCLUSÃO

18. O Pregão Eletrônico em debate procedeu-se, nos pontos que seguem, em estreita conformidade com os normativos que regem a matéria, posto que: participaram do certame 36 empresas; a todas foi dada a oportunidade de lance; as 3 propostas que ofertaram os melhores lances foram desclassificadas por descumprimento ao edital; a 5ª colocada foi favorecida em relação à 4ª pelo tratamento diferenciado

concedido às micro e pequenas empresas; sagrou-se vencedora a empresa PROSPERAR SERVIÇOS LTDA e procedeu-se à sua habilitação.

19. Remanesce, no entanto, como falhas do certame, quanto às quais cumpre empreender determinações corretivas ao DNIT/PB:

19.1. a inexatidão do edital quanto ao envio da proposta final vencedora unicamente por meio eletrônico;

19.2. a falta de disponibilização aos demais licitantes dos documentos de classificação e habilitação da vencedora;

19.3. a rejeição de todas as intenções de recurso impetradas.

20. Por conseguinte, no que pertine às mencionadas falhas, procede a representação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante todo o exposto, elevo os autos à consideração superior, alvitrando:

21.1. Considerar parcialmente procedente a presente representação;

21.2. Com fulcro no art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU, revogar a medida cautelar que suspendeu a mencionada licitação;

21.3. Determinar à Superintendência Regional no Estado da Paraíba – 13ª UNIT – do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT/PB que:

21.3.1. em pregão eletrônico, exija, no edital de licitação, a remessa da proposta e, quando for o caso, de seus anexos, exclusivamente por meio eletrônico, via internet, em observância ao inciso II do art. 13 do Decreto nº 5.450/2005, bem como, no caso de contratação de serviços comuns em que a legislação ou o edital exija apresentação de planilha de composição de preços, a remessa por meio eletrônico, com os respectivos valores readequados ao lance vencedor, em observância ao § 6º do art. 25 do Decreto nº 5.450/2005;

21.3.2. oriente seus pregoeiros a disponibilizarem aos demais licitantes, tão logo declarado o vencedor, toda documentação apresentada por este, notadamente no que pertine à proposta e à habilitação, a fim de possibilitar, se for o caso, a motivação de eventuais intenções de recurso e a fundamentação desses recursos, dando-lhes ciência, via sistema no caso de pregão eletrônico, do local onde se encontre a aludida documentação, em cumprimento ao art. 26, **caput**, do Decreto nº 5.450/2005, c/c o art. 109, § 5º, da Lei 8.666/1993;

21.3.3. oriente seus pregoeiros, ao procederem ao juízo de admissibilidade das intenções de recurso manifestadas pelos licitantes nas sessões públicas (pregão eletrônico ou presencial), que busquem verificar tão-somente a presença dos pressupostos recursais, ou seja, sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, abstendo-se de analisar, de antemão, o mérito do recurso, nos termos do art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 11, inciso XVII, do Decreto nº 3.555/2000 (pregão presencial), e do art. 26, **caput**, do Decreto nº 5.450/2005 (pregão eletrônico).”

2. O Sr. Gerente de Divisão da Secex/PB, com a anuência do titular da Unidade Técnica, manifestasse de acordo com as propostas, considerando que as falhas constatadas no Pregão Eletrônico 713/2009 não comprometeram o resultado do certame e que não foi observada má-fé do pregoeiro e/ou dos gestores.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, a representação merece ser conhecida uma vez que atende os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal.

Quanto ao mérito, a instrução realizada pela Secex/PB, transcrita no Relatório precedente, examina de forma pertinente os indícios de irregularidade apontados no Pregão Eletrônico 713/2009, restando comprovada a ocorrência das seguintes falhas/irregularidades no aludido certame licitatório:

a) previsão, no item 10.6 do edital, do envio da proposta final vencedora por fac-símile, contrariando os arts. 13, inciso II, e 25, § 6º, do Decreto nº 5.450/2005;

b) falta de disponibilização aos demais licitantes dos documentos de classificação e habilitação da vencedora, em inobservância ao art. 26, **caput**, do Decreto nº 5.450/2005, c/c o art. 109, § 5º, da Lei 8.666/1993;

c) a rejeição de todas as intenções de recurso formuladas pelos licitantes, em violação ao art. 4º, XVIII, da Lei 10.520/2002.

Na mesma linha da manifestação da Unidade Técnica, considero não haver nos autos qualquer indício de má-fé nas condutas do pregoeiro ou do gestor da entidade, não sendo o caso de sancioná-los em razão das falhas/irregularidades apuradas.

Discordo da Secex/PB, entretanto, quanto à proposta de prosseguimento do Pregão Eletrônico 713/2009 a partir do ponto em que se encontra. Uma vez confirmada a rejeição pelo pregoeiro, sem amparo legal, de todas as intenções de recurso formuladas pelos licitantes, faz-se necessária a anulação dos respectivos atos ilegais praticados, bem como dos atos subsequentes. Dessa forma, caso o Dnit/PB deseje dar prosseguimento ao Pregão Eletrônico 713/2009, deverá retornar à fase de recursos, indevidamente suprimida do certame.

Quanto à previsão editalícia de envio da proposta final vencedora por fax, considerando que não trouxe prejuízo ao certame, entendo suficiente a determinação sugerida sobre a matéria para que não haja repetição da falha. Já no tocante à disponibilização aos licitantes dos documentos de classificação e habilitação da vencedora, o Dnit/PB deverá observar o disposto no art. 26, **caput**, do Decreto nº 5.450/2005, c/c o art. 109, § 5º, da Lei 8.666/1993, no próprio Pregão Eletrônico 713/2009, caso decida dar prosseguimento ao certame.

Face ao exposto, acolho em parte as propostas, e Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submete à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 339/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.100/2010-2.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: PolyServ Serviços Ltda (10.548.761/0001-36)
 - 3.2. Responsável: Jamesson Farias Correia de Souza (840.524.304-68);
4. Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba - DNIT/MT.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PB (SECEX-PB).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação, formulada pela empresa POLYSERV SERVIÇOS LTDA, em razão de supostas irregularidades praticadas pela Superintendência Regional no Estado da Paraíba – 13ª UNIT – do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT/PB na realização do Pregão Eletrônico 713/2009.

Acórdão 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, com fundamento nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a medida cautelar que suspendeu o Pregão 713/2009;

9.3. determinar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45, *caput*, da Lei 8.443/92, à Superintendência Regional no Estado da Paraíba – 13ª UNIT – do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT/PB, que adote, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 4º, XVIII, da Lei 10.520/2002 e ao princípio da isonomia, procedendo à anulação dos atos que rejeitaram as intenções de recurso dos licitantes, bem como dos atos subsequentes, praticados no âmbito do Pregão Eletrônico 713/2009;

9.4. determinar à Superintendência Regional no Estado da Paraíba – 13ª UNIT – do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT/PB, que, nas licitações na modalidade Pregão Eletrônico:

9.4.1. exija, no edital de licitação, a remessa da proposta e, quando for o caso, de seus anexos, exclusivamente por meio eletrônico, via internet, em observância ao inciso II do art. 13 do Decreto nº 5.450/2005, bem como, no caso de contratação de serviços comuns em que a legislação ou o edital exija apresentação de planilha de composição de preços, a remessa por meio eletrônico, com os respectivos valores readequados ao lance vencedor, em observância ao § 6º do art. 25 do Decreto nº 5.450/2005;

9.4.2. oriente seus pregoeiros a disponibilizarem aos demais licitantes, tão logo declarado o vencedor, toda documentação apresentada por este, notadamente no que pertine à proposta e à habilitação, a fim de possibilitar, se for o caso, a motivação de eventuais intenções de recurso e a fundamentação desses recursos, dando-lhes ciência, via sistema no caso de pregão eletrônico, do local onde se encontre a aludida documentação, em cumprimento ao art. 26, **caput**, do Decreto nº 5.450/2005, c/c o art. 109, § 5º, da Lei 8.666/1993;

9.4.3. oriente seus pregoeiros, ao procederem ao juízo de admissibilidade das intenções de recurso manifestadas pelos licitantes nas sessões públicas (pregão eletrônico ou presencial), que busquem verificar tão-somente a presença dos pressupostos recursais, ou seja, sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, abstendo-se de analisar, de antemão, o mérito do recurso, nos termos do art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 11, inciso XVII, do Decreto nº 3.555/2000 (pregão presencial), e do art. 26, *caput*, do Decreto nº 5.450/2005 (pregão eletrônico);

9.5. dar ciência da presente deliberação às empresas Polyserv Serviços Ltda e Prosperar Serviços LTDA.

9.6. determinar à Secex/PB que verifique o cumprimento da determinação contida no subitem 9.3.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0339-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 006.103/2009-9

Natureza: Representação

Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE - Departamento Regional /Tocantins

Responsáveis: Diretor-Superintendente do SEBRAE/TO, Paulo Henrique Ferreira Massuia (CPF 054.243.758-98); Diretor Administrativo e Financeiro - João Raymundo Costa Filho (CPF 026.468.971-20); Diretora Técnica, Maria Emilia Mendonça Pedroza Jaber (CPF 341.358.801-00)

Interessado: TCU

Advogados constituídos nos autos: Vinícius Ribeiro Alves Caetano (OAB/TO 2.040); Gedeon Batista Pitaluga Júnior (OAB/TO 2.116)

Sumário: REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. FATO SUPERVENIENTE. AUDIÊNCIA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação autuada pela SECEX/TO em decorrência da Manifestação 19.705, de 04/12/2008, da Ouvidoria desta Corte de Contas, que noticiava possíveis irregularidades praticadas na administração do Sr. Paulo Henrique Ferreira Massuia, Superintendente do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresa do Tocantins – SEBRAE/TO, no período 2007/2008 (fls. 1);

2. A presente Representação ampara-se nas disposições do art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas (RITCU), c/c o art. 132, inciso VI da Resolução TCU 191/2006.

3. Em face do teor da aludida Manifestação, foram expedidas diligências ao Conselho Deliberativo (fls. 3, 9/11) e à Superintendência do SEBRAE/TO (fls. 4/8) com o objetivo de esclarecer os fatos narrados.

4. Em exame preliminar dos documentos encaminhados pelas unidades do SEBRAE/TO (anexos 1 e 2), foram encontrados indícios de irregularidades, nos exercícios 2007/2008, nos seguintes procedimentos:

- a) recebimento de diárias pelo Superintendente do SEBRAE/TO;
- b) operação de aquisição de imóvel em Araguaína (TO).

5. No que concerne às diárias de viagem concedidas ao Superintendente foram identificados os seguintes eventos:

5.1. Exercício de 2007:

5.1.1. no dia 3/10/2007, chegou de Rio Branco/AC, às 12:00 horas, recebendo diária integral de R\$ 430,00, (fls. 165, anexo 1). Viajou na mesma data, às 17:00 horas, para Cuiabá/MT, recebendo mais meia diária de R\$ 215,00 indevidamente (fls. 172, anexo 1);

5.1.2. no dia 25/10/2007, chegou às 13:30 horas de Guaraí/TO, recebendo diária integral de R\$ 100,00 (fls. 156, anexo 1), tendo empreendido nova viagem para Cuiabá/MT, na mesma data, às 15:50 horas (fls. 152, anexo 1), recebendo indevidamente meia diária de R\$ 215,00;

5.2. Exercícios 2007 e 2008:

concessão de diárias para eventos cuja finalidade não se enquadra nas atribuições legais ou objetivos institucionais do SEBRAE/TO, ainda que circunstancialmente, à luz do que preconiza o art. 2º do Decreto nº 99.570, de 09 e outubro de 1990, como:

- cavalcada em Araguaína/TO (fls. 75, item 19, 204/206, anexo 1), dia 3/6/2007, no valor de R\$ 120,00;
- participação em debate político e empresarial, com programação voltada para grandes corporações empresariais (fls. 76, item 24 e 232/235, anexo 1), de 24 a 26/6/2007, no valor de R\$ 860,00. Neste caso

específico, é também cabível o ressarcimento dos custos havidos com a aquisição de passagens, caso não comprovada a legitimidade para a participação do dirigente no evento.

- premiação de detentor de mandato político (fls. 343, item 01, 349/351, anexo 1), em 20 e 21/02/2008, no valor de R\$ 516,00.
- velório (fl. 344, item 10-A, 438/440, anexo 1), em 6/5/2008, no valor de R\$ 192,00;
- evento internacional não relacionado à política nacional de desenvolvimento para as micro e pequenas empresas (fl. 344, item 14, 474/476, anexo 1), com concessão de diárias em 8/1/2008, no valor de R\$ 516,00, bem como no período de 10 a 18/01/2008, no valor total R\$ 5.633,04, em diárias para o território nacional e para o exterior (fls. 345, item 17, 486/497, anexo 1);
- jantares promovidos pelo Conselho Regional de Odontologia no Tocantins (fls. 348, item 53 e 671/673, anexo 1), de 24 a 26/10/2008, no valor de R\$ 540,00.

5.3. para as demais viagens que, à primeira vista, versavam sobre temas compatíveis às atividades desenvolvidas pelo SEBRAE/TO, não foram apresentadas exposições de motivos que justificasse a presença de representante da entidade.

5.4. A respeito dessas irregularidades, observa a Unidade Técnica que do total de 251 dias úteis do exercício de 2007, 127 deles foram concedidas diárias, no valor total de R\$ 34.642,00, em favor do Superintendente, à época, representando mais de 50% dos dias aproveitáveis. No que concerne ao exercício de 2008, do total de 255 dias úteis do exercício, em 168 deles foram concedidas diárias, no valor total de R\$ 45.337,04, em favor do Superintendente, à época, representando mais de 66% dos dias aproveitáveis.

5.5. Destaca, ainda, que o número expressivo de viagens gerou gasto excessivo com diárias, favorecendo o dirigente, à época, e também que “o perfil do cargo de Superintendente, de natureza técnica/executiva, foi transmutado para função de mera representação, dado o afastamento contínuo provocado pelas reiteradas e contumazes viagens”.

6. No tocante à aquisição de imóvel na cidade de Araguaína/TO, sob a justificativa de implantar um núcleo do SEBRAE/TO naquela localidade, são esses os indícios de irregularidade:

6.1. o valor bruto pela aquisição do imóvel foi de R\$ 840.000,00, conforme cláusula segunda do compromisso de compra e venda (fls. 37/40, anexo 1), sendo R\$ 750.000,00 o valor efetivamente pago pelo bem e R\$ 90.000,00 referente à comissão de 12% paga pelo adquirente.

6.2. não restou demonstrada nos autos a realização de pesquisa prévia, por qualquer meio, para levantamento dos valores praticados na região ou adjacências, para as transações com imóveis destinados à mesma finalidade, similares ou não, em dimensões ou características. A propósito, os laudos de avaliação de fls. 45/62, anexo 1, têm data posterior à celebração do contrato, realizada em 17/10/2007 (fls. 40, anexo 1). Além disso, um deles (fls. 62) foi emitido por uma das imobiliárias beneficiárias da comissão de corretagem em questão, não se prestando a comprovar a adequação do valor da transação imobiliária.

6.3. como comprador, o SEBRAE/TO não apresentou autorização expressa manifestando anuência de pagar comissão de corretagem para a procura de imóveis, de acordo com o que recomenda o Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado do Tocantins - CRECI/TO (fls. 16/17), uma vez que, em condições normais, o pagamento dessa comissão é encargo do vendedor. Além disso, o Conselho indica para a remuneração dos serviços de compra de imóvel urbano, como é o caso, o percentual de 5% (fls. 16).

7. Em face desses indícios de irregularidade, foi promovida a audiência do Sr. Paulo Henrique Ferreira Massuia para que apresentasse suas razões de justificativa (fls. 28/29, 34), as quais estão acostados no anexo 5 destes autos. O responsável encaminhou também Relatórios de Gestão, exercícios 2007 e 2008, em mídia digital (anexo 5).

8. Relativamente às impropriedades levantadas quanto ao pagamento de diárias, as razões de justificativa apresentadas pelo responsável são as seguintes:

a) em que pese o seu caráter executivo, há dupla atribuição institucional do cargo de Diretor-Superintendente do SEBRAE/TO. A fim de amparar a sua afirmação, transcreve dispositivo estatutário (art. 22, inciso VII) que dispõe ser competência daquele ‘representar o SEBRAE/TO, ativamente ou passivamente, em juízo ou fora dele, ressalvados os casos em que o Estatuto exija a assinatura de outro Diretor’. Nesse contexto, sustenta que a representatividade em eventos e ações institucionais é legítima e constitui dever funcional do ocupante do cargo (fls. 4/5, itens 1 a 5, anexo 4);

b) presta, ainda, esclarecimentos (fls. 6/8 anexo 4) sobre a forma de concessão do número de diárias (integral ou meia-diária), com base em normativo interno (subitem 4.3 da Instrução Normativa SEBRAE/TO 07/02, aprovada pela Resolução Direx 05/2005), para elidir as duplicidades ou excessos apontados nos subitens ‘i’ e ‘ii’ do item 3.4.1 (fls. 21, v. principal) da instrução inicial;

c) por fim, são apresentadas informações e esclarecimentos sobre diversas viagens realizadas nos exercícios de 2007 e 2008 (fls. 8/35, anexo 4);

9. Quanto às impropriedades apuradas no processo de aquisição de imóvel, localizado em Araguaína/TO, assim se justifica:

a) o compromisso de compra e venda (anexo 1, fls. 37/40), celebrado em 17/10/2008, tem natureza preliminar, previsão legal (arts. 462 e 463 do Código Civil Brasileiro – CCB), além de conter cláusula condicionante à transação definitiva (anexo 4, fls. 136/139);

b) que as aprovações da operação, pelos órgãos de deliberação coletiva (Conselho Deliberativo Estadual – CDE e Conselho Deliberativo Nacional – CDN, ambos do sistema SEBRAE), ocorreram somente após a disponibilização dos laudos de avaliação (anexo 4, fls. 139/141);

c) o valor das comissões de corretagens pagas, foram descontadas do preço regular da negociação, exclusivamente às expensas do alienante, inclusive quanto à porcentagem acordada para tanto (anexo 4, fl. 141);

10. A seguir transcrevo a análise empreendida por Auditor da Secex/TO (fls. 42/45, v. principal):

“4.6 Preliminarmente, cabe enfatizar que parte final do dispositivo estatutário (...ressalvados os casos em que o Estatuto exija a assinatura de outro Diretor) em que se apoia o argumento referido na alínea ‘a’ do subitem anterior deixa evidente sua inadequação para a defesa da parte, revelando de forma incontestada que a competência ali atribuída trata da representação formal da Entidade, por meio de documentos;

4.7 Cabe enfatizar, a avaliação da razoabilidade dos motivos e do quantitativo de eventos que ensejaram o pagamento de diárias em favor do dirigente do SEBRAE/TO não se perfaz com uma fórmula exata, nem se trata de retirar a autonomia e relativa discricionariedade de que deve dispor o dirigente mas, decorre de uma apreciação em que devem ser verificados, nos processos de concessão de diárias para viagens, requisitos de conveniência, oportunidade, custo, utilidade, pertinência aos objetivos institucionais e, subsistindo o interesse ‘da Entidade’, a forma de participação e representação, que poderá ocorrer pelo próprio dirigente, por delegação deste ou, por outro dirigente ou técnico vinculado à Entidade e integrante de área afim ao evento, descentralizando e aprimorando o processo, tornando-o impessoal. O dirigente também não está obrigado a aceitar convites ou notificações sobre eventos com objetivos ou finalidades impertinentes, recebidos muitas vezes em caráter meramente protocolar. O significativo volume de diárias recebidos em favor do Sr. Paulo Henrique Ferreira Massuia, especificamente nos exercícios 2007/2008, revela práticas eivadas de favorecimento pessoal, concentração, mitigação da natureza técnico-executiva do cargo, ao tempo em que há exacerbação e

desvirtuamento do conceito de representação institucional, tornando ilegítima sua atuação. Note-se, em sua manifestação, sequer almejou justificar o número excessivo de diárias, conforme aludido na alínea 'v', do subitem 3.4.1 (fl. 21, v.p.) e na alínea 'iii' do subitem 3.4.2 (fl. 22, v.p.);

4.8 As informações e esclarecimentos sobre viagens, prestados em sede de Audiência do gestor (anexo 4, fls. 08/35), além de outras que se fazem necessárias e complementares, como esclarecido no subitem antecedente, devem ser prévias ao evento e estarem registradas nos processos de autorização de viagens e concessão de diárias para participação em eventos externos. A sua intempestividade reforça as impressões registradas na alínea 'iv' do subitem 3.4.1 (fls. 21, v.p.) e alínea 'ii' do subitem 3.4.2 (fl. 22, v.p.) da análise inicial;

4.9 Ato contínuo, não ficou demonstrada plausibilidade ou pertinência aos objetivos institucionais (art. 2º do Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990), das seguintes viagens, já expressamente mencionadas na instrução inicial (fls. 21/22, v.p.);

- participação em debate político e empresarial, com programação voltada para grandes corporações empresariais (fl. 76, item 24 e 232/235, do anexo 1), de 24 a 26/06/2007, no valor de R\$ 860,00 (oitocentos e sessenta reais);

- premiação de detentor de mandato político (fl. 343, item 01, 349/351, do anexo 1), em 20 e 21/02/2008, no valor de R\$ 516,00 (quinhentos e dezesseis reais);

- velório (fl. 344, item 10-A, 438/440, do anexo 1), em 06/05/2008, no valor de R\$ 192,00 (cento e noventa e dois reais);

- evento internacional não relacionado à política nacional de desenvolvimento para as micro e pequenas empresas (fl. 344, item 14, 474/476, do anexo 1), com concessão de diárias em 08/01/2008, no valor de R\$ 516,00 (quinhentos e dezesseis reais), bem como no período de 10 a 18/01/2008, no valor total R\$ 5.633,04 (cinco mil seiscentos e trinta e três reais e quatro centavos), em diárias para o território nacional e para o exterior (fl. 345, item 17, 486/497, do anexo 1);

4.10 Em relação aos fatos mencionados na alínea 'b' do subitem 4.3 desta peça, foram acolhidas as justificativas oferecidas, elidindo a ocorrência de duplicidades de diárias pagas em determinados dias;

4.11 No que concerne à aquisição de imóvel, é irrefutável o fato de que no contrato preliminar (anexo 1, fls. 37/40), celebrado em 17/10/2008, foram definidas as condições mais importantes para a aquisição imobiliária, especialmente valor comissões de corretagem. Todos os laudos de avaliação de valor (anexo 1, fls. 45/55, 59/60, 61 e 62) são posteriores àquele evento, servindo apenas para referendar as condições já pactuadas, retirando a idoneidade que se requer desses documentos. A aprovação dos valores e demais condições pelos órgãos ou instâncias superiores à Diretoria não expurga tal falha;

4.12 Foi indevida e imprópria a incumbência assumida pelo gestor do SEBRAE/TO quanto ao pagamento de comissões de corretagens pela aquisição do imóvel, mesmo alegando tratar-se de mero repasse de valores, em nome do alienante. O percentual, valor e quaisquer outras obrigações inerentes às comissões de corretagens são encargos próprios e exclusivos do vendedor. O detalhamento previsto na Cláusula Segunda do Compromisso de Compra e Venda de Imóvel (anexo 1, fl. 38), dificulta atestar se o preço efetivo do imóvel foi de R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) ou R\$ 840.000,00 (oitocentos e quarenta mil reais);

4.13 Mesmo considerando uma ou outra hipótese, a discriminação permite afiançar que o Dirigente, por via indireta, assumiu para o SEBRAE/TO o ônus pelo pagamento de uma comissão devida por terceiro, em percentual muito superior ao praticado nesse tipo de transação, conforme esclarecido na alínea 'ii' do subitem 3.6 da instrução inicial (fl. 23).

5. CONCLUSÕES

5.1 Os procedimentos de concessão de diárias de viagem para participação em eventos pelo Sr. Paulo Henrique Ferreira Massuia, Diretor-Superintendente do SEBRAE/TO, relativamente aos exercícios 2007 e 2008, não são adequada e tempestivamente justificados, concentram-se indevidamente em seu próprio favor, mitigam a natureza técnico-executiva do cargo ocupado, promove exacerbação e desvirtuamento do conceito de representação institucional, além de não demonstrarem, em alguns casos,

pertinência e vinculação aos objetivos da Entidade, infringindo norma regulamentar e tornando ilegítimos atos dessa natureza;

5.2 O processo de aquisição de imóvel em Araguaína/TO inobservou requisitos e cuidados elementares para definição e aprovação do preço, comprometendo a transparência da transação, tornou insubsistentes os laudos de avaliação obtidos, inviabilizou a apuração do efetivo preço de compra do imóvel, circunstância que poderia causar prejuízo à Entidade, embora não se possa afirmar tal ocorrência, caracterizando-se, por tais falhas, em ato de gestão ilegítima;

5.3 Cabível a aplicação de multa ao gestor imputado, com fundamento nos incisos II e III do art. 58 da Lei nº 8.443, 16 de julho de 1992.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1 Tendo presente os fatos e razões acima elencados, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

6.1.1 conhecer a presente Representação, com fulcro no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas (RITCU) para, no mérito, considerá-la procedente;

6.1.2 com fundamento no art. 58, incisos II e III, da Lei nº 8.443/1992, aplicar multa ao Sr. Paulo Henrique Ferreira Massuia (CPF: 054.243.758-98), atual Diretor-Superintendente do SEBRAE/TO, fixando-lhe o prazo de 15 dias (quinze) dias, a contar da notificação da decisão que vier a ser tomada por este Tribunal, para que comprove perante o mesmo (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno) o recolhimento da pena pecuniária aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que proferir a decisão, até a data do recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma prevista na legislação em vigor;

6.1.3 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações pertinentes;

6.1.4 Recomendar ao Diretor-Superintendente do SEBRAE/TO que nos processos de concessão de diárias de viagens e passagens para fins de participação em eventos externos observe:

a) sejam previa e formalmente justificadas as razões para participação, observados, dentre outros requisitos, razões de conveniência, oportunidade, custo, utilidade, pertinência do evento e da programação aos objetivos institucionais da Entidade, especialmente aqueles previstos no art. 2º do Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990 ‘da Entidade’, abstendo-se de participar de eventos fundamentados apenas em mero convite ou comunicado;

b) nos eventos externos nos quais é cabível a concessão de diárias de viagem, além de observar os requisitos acima referidos, adote política de participação e representação institucional onde haja desconcentração, delegação e descentralização de beneficiários, privilegiando a participação de dirigente e/ou técnico integrante de área afim à programação, de forma a aprimorar e atribuir caráter pessoal a tais atos.”

11. A Secretária Substituta da Secex/TO anui à proposta do Auditor (fls. 46, v. principal)

É o Relatório.

VOTO

Esta Representação merece ser conhecida por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 132, inciso VI, da Resolução TCU 191/2006.

2. Versam os autos sobre possíveis irregularidades ocorridas na gestão do Sr. Paulo Henrique Ferreira Massuia, Superintendente do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado do Tocantins – SEBRAE/TO, no período 2007/2008, relativamente à concessão de diárias e passagens e à aquisição de imóvel.

3. No que concerne à aquisição de imóvel no Município de Araguaína/TO, o Sr. Paulo Henrique Ferreira Massui afirma em sua defesa que a transação imobiliária foi realizada em consonância com os ditames da Resolução CND (Conselho Deliberativo Nacional) 170/2008.

4. Para sustentar sua tese, alega que o Compromisso de Compra e Venda, datado de 17/10/2008, é documento preliminar, nos termos dos arts. 462 e 463 do Código Civil Brasileiro – CCB, com cláusula condicionante à transação definitiva.

5. Argumenta que as aprovações da operação, pelos órgãos de deliberação coletiva (Conselho Deliberativo Estadual – CDE e Conselho Deliberativo Nacional – CDN, ambos do sistema SEBRAE), ocorreram somente após a emissão dos laudos de avaliação. Além disso, afirma que o valor das comissões de corretagens pagas foram descontadas do preço regular da negociação, exclusivamente à custa do alienante, inclusive quanto à porcentagem acordada para tanto, sendo o SEBRAE somente o agente pagador.

6. Impende, de início, destacar que os documentos presentes nos autos demonstram que a transação imobiliária foi efetuada com o beneplácito dos Conselhos Nacional e Estadual do SEBRAE, além da Diretoria Executiva Nacional com base no laudo da Caixa Econômica Federal - CAIXA.

7. Não obstante, o que se questiona aqui é a legitimidade do Compromisso de Compra e Venda firmado, em 17/10/2008, pelo Diretor Superintendente e pelo Diretor Administrativo do SEBRAE/TO, anteriormente à emissão do Laudo de Avaliação da CAIXA, em 11/11/2008, e na ausência de documentos que comprovem qualquer pesquisa de mercado sobre o valor do imóvel em questão.

8. Pode-se depreender desse fato que o aludido laudo de avaliação não se presta a dar suporte ao preço de R\$ 840.000,00 ajustado no Compromisso de Compra e Venda, mas sim corroborar o fato consumado. Tal aspecto, porém, não foi enfrentado na defesa do responsável que não trouxe aos autos qualquer elemento que pudesse comprovar ter havido avaliação em momento anterior ao mencionado pacto.

9. Na verdade, o preço do imóvel consignado no laudo de avaliação da CAIXA era de R\$ 730.000,00 (terreno e construção), com preço máximo de R\$ 839.500,00, com observações sobre a quantidade de patologias encontradas no edifício e recomendações sobre a importância da realização de trabalho técnico com vistas a avaliar a possibilidade de utilização da edificação existente.

10. Ante as péssimas condições da área edificada, não houve justificativa para o pagamento de preço máximo ao proprietário. Este recebeu o valor de R\$ 750.000, condizente com a avaliação da CAIXA, do qual deveria ter sido paga por ele comissão de corretagem imobiliária aos intermediários, entre 5 e 8% do valor do bem, segundo percentuais constantes da Tabela do Comissões e Serviços do CRECI/TO.

11. Também não há registro de autorização expressa de procura de imóveis urbanos pelo SEBRAE/TO, o que justificaria o pagamento de comissão de corretagem de 5% pelo comprador nem foram apresentadas pelo responsável justificativas para que fosse paga pelo SEBRAE comissão de R\$ 90.000,00 que representa 10,72% de R\$ 840.000,00.

12. Ante a ausência das mencionadas justificativas, o responsável não logrou êxito em comprovar o que SEBRAE teria sido mero agente pagador de comissão descontada da quantia paga pelo imóvel. Pela situação retratada nos autos, o valor de R\$ 90.000,00 que correspondente a 12% de R\$ 750.000,00 foi acrescido e pago, em substituição ao alienante, indevidamente pelo SEBRAE aos intermediários da transação imobiliária.

13. Em vista de os demais integrantes da Diretoria Executiva Estadual do SEBRAE, no exercício de 2008, terem aprovado a transação imobiliária ora em tela em conjunto com o Diretor Superintendente, entendo que antes da apreciação de mérito deste processo, devem ser promovidas as seguintes audiências para que apresentem suas razões de justificativa:

- João Raymundo Costa Filho, Diretor Administrativo e Financeiro, por ter firmado, em 17/10/2008, em conjunto com o Diretor Superintendente do SEBRAE/TO, Compromisso de Compra e Venda de imóvel no Município de Araguaína/TO, do qual consta ajuste de preço a ser pago ao alienante sem a realização de prévia avaliação, em meios apropriados, para comprovar o valor da transação aos parâmetros de mercado, bem como ajustar pagamento de comissão de corretagem imobiliária de forma indevida e em percentual superior àqueles referenciados pelo CRECI/TO, caracterizando-se atos de gestão ilegítima e antieconômica.

- João Raymundo Costa Filho, Diretor Administrativo e Financeiro, e Maria Emilia Mendonça Pedroza Jaber, Diretora Técnica, por ter aprovado, em 27/10/2008, no âmbito da Diretoria Executiva do SEBRAE/TO e em conjunto com o Diretor Superintendente do SEBRAE/TO, a aquisição de imóvel no Município de Araguaína/TO, com base em Compromisso de Compra e Venda em que consta ajuste de preço a ser pago ao alienante sem a realização de prévia avaliação, em meios apropriados, para comprovar o valor da transação aos parâmetros de mercado, bem como ajustar pagamento de comissão de corretagem imobiliária de forma indevida e em percentual superior àqueles referenciados pelo CRECI/TO, caracterizando-se atos de gestão ilegítima e antieconômica.

Em face do exposto, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 340/2010 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 006.103/2009-9

2. Grupo II, Classe de Assunto VII – Representação

3. Interessado: TCU

4. Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE - Departamento Regional /Tocantins

4.1. Responsáveis: Diretor-Superintendente do SEBRAE/TO, Paulo Henrique Ferreira Massuia (CPF 054.243.758-98); Diretor Administrativo e Financeiro - João Raymundo Costa Filho (CPF 026.468.971-20); Diretora Técnica, Maria Emilia Mendonça Pedroza Jaber (CPF 341.358.801-00)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/TO

8. Advogados constituídos nos autos: Vinícius Ribeiro Alves Caetano (OAB/TO 2.040); Gedeon Batista Pitaluga Júnior (OAB/TO 2.116)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada pela SECEX/TO em decorrência da Manifestação 19.705, de 04/12/2008, da Ouvidoria desta Corte de Contas, que noticia possíveis irregularidades praticadas na administração do Sr. Paulo Henrique Ferreira Massuia, Superintendente do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresa do Tocantins – SEBRAE/TO,

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

9.1. conhecer da presente Representação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno;

9.2. determinar, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.442/93, as audiências dos responsáveis abaixo, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa para as seguintes atos impugnados:

9.2.1. João Raymundo Costa Filho, Diretor Administrativo e Financeiro, por ter firmado, em 17/10/2008, em conjunto com o Diretor Superintendente do SEBRAE/TO, Compromisso de Compra e Venda de imóvel no Município de Araguaína/TO, do qual consta ajuste de preço a ser pago ao alienante sem a realização de prévia avaliação, em meios apropriados, para comprovar o valor da transação aos parâmetros de mercado, bem como ajustar pagamento de comissão de corretagem imobiliária de forma indevida e em percentual superior àqueles referenciados pelo CRECI/TO, caracterizando-se atos de gestão ilegítima e antieconômica;

9.2.2. João Raymundo Costa Filho, Diretor Administrativo e Financeiro, e Maria Emilia Mendonça Pedroza Jaber, Diretora Técnica, por ter aprovado, em 27/10/2008, no âmbito da Diretoria Executiva do SEBRAE/TO, em conjunto com o Diretor Superintendente do SEBRAE/TO, a aquisição de imóvel no Município de Araguaína/TO, com base em Compromisso de Compra e Venda em que consta ajuste de preço a ser pago ao alienante sem a realização de prévia avaliação, em meios apropriados, para comprovar o valor da transação aos parâmetros de mercado, bem como ajustar pagamento de comissão de corretagem imobiliária de forma indevida e em percentual superior àqueles referenciados pelo CRECI/TO, caracterizando-se atos de gestão ilegítima e antieconômica.

9.3. encaminhar aos responsáveis mencionados no item 9.2 cópia deste Acórdão, bem como Relatório e Voto que o fundamentam, a fim de subsidiar as suas razões de justificativa.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0340-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 013.131/2008-5

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Poranga - CE

Responsáveis: Aderson José Pinho Magalhães (382.217.993-00); Prefeitura Municipal de Poranga - CE (07.438.187/0001-59)

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE.

Advogado(s): não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB. NECESSIDADE DE APLICAÇÃO DE NO MÍNIMO 60% DA RECEITA DO FUNDO NA REMUNERAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. DILIGÊNCIAS. ATENDIMENTO POR PARTE DO PRESIDENTE DO CONSELHO DO FUNDEB. NÃO ATENDIMENTO POR PARTE DO PREFEITO. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO ÂMBITO DO TCM/CE PARA A APURAÇÃO DAS IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA PELO NÃO ATENDIMENTO À DILIGÊNCIA. COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS.

RELATÓRIO

Tratam os autos da Representação formulada pela Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE. A referida Coordenação retrata denúncia formulada por cidadão, que descreveu que o Município de Poranga/CE não estaria aplicando o mínimo de 60% da receita do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental e/ou ensino médio público, contrariando o disposto no art. 22 da Lei nº 11.494/2007.

2. Na denúncia original também foram relatadas as seguintes irregularidades: os dados referentes aos pagamentos de abonos aos professores, de 2005 e 2006, enviados ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, destoam dos valores efetivamente pagos; desaparecimento de quase um milhão de reais do FUNDEF/FUNDEB.

3. Considerando as irregularidades retratadas, a Unidade Técnica, na instrução de fls. 5/6, propôs, preliminarmente, a realização de Diligências ao Prefeito do Município de Poranga/CE e a Presidência do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. A medida saneadora foi autorizada pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, no Despacho de fls. 07.

4. Por meio do Ofício Secex/CE nº 237/2009 (fl. 08), solicitou-se ao Prefeito Municipal de Poranga/CE, Sr. Aderson José Pinho Magalhães, o encaminhamento de esclarecimentos acerca das irregularidades retratadas na Representação. Diante do não atendimento do pedido do TCU, a Unidade Técnica reiterou o teor do expediente inicial, por meio do Ofício Secex/CE nº 614/2009 (fl. 38). Nas duas oportunidades, o Prefeito foi alertado que a falta de atendimento à Diligência, sujeita o responsável à multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443/92.

5. Apesar da renovação do pleito, o Prefeito permaneceu silente. O Presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Poranga/CE, por sua vez, em atendimento ao Ofício Secex/CE nº 238/2009 (fl. 09), juntou aos autos suas justificativas acerca das irregularidades denunciadas (fl. 11), bem assim cópias de atas das reuniões do Conselho (fls. 12/24) e dos Relatórios Analíticos do Sistema de Informações Municipais – SIM (fls. 25/37).

6. A Unidade Técnica analisando os documentos e informações trazidas aos autos, manifestou-se da forma abaixo retratada, com os ajustes de forma que julgo pertinentes:

(...) o Sr. Aderson José Pinho Magalhães, Prefeito do Município de Poranga/CE, não se dignou a atender a este Tribunal embora a notificação alertasse que a desatenção à diligência ensejaria a sanção prevista no art. 58, IV, da Lei nº 8.443/92. Não foi constatada a aposição da assinatura do responsável, no AR (fl. 398). Todavia, em razão do que dispõe o art. 4º, II, da Resolução TCU nº 170/2004, consideramos a comunicação de diligência entregue. Assim, considerando que o atual Prefeito se nega, sem causa justificada, a atender a diligência e, por conseguinte, a fornecer informações que visam a instruir o processo, deve ser aplicada a multa supramencionada.

5. Já o Sr. Francisco Edilson Soares de Araújo, Presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, em resposta à diligência proposta, informou, por meio do Ofício nº 10 (fl. 11), que:

- no exercício de 2008, o município de Poranga/CE cumpriu o mínimo legal, relativamente a aplicação dos 60% dos recursos do FUNDEB destinados a remuneração dos profissionais do magistério;

- desconhecem a informação de que tenha desaparecido de quase um milhão de reais, no exercício de 2007;

- existe uma diferença no valor de R\$ 129.242,24, entre o valor que foi aplicado e o mínimo legal exigido referente aos 60% destinados a remuneração dos professores, no entanto, este valor já está sendo pago pelo município aos profissionais do magistério;- quanto aos abonos dos anos de 2005 e 2006, as denúncias foram feitas com base em informações prestadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios. Tais informações traziam consigo imprecisões que foram plenamente corrigidas, por meio de justificativa apresentada junto ao referido órgão;

- o excedente dos recursos do FUNDEB foram utilizados para cobrir despesas do Fundo Geral do Município de Poranga/CE e já estão sendo devolvidos;

- estão sendo providenciadas as correções das demais irregularidades por ventura constatadas pelo TCM.

6. O presidente do aludido conselho anexou aos autos, também, cópias das atas do conselho tratando das irregularidades constantes dos autos, onde há as seguintes informações:

- aquele município vinha passando por momentos críticos, no que se refere ao pagamento dos profissionais de educação, estando os professores em greve devido à falta de pagamento do mês de agosto (fl. 13);

- em junho, julho, agosto e setembro de 2007, foram efetuados créditos na conta do FUNDEB, sendo constatada a existência de excedentes, sem contar que não houve pagamento dos professores no mês de setembro, o que fez com que os conselheiros questionassem para onde estariam indo os recursos (fl. 14);

- o TCM realizou reunião com os membros do conselho onde alertou, dentre outras, sobre as competências daquele conselho, salários atrasados e muitas inadimplências (fl. 15);

- quanto ao desaparecimento de quase um milhão de reais dos recursos do FUNDEF/FUNDEB, no exercício de 2007, o setor contábil desconhece o fato. O excedente dos citados recursos foram aplicados no Fundo Geral do Município para pagamento de despesas e não para o pagamento de abono para professores (fl. 16);

- a Secretária de Administração do Município de Poranga/CE firmou acordo com o Conselho para devolução dos recursos diretamente na conta referente à remuneração dos profissionais do magistério (parcela de 60% do FUNDEB), onde seria enviado um projeto de lei à Câmara Municipal disciplinando a forma de rateio (fl. 16);

- em virtude do não atendimento aos ofícios enviados pelo conselho do FUNDEB à Secretária de Educação do Município de Poranga/CE e ao contador, foi feita denúncia à Câmara Municipal daquele município, conforme determina a lei (fl. 19);

- foi observado que os servidores enquadrados no desenvolvimento da educação básica (parcela de 40% do FUNDEB), não receberam pagamento no mês de outubro de 2007, sendo previsto o pagamento para o dia 20 de novembro daquele ano (fl. 21);

7. Anexou, ainda, os Relatórios Analíticos do Sistema de Informações Municipais – SIM (fls. 25/37).

8. À vista das irregularidades constantes dos autos e considerando a ausência de elementos para ajuizamento das questões levantadas, foi realizada inspeção no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, no intuito de subsidiar a instrução do presente processo.

9. Como resultado da aludida inspeção, foi constatada a existência de processo de Tomada de Contas Especial tramitando naquela Cortes de Contas, versando sobre as mesmas irregularidades. Em decorrência, foi solicitada cópia da documentação da peça inicial (v. fls. 48/83), a qual passa a fazer parte integrante dos presentes autos.

10. Da documentação colhida no TCM/CE, observa-se que foi realizada inspeção especial no Município de Poranga/CE, pela Coordenadoria de Inspeção daquele Tribunal, motivada por representação movida pelo Dr. Aulo Silvio Braz Peixoto, Promotor da comarca daquele município, onde constam denúncias de alguns representantes do Poder Legislativo, Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público e, principalmente, denúncias de munícipes, através de e-mails, ao Presidente daquele Tribunal.

11. Foi elaborado levantamento em diferentes áreas da Administração Municipal abrangendo as diversas secretarias municipais, dentre elas, a Secretaria de Educação, onde, do exame das despesas ali realizadas, foram constatadas irregularidades relativas à aplicação dos recursos do FUNDEF/FUNDEB (v. fls. 58/64), as quais passamos a relatar, em síntese, conforme segue:

RETIRADAS INDEVIDAS DO FUNDEF.

12. A Comissão de Inspeção do TCM/CE verificou a realização de pagamento de abonos salariais originários do FUNDEF, no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) relativos aos meses de maio, junho, julho, agosto e dezembro de 2006, todos registrados no Sistema de Informações Municipais – SIM. No entanto, foi constatada a existência de saques indevidos efetuados pelo Prefeito Municipal de Poranga/CE, Sr. Aderson José Pinho Magalhães, e registrados pelo contador, haja vista a não existência de documentação que comprove a realização das despesas em comento, além de fartas informações prestadas pelos ordenadores de despesa daquela secretaria em sentido contrário.

13. Indagada a respeito, a Secretária de Educação e ordenadora de despesa afirmou, conforme declaração anexa àqueles autos, que, de fato, havia autorizado o pagamento de 2 (dois) meses desses abonos, sendo os restantes autorizados por outra pessoa que ela desconhece. Entretanto, aquela Comissão não localizou os documentos relativos a essas despesas, nem mesmo aqueles autorizados pela Secretária, o que os levou a crer que se tratava de registros de abono elaborados pelo contador, apenas para justificar os saques efetuados indevidamente pelo prefeito.

14. Como não houve a comprovação de que os recursos provenientes desses saques tivessem sido utilizados para o pagamento de abonos salariais de professores, houve a presunção de que os valores tiveram aplicação diversa daquela que determina a Lei nº 9.424/96, que regulamenta a aplicação dos recursos do FUNDEF.

INDISPONIBILIDADE DE DOCUMENTAÇÃO DO FUNDEF PARA ANÁLISE DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO.

15. A atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, hoje FUNDEB, restou prejudicada, em razão de a Prefeitura Municipal de Poranga/CE, não ter disponibilizado os documentos de despesa do referido fundo, quando demandada pelos membros daquele conselho, dificultando, assim, o cumprimento do disposto no art. 5º da Lei nº 9.494/96.

IRREGULARIDADE DOS REGISTROS CONTÁBEIS DOS SAQUES.

16. Ante as evidências trazidas à Comissão Inspecionante do TCM/CE, por meio de documentos, depoimentos prestados, dentre outros, por servidores municipais, membros do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB, Sindicato dos professores e ausência de documentos, restou evidenciado que houve desvio de recursos públicos, recaindo as suspeitas sobre o prefeito e o contador.

17. Houve ainda a impossibilidade de o TCM/CE realizar, em sua plenitude, o exercício da fiscalização, em razão da ação do contador da prefeitura, que teria inserido informações eivadas de vícios no Sistema de Informações Municipais – SIM, retratando a realização de despesas que, de fato, não existiram.

18. Em depoimento à Comissão do TCM/CE, a Sra. Maria Aldenir Carreiro de Melo Pinho, Secretária de Educação e gestora do FUNDEF/FUNDEB, declarou que:

- os abonos salariais relativos aos meses de maio, junho, julho, agosto, setembro e dezembro de 2006, contabilizados no FUNDEF, conforme os registros no SIM, não foram pagos, nem retirados da conta específica do FUNDEF (parcela dos 60%), nem pagos via tesouraria, nem pagos pela conta da prefeitura do BRADESCO, que se presta, exclusivamente, para pagamento de pessoal;

- tais abonos foram formalmente autorizados pelo prefeito licenciado, Sr. Aderson José Pinho Magalhães, onde ele se comprometia a repassar, posteriormente, o que não ocorreu;

- o atraso no pagamento do salário dos profissionais de educação se deu, em virtude de retiradas indevidas dos recursos da Educação, autorizadas pelo Secretário de Administração, Sr. João Fernandes da Silva Neto, e o aludido prefeito;

- não autorizava as transferências dos recursos do FUNDEF/FUNDEB para nenhuma conta, exceto para pagamentos de credores da Secretaria de Educação, conforme os processos de despesas.

19. A Vice-Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos de Poranga/CE, Sra. Maria Mavi da Silva, também prestou depoimento à comissão do TCM/CE, onde informou que:

- é de conhecimento que, em meados do exercício de 2006, há registros de saídas de recursos destinados ao pagamento de abono salarial na contabilidade da Prefeitura Municipal de Poranga/CE, para pagamento dos professores. Todavia, os servidores não receberam nenhum abono no exercício de 2006;

- os servidores não tiveram reajuste em seus salários, por ocasião do reajuste no salário mínimo, estando recebendo salários inferiores ao mínimo;

- os motoristas do transporte escolar encontram-se com os salários dos meses de julho a setembro em atraso;

- os professores encontram-se com o pagamento do salário de setembro em atraso;

- em que pese ter sido determinado por lei que, a partir de dezembro de 2005, o serviço público municipal de Poranga/CE seria regido por estatuto, até aquela data, não havia sido criado o Estatuto dos Servidores.

20. Prestou depoimento, ainda, a professora concursada, Sra. Terezinha Gomes Carreiro Almeida, informando que:

- no ano de 2005 houve o pagamento de dois abonos aos professores do município, sendo o primeiro pago em dezembro de 2005 e o segundo em janeiro de 2006. Segundo se comenta, foram apresentadas nas prestações de contas, o lançamento de mais de dois abonos, sendo que estes outros não foram pagos. No exercício de 2006 e 2007 não foi pago nenhum abono salarial aos servidores pertencentes à parcela dos 60% do FUNDEF/FUNDEB;

- as escolas do município encontram-se em estado precário, onde os pisos, em sua maioria, estão esburacados, paredes com rachaduras, pinturas desgastadas, portas quebradas, tetos desgastados, algumas escolas sem banheiros;

- existe grande deficiência na disponibilização de material de apoio para os professores nas escolas, sendo amenizada a situação daquelas que recebem o recurso proveniente do fundo-Escola;

- a merenda escolar é de baixa qualidade.

21. A Comissão de inspeção do TCM/CE considerou houve caracterização clara de desvio de recursos que, diante disto e de todos os pronunciamentos acima relatados, concluiu pela existência de crime de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, em razão da falta de ensino obrigatório devido pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, haja vista a negligência da autoridade competente, e, ainda, de improbidade administrativa, por condutas inadequadas por parte do Prefeito Municipal de Poranga/CE, como favorecimento pessoal e desvio de recursos.

PAGAMENTO COM ATRASO

22. Mesmo diante da escassa documentação, aquela comissão constatou pagamentos em atraso dos professores e outros servidores municipais.

Análise

23. Cumpre destacar, inicialmente, que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - TCM/CE, através do Processo nº 5.753/08, já instaurou a competente Tomada de Contas Especial para apurar as mesmas irregularidades objeto da presente representação, sendo que os responsáveis naquele processo já ingressaram com suas alegações de defesa, estando o mesmo para análise na 9ª Inspeção, conforme documentos de fls. 48/49.

24. Nesse sentido, julgamos que as informações trazidas aos autos pelo citado Tribunal de Contas mostram-se suficientes para a formação de juízo quanto às irregularidades que motivaram a representação formulada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

25. Considerando as evidências de infração, as disposições contidas na legislação vigente, bem como os desvios de recursos do FUNDEF/FUNDEB, poder-se-ia, neste momento, cogitar acerca da abertura de processo de Tomada de Contas Especial, citação do responsável e formulação de determinações à Prefeitura Municipal de Poranga/CE. Tais medidas, todavia, não nos parecem oportunas, uma vez que, conforme já assinalado, os fatos apurados pelos técnicos do TCM/CE ainda não foram apreciados no mérito por aquele Tribunal.

26. Não obstante a incidência da competência deste TCU, face à complementação de recursos da União no montante repassado ao município, as ocorrências dizem respeito ao conjunto de recursos do FUNDEF/FUNDEB geridos no período, sem discriminação da origem. Por essas razões, o juízo quanto à adoção das mencionadas medidas deve se dar quando do julgamento das contas do município de Poranga/CE pelo TCM/CE, evitando-se, desse modo, duplicidade ou até mesmo conflito entre deliberações entre os órgãos incumbidos do Controle Externo da aplicação dos recursos do FUNDEF/FUNDEB.

27. Desta forma, considerando que deve ser evitada a duplicidade de esforços, uma vez que o TCM/CE já está procedendo à análise, dentre outros, do emprego dos recursos do FUNDEF/FUNDEB, mormente quanto às irregularidades consignadas nos presentes autos, cabe apenas solicitar àquela Corte de Contas que informe sobre os resultados das apurações efetuadas.

28. Considerando, ainda, que o atual Prefeito Municipal de Poranga/CE, se negou, sem causa justificada, a atender a diligência deste Tribunal e, por conseguinte, a fornecer informações que visam a instruir o processo, embora a notificação alertasse que a desatenção à diligência ensejaria a sanção prevista no art. 58, IV, da Lei nº 8.443/92.

Conclusão

28. Ante o exposto, propomos:

28.1. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

28.2. informar ao interessado que os fatos denunciados estão sendo apurados no Processo de Tomada de Contas Especial nº 5.753/08, no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - TCM/CE, sendo, no momento, dispensável a apuração, pelo TCU, dos mesmos fatos;

28.3. solicitar ao TCM/CE que, tão logo seja apreciado o Processo de Tomada de Contas Especial nº 5.753/08, seja remetida cópia da decisão adotada ao TCU;

28.4. encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e voto que vierem a ser prolatados, ao interessado e à Prefeitura Municipal de Poranga/CE;

28.5. aplicar ao Sr. Aderson José Pinho Magalhães, Prefeito do Município de Poranga/CE, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443/92; e

28.6. arquivar o processo.”

É o Relatório.

VOTO

Com fulcro no art. 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, entendo que o documento acostado aos autos pode ser conhecido como Representação, uma vez que se encontram presentes os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

2. A presente Representação, formalizada pela Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE, retrata irregularidades que estariam sendo cometidas no âmbito do Município de Poranga/CE, quando da aplicação de recursos do FUNDEF/FUNDEB, quais sejam: não aplicação do mínimo de 60% da receita do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental e/ou ensino médio público, contrariando o disposto no art. 22 da Lei nº 11.494/2007; dados referentes aos pagamentos de abonos aos professores, de 2005 e 2006, enviados ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE destoam dos valores efetivamente pagos; desaparecimento de quase um milhão de reais do FUNDEF/FUNDEB.

3. Extraio da instrução elaborada pela Unidade Técnica, de forma resumida, as informações que se seguem, colhidas do Relatório de Inspeção do TCM/CE (fls. 50 a 83), as quais, a meu ver, são essenciais para a confirmação dos indícios de irregularidades denunciados. São elas: existência de saques indevidos efetuados pelo Prefeito Municipal de Poranga/CE; registros contábeis irregulares de abonos para justificar saques efetuados indevidamente pelo Prefeito, em dissonância com os preceitos da Lei nº 9.424/96; não disponibilização de documentos de despesas realizadas com recursos do FUNDEF para o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, descumprindo o disposto no art. 5º da Lei nº 9.424/96; documentos e depoimentos colhidos pelo TCM/CE confirmam os indícios de desvios de recursos públicos; dificuldades para a realização de inspeção por parte do TCM/CE, em virtude da inserção de informações contábeis eivadas de vícios no Sistema de Informações Municipais – SIM; registro contábil, em 2006, da saída de recursos para pagamento de abono, que não foi repassado aos docentes no exercício de 2006; atraso no pagamento de salários; salários pagos inferiores ao mínimo.

4. Diante das irregularidades constatadas, a Comissão de Inspeção do TCM/CE considerou claro o desvio de recursos, tendo a própria gestora do FUNDEF/FUNDEB e Secretária de Educação do Município reconhecido que o atraso nos pagamentos se deu em virtude de retiradas indevidas dos recursos da educação, autorizadas pelo Prefeito e pelo Secretário de Administração (fl. 62).

5. Vê-se, assim, que, de fato, estamos diante de irregularidades graves que certamente ensejaram prejuízos à concretização dos objetivos de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização de profissionais da educação, bem assim danos ao erário. Nesse caso, muito embora não quantificados, os danos poderiam ser apurados em processo específico de Tomada de Contas Especial. Destarte, poderia o TCU determinar a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial, para fins de quantificação do dano e responsabilização dos gestores municipais envolvidos com as irregularidades perpetradas. Todavia, pela informação constante dos autos, processo de Tomada de Contas Especial já foi formalizado pelo TCM/CE (Processo nº 5.753/08 – fls. 48/49).

6. Nessa ocasião, cabe lembrar que segundo o art. 11 da Lei nº 9.424/1996, abaixo transcrito, o qual dispunha sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, hoje substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, a fiscalização do cumprimento dos dispositivos deste diploma legal é atribuição conjunta dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

"Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea "e", e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal."

7. Também é importante consignar que o art. 73 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), em seguida copiado, determina aos órgãos fiscalizadores o exame prioritário na prestação de contas de recursos públicos. Confirma-se aí que, mesmo em caso de complementação de recursos da União, cabe tanto ao TCU quanto aos demais órgãos fiscalizadores verificar o cumprimento de todo o conjunto de obrigações impostas pelas normas de regência aos entes envolvidos no seu custeio e operacionalização do Fundo.

“Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.”

8. A Instrução Normativa TCU nº 60/2009, em seu art. 9º, por sua vez, declara, expressamente, que o TCU realizará a fiscalização da aplicação, no âmbito de cada Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de recursos federais oriundos da complementação da União, mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes. Em seguida, o §1º do art. 10, dispõe que configurada a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, o Tribunal examinará em cada caso a relevância das irregularidades identificadas e a materialidade dos prejuízos causados ao FUNDEB, para decidir se determina a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial. Há, pois, aí, uma faculdade para a instauração ou não de processo de Tomada de Contas Especial, a depender do caso concreto.

9. Em assim sendo, considerando que, de fato, foram confirmados, por meio de inspeção do TCM/CE, os indícios de irregularidades graves na aplicação de recursos do FUNDEB do Município de Poranga/CE; considerando que, em virtude disso, foi instaurado processo de Tomada de Contas Especial pelo TCM/CE (Processo nº 5.753/08 – fls. 48/49), conforme confirma a pesquisa à internet acostada às fls. 85 a 88; considerando que ao exercer a fiscalização sobre os recursos do FUNDEB o TCM/CE pode aplicar a sanção cabível, além de imputar débito aos responsáveis; considerando a faculdade contida no §1º do art. 10 da IN/TCU nº 60/2009, segundo a qual cabe ao TCU examinar, em cada caso, a necessidade de instauração de processo de TCE; considerando que em relação aos mesmos fatos não se deve dar ensejo à nova apenação no âmbito desta Corte de Contas, por idêntico fundamento, sob pena de *bis in idem*; considerando que o exercício da fiscalização em relação aos recursos do FUNDEB é de competência concorrente dos Tribunais de Contas (art. 11 da Lei nº 9.424/1996) e que por isso não se pode deixar que um mesmo fato, observado sob a ótica do mesmo diploma legal, seja objeto de dupla condenação; considero suficiente a adoção das providências sugeridas pela Unidade Técnica.

10. Friso que esse posicionamento é consentâneo com os seguintes precedentes deste Tribunal: Acórdãos nºs. 3.115 e 3.351, ambos de 2008 e da Segunda Câmara, Acórdãos nºs. 1706/2007 e 1.312/2009, ambos da Primeira Câmara.

11. Mostra-se, ainda, cabível o envio de cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o embasam, ao Representante, à Prefeitura Municipal de Poranga/CE, ao Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Poranga/CE, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - TCM/CE, ao Ministério Público da União e do Estado do Ceará, para fins de ajuizamento das ações civis e penais que entenderem necessárias (§2º do art. 10 da IN/TCU nº 60/2009).

12. Demais disso, cumpre verificar que o não atendimento à Diligência, no prazo fixado, sem causa justificada, autoriza a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV da Lei nº 8.443/92, ao Prefeito Municipal de Poranga/CE, Sr. Aderson José Pinho Magalhães.

13. Diante das considerações acima alinhadas, anuo, com pequenos ajustes, à proposta da Unidade Técnica, e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação deste Colegiado.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 341/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.131/2008-5.

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE.

3.2. Responsáveis: Aderson José Pinho Magalhães (382.217.993-00); Prefeitura Municipal de Poranga - CE (07.438.187/0001-59).

4. Órgão/Entidade: Município de Poranga - CE.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - CE (SECEX-CE).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE, com o objetivo de apurar denúncia formulada por cidadão acerca de irregularidades que estariam sendo perpetradas no âmbito do Município de Poranga/CE quando da utilização de recursos do FUNDEB.

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

9.1. conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso III c/c o art. 235, ambos do Regimento Interno/TCU para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. informar à Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE que os fatos denunciados estão sendo apurados no Processo de Tomada de Contas Especial nº 5.753/08, no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, sendo, no momento, dispensável a apuração dos mesmos fatos pelo TCU;

9.3. solicitar ao TCM/CE que, tão logo seja apreciado o Processo de Tomada de Contas Especial nº 5.753/08, seja remetida cópia da decisão adotada, bem assim do Relatório e Voto que a embasarem, à Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o embasaram, à Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE, à Prefeitura Municipal de Poranga/CE, ao Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Poranga/CE, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - TCM/CE, e ao Ministério Público da União e do Estado do Ceará, para fins de adoção das medidas civis e penais que entenderem necessárias (§2º do art. 10 da IN/TCU nº 60/2009).

9.5. aplicar ao Sr. Aderson José Pinho Magalhães, Prefeito do Município de Poranga/CE, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 3.000,00, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente

desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga a destempo, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendida a notificação;

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0341-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR

Presidente

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 029.863/2009-6

Natureza: Representação

Órgão: Ministério das Comunicações.

Interessado: ALL Vant Comércio e Serviços de Produtos de Informática Ltda. Me.

Advogados constituídos nos autos: Ana Carolina Graça Souto (OAB/DF 22.744) e Luis Eduardo da Graça Souto (OAB/DF 23.441).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM BASE NO §1º DO ART. 113 DA LEI 8.666, DE 1993. SOLICITAÇÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR INAUDITA ALTERA PARS. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE REQUISITOS PARA ADOÇÃO DA MEDIDA DE EXCEÇÃO. ANÁLISE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ARQUIVAR.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, formulada pela empresa ALL Vant Comércio e Serviços de Produtos de Informática Ltda. ME, com base no §1º do art. 113 da Lei 8.666, de 1993, mediante a qual são relatadas a este Tribunal supostas irregularidades acontecidas na condução do Pregão Eletrônico nº 27/2009-MC, por meio do qual o Ministério das Comunicações objetivava o registro de preços, pelo prazo de 12 (doze) meses para aquisição de 15.000 (quinze mil) soluções integradas de telecentro, 15.000 (quinze mil) conjuntos de mobiliários e 15.000 (quinze mil) projetores multimídia para atendimento ao Programa Inclusão Digital do Ministério das Comunicações.

2. Segundo relatado pela representante, na peça de fls. 1/26 (vol. principal), a habilitação da empresa All Nations Comércio Exterior Ltda., que se sagrou vencedora da etapa competitiva do certame, possuía, em síntese, as seguintes impropriedades: a) relação das assistências técnicas em desconformidade com o item 15 do Anexo 1 do edital; b) apresentação de balanço patrimonial para a comprovação da liquidez da empresa em desconformidade com o item 9.8 do edital; c) apresentação extemporânea de documentos, em descumprimento ao item 22.2 do edital e ao art. 26, §3º, da Lei 8.666, de 1993; d)

disponibilização de amostra para teste de aderência em desacordo com o item 1.1, alínea “1”, do Anexo 1 do edital; e e) atestado de capacidade técnica insuficiente para comprovar experiência anterior na prestação do objeto licitado.

3. Submetidos os autos à 1ª Secex, o senhor Secretário em Substituição promoveu o exame de fls. 28/32, na essência abaixo transcrito, com os ajustes de forma que julgo pertinentes:

“DAS ALEGAÇÕES

[...]

Relação das assistências técnicas em desconformidade com o edital

5. A representante aduziu que a licitante vencedora apresentou proposta desprovida da indicação de responsável técnico, com CNPJ/CPF, e sem declaração específica de cada localidade das assistências, em pelo menos 24 (vinte e quatro) unidades da Federação, para a hipótese de terceirização de serviços, em desacordo com o item 15 do Anexo 1 do edital.

6. Informou que a listagem apresentada (cópia às fls. 274-275, Vol. 1 do Anexo 1), a qual especifica 57 postos de atendimento, com endereço e telefone, trata meramente de relação de postos de coleta da empresa Via Net, cujo contrato com a Benq, fabricante do produto cotado, para realização de assistência técnica, não teria sido comprovado.

Apresentação de balanço patrimonial sem chancela da Junta Comercial

7. Conforme alegou a Representante, licitante declarada vencedora teria apresentado balanço patrimonial (cópia à fl. 276, Vol. 1 do Anexo 1) sem chancela ou documento equivalente da Junta Comercial, constando do mesmo tão somente a assinatura do contador, do gerente financeiro e do diretor financeiro, documento que não seria válido para comprovar, nos termos dos itens 9.8 e 9.9 do edital, a liquidez exigida da empresa.

8. Aduziu, ainda, que consta do portal ComprasNet rol de perguntas e respostas mais frequentes, em que se esclarece que a apresentação de balanço patrimonial poderá ser acatada, ‘desde que o mesmo tenha em seu bojo o carimbo da junta comercial, ou ainda se possuir assinatura de um dos sócios da empresa em conjunto com a do contador responsável, com a declaração no próprio documento de que o balanço se encontra devidamente registrado na junta comercial ou órgão equivalente’, o que não confere com os documentos apresentados pela All Nations.

Apresentação extemporânea de documentos

9. A Representante asseverou que a empresa All Nations foi habilitada mesmo tendo encaminhado documentos em momento posterior (23/10/2009, 9h30min) ao encerramento do prazo estabelecido (22/10/2009, 17h00min), em descumprimento ao item 22.2 do edital, ao art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93 e à jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 18/2004-Plenário e nº 1174/2007-Plenário).

10. Além disso, informa que a garantia do produto ofertado, declarada tempestivamente, foi de 2 (dois) anos, em desacordo com o edital. Em momento posterior (30/10/2009), foi apresentada carta da fabricante Benq (cópia à fl. 320, Vol. 1 do Anexo 1), declarando a garantia de 3 (três) anos requerida.

Disponibilização de amostra em desconformidade com o edital

11. Segundo alegações, a licitante declarada vencedora teria apresentado o produto ofertado com ausência de maleta para acondicionamento, em desacordo com a exigência estabelecida no item 1.1, alínea “l”, do lote II do Termo de Referência do edital., tendo declarado que, na ocasião da entrega, os projetores estariam devidamente acompanhados do item faltante.

Atestado de capacidade técnica insuficiente

12. A Representante aduziu que a empresa All Nations apresentou atestado de fornecimento de equipamentos (cópia fl. 298, Vol. 1 do Anexo 1), os quais, somados, não alcançam 10% do volume licitado, em descumprimento ao item 9.6 do edital, que requer dos licitantes comprovação de execução, anterior ou em andamento, de atividade pertinente e compatível com as características do objeto.

DO PEDIDO

13. Entendendo presente o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, porquanto iminente o risco de homologação do certame, e em face dos argumentos apresentados e invocando os

princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, a Representante requereu:

13.1) seja recebida a Representação e os documentos que a instruem;

13.2) sejam os interessados citados, para, querendo, oferecerem defesa aos termos da representação, no prazo legal;

13.3) seja ouvido o representante do Ministério Público junto ao TCU;

13.4) seja a Representante admitida no processo, na qualidade de interessada, nos termos do art. 144, § 2º, do RITCU, eis que possui razão legítima para auxiliar na instrução do feito e intervir no trâmite do processo;

13.5) a suspensão da adjudicação, homologação, assinatura de ata de registro de preço e celebração do contrato de prestação de serviços, em decorrência do Pregão Eletrônico nº 27/2009, deflagrado pelo Ministério das Comunicações – MC, até o julgamento final da presente Representação, ou até a correção das irregularidades/ilegalidades na esfera administrativa, mediante o exercício do poder de autotutela da Administração Pública;

13.6) caso haja sido firmado o ajuste, ao tempo do cumprimento da decisão liminar, requer seja determinada a sua sustação, até que sobrevenha decisão definitiva de mérito ou que ocorra a correção das irregularidades/ilegalidades pela via extrajudicial, mediante o exercício de autotutela administrativa;

ANÁLISE

14. Esclareça-se, inicialmente, que a presente análise se limitará aos motivos alegados pela All Vant Comércio e Serviços de Produtos de Informática Ltda. a representar contra o Pregão Eletrônico nº 27/2009 – MC, detalhados nos itens 5 a 12 da presente instrução.

15. Nos termos do art. 276 do Regimento Interno/TCU, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Relator poderá adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. A adoção de tal providência requer a presença dos pressupostos de fumus boni iuris e de periculum in mora, cujas ocorrências, no caso concreto, são examinadas a seguir.

Relação das assistências técnicas em desconformidade com o edital

16. No que diz respeito à relação de postos de assistência técnica, tem-se que a empresa All Nations encaminhou relação contendo 57 (cinquenta e sete) postos autorizados Benq (cópia às fls. 274-275, Vol. 1 do Anexo 1), distribuídos em 26 Estados da Federação e no Distrito Federal, tendo discriminado, em um primeiro momento, somente o endereço e o telefone.

17. Considerando que o objetivo da exigência editalícia se concentra no atendimento ao interesse público e a na escolha da melhor proposta, não há como considerar a existência de risco à garantia ou à manutenção dos equipamentos a serem adquiridos somente em função da não discriminação de CNPJ do rol de postos de assistência encaminhado, o qual já foi informado mediante as contrarrazões apresentadas ao recurso. Desse modo, entende-se afastado o argumento.

Apresentação de balanço patrimonial sem chancela da Junta Comercial

18. Quanto à alegada falha no balanço patrimonial apresentado pela empresa All Nations, convém esclarecer que, nos termos do item 9.1 do edital, o pregoeiro realizou consulta no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF (cópia à fl. 245, Vol. 1 do Anexo 1), tendo verificado a adequação dos índices de liquidez geral – LG (1,46), solvência geral – SG (1,52) e liquidez corrente – LC (1,90) aos valores requeridos.

19. Tendo o LG da All Nations apresentado resultado maior do que 1 (um), cabia ao licitante, nos termos do item 9.10 do edital, comprovar que possui Patrimônio Líquido – PL mínimo de 5% (cinco por cento) do valor total de sua proposta de preços (R\$ 12.705.000,00), ou seja, seu PL deveria ser superior a R\$ 635.250,00. Tal encargo foi realizado mediante a apresentação de balanço patrimonial (cópia à fl. 276, Vol. 1 do Anexo 1), do qual não constava qualquer comprovação ou declaração do respectivo registro na Junta Comercial.

20. Conquanto o edital nada tenha disposto acerca da forma como deveria se dar tal comprovação, cabe ressaltar que, em consulta realizada ao ComprasNet, foi obtida a informação de que, na ocasião do cadastramento do fornecedor no SICAF, é exigido o registro do balanço patrimonial na Junta Comercial ou órgão equivalente, ou, alternativamente, que a referida demonstração contábil seja assinada pelo Sócio Administrador em conjunto com o Contador responsável, contendo declaração de que o documento encontra-se devidamente registrado na Junta Comercial ou órgão equivalente.

21. Em consulta realizada por esta 1ª Secex ao SICAF em 4/1/2010 (fl. 27, Vol. Principal), opção consulta balanço contábil, constatou-se que, à exceção do valor do ativo total, o qual se mostrou inclusive superior ao informado, os demais valores informados no balanço conferem com aqueles apresentados na proposta. Diante do exposto, considerando que os dados informados no cadastramento / atualização do SICAF são fidedignos, o PL da All Nations está de acordo com a exigência do edital, o que afasta o argumento da Representante.

Apresentação extemporânea de documentos / Disponibilização de amostra em desconformidade com o edital

22. À exceção da declaração do fabricante que estende a garantia do produto por 1 (um) ano, totalizando 3 (três) anos conforme exigência do edital, a Representante não especificou de forma clara quais foram os documentos encaminhados fora do prazo.

23. Em consulta a “Troca de Mensagens” constante da Ata do Pregão nº 27/2009-MC, observa-se a existência de nota do Sistema de 22/10/2009, registrado às 16h25min, que informa: “Senhor Pregoeiro, o fornecedor ALL NATIONS COMÉRCIO EXTERIOR LTDA., CNPJ/CPF: 00.070.112/0005-42, enviou o anexo para o item 6”.

24. Compulsando os autos, verifica-se, de fato, a existência de documentos com registro de envio por fax em 23/10/2009 (fls. 250-252, 257, 260, 267-270, 272-273, 278, 280, 283, entre outros do Vol. 1 do Anexo 1), figurando entre esses inclusive documentos emitidos por cartórios de registro de distribuição, mas nenhum deles trata de documento com data de emissão posterior ao prazo estabelecido ou que possa gerar insegurança quanto a devida execução do objeto.

25. Especificamente com relação ao período de garantia e à maleta para acondicionamento, há declarações expressas da empresa All Nations que confirmam o prazo de garantia requerido, que ratificam o conhecimento e concordância com os termos do edital, bem como que registram o compromisso da empresa em substituir os equipamentos que não estejam de acordo com as especificações e padrões exigidos no edital (fls. 295, 301 e 302, respectivamente, do Vol. 1 do Anexo 1), além de declaração do fabricante Benq atestando a garantia do produto por 3 (três) anos e o fornecimento da maleta para acondicionamento (fls. 320 e 321, respectivamente, do Vol. 1 do Anexo 1). Desse modo, não se vislumbra qualquer risco para a Administração em função do ocorrido.

Atestado de capacidade técnica insuficiente

26. A comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação apresentada pela All Nations (cópia fl. 298, Vol. 1 do Anexo 1) demonstra que a empresa forneceu anteriormente projetores de modelos diversos em quantidade total de 863 unidades.

27. A despeito de o atestado apresentado relacionar experiência anterior equivalente a aproximadamente 6% (seis por cento) do volume licitado, há que se considerar que se trata de fornecimento de bens comuns, prontos e acabados, que não geram aumento significativo de complexidade proporcional ao incremento do volume. Caso o objeto da contratação ensejasse o desenvolvimento de soluções ou sistemas novos, bem como envolvesse a utilização de equipamentos específicos ou pessoal especializado, o que não se mostra presente no caso concreto, poderia existir a necessidade de exigir experiência em volume maior.

28. Ademais, ainda que se trate de um fornecimento de grande volume de bens, consta dos autos declaração do fabricante Benq (cópia à fl. 320, Vol. 1 do Anexo 1), destinada ao Ministério das Comunicações, que confirma sua ciência quanto à quantidade de equipamentos a serem fornecidos.

CONCLUSÃO

29. *O expediente de fls. 1-26, Vol. Principal, protocolizado pela empresa All Vant Comércio e Serviços de Produtos de Informática Ltda. ME deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos no art. 237 do Regimento Interno/TCU.*

30. *O requerimento de adoção de medida cautelar não deve ser acolhido, porquanto ausente o requisito de fumaça do bom direito.*

31. *Em face do exame realizado, a presente Representação deve ser considerada improcedente, razão pela qual será proposto o arquivamento do processo.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. *Diante do exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo:*

a) conhecer a presente Representação, nos termos do art. 113 § 1º, da Lei 8.666/93 c/c o art. 237 do Regimento Interno do TCU;

b) indeferir o requerimento de adoção de medida cautelar, tendo em vista a ausência dos requisitos necessários;

c) considerar improcedente a presente Representação;

d) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério das Comunicações e à Representante;

e) arquivar os presentes autos.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela empresa ALL Vant Comércio e Serviços de Produtos de Informática Ltda. ME, com base no §1º do art. 113 da Lei 8.666, de 1993, mediante a qual são relatadas supostas irregularidades acontecidas na condução do Pregão Eletrônico nº27/2009-MC, por meio do qual o Ministério das Comunicações objetiva o registro de preços, pelo prazo de 12 (doze) meses, para aquisição de 15.000 (quinze mil) soluções integradas de telecentro, 15.000 (quinze mil) conjuntos de mobiliários e 15.000 (quinze mil) projetores multimídia para atendimento ao Programa Inclusão Digital do Ministério das Comunicações.

2. Quanto à admissibilidade da representação, entendo que deve ser conhecida, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade inerentes à espécie.

3. Em relação ao mérito da questão, vejo que as impropriedades apresentadas pela representante, na sequência discorridas, em parte não se confirmam e, no que procedem, não possuem o condão de invalidar o certame em comento, eis que tal medida se mostraria demasiado severa frente à gravidade das impropriedades verificadas.

4. Passando ao primeiro tópico suscitado pela representante, atinente à relação de assistências técnicas apresentada pela empresa vencedora do certame, a qual estava em desconformidade com o edital em razão de não mencionar o responsável técnico, com CNPJ e CPF, nem apresentar declaração específica nas localidades das assistências, na hipótese de terceirização dos serviços, em pelo menos 24 unidades da Federação, a reclamação é parcialmente procedente.

5. Com efeito, a relação inicialmente apresentada na etapa de qualificação pela All Nations Comércio Exterior Ltda. não contemplava o CNPJ da empresa terceirizada que prestaria os serviços de assistência técnica dos projetores ofertados, a qual era credenciada pela fábrica dos equipamentos. Não obstante, tal impropriedade foi saneada ao tempo das contra-razões ofertadas ao recurso administrativo interposto pela representante, motivo pelo qual não se mostra razoável, agora, invalidar o certame, eis que o objetivo fulcral da exigência editalícia era garantir a adequada prestação de serviços.

6. No entanto, restou evidenciada infração ao disposto no §3º, do art. 43 da Lei 8.666, de 1993, que veda a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, motivo pelo qual deve ser exarada determinação ao Ministério das Comunicações que observe o disposto na citada norma.

7. No que concerne à apresentação de balanço patrimonial sem a chancela da Junta Comercial, não são procedentes os argumentos colacionados, haja vista que tal chancela é despicienda, como demonstrou a unidade instrutiva no exame anteriormente transcrito, o qual incorporo às minhas razões de decidir

8. Em relação à apresentação extemporânea de documentos, comungo, como dito alhures, do sentimento de que tal falha aconteceu e deve, por intermédio de determinação corretiva, ser saneada. Todavia, reitero que as impropriedades verificadas tanto na complementação de informações relativas à rede de assistência técnica quanto na garantia ofertada aos produtos não comprometem o sucesso da contratação a ser efetuada, pois as informações relativas a esses tópicos estão, agora, em conformidade com as exigências contidas no edital do certame.

9. Outro ponto questionado pelo representante se refere à disponibilidade de amostra para teste de aderência em desconformidade com o edital, mediante o qual a representante se insurge quanto ao fato de a empresa All Nations não ter submetido à avaliação da comissão de avaliação a maleta para acondicionamento dos projetores.

10. Sobre esse ponto, vejo que as informações contidas nos autos vão de encontro àquelas colacionadas pela representante, eis que no julgamento do recurso administrativo por ela interposto há informação expressa de que tal maleta foi entregue no prazo. Consta do referido documento o que se segue, in verbis:

"Segundo o Edital – Item 8, (...) no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, após o término da Sessão para lances. Frise-se que o término da sessão de lances foi finalizada [SIC] no dia 21/10. Portanto, o prazo para o envio de todo o material se encerrou em 12/11. Todo o material – projetor, maleta, certidão estendendo a garantia por mais de 12 meses foram encaminhados ao Ministério antes do término prazo."

11. Por fim, quanto à suposta insuficiência dos atestados de capacidade técnica apresentados pela All Nations, não a identifico neste caso concreto. Em verdade, o edital, cujo excerto aplicável transcrevo na sequência, não especificou tal quantitativo e não se mostra razoável, portanto, penalizar uma empresa por não apresentar atestados em número suficiente para satisfazer aos anseios de sua concorrente:

"9.6. Atestado(s) de capacidade técnica, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando ter o LICITANTE executado ou estar executando atividade pertinente e compatível com as características do objeto deste Edital."

12. E nesse sentido, ressalto que o atestado de capacidade técnica ora questionado (fl. 298) comprova a entrega de aproximadamente 800 projetores de vídeo que, embora sejam de modelos diferentes daqueles cotados no presente registro de preços, demonstram que a All Nations executou atividades compatíveis com o objeto do contrato e forneceu, com êxito, projetores de vídeo da marca Benq.

13. Além disso, somada à comprovação de projetores em quantitativo que se aproxima a 5% daquilo que é pretendido pelo Ministério das Comunicações, é de se destacar que a Benq, em mais de um momento, demonstrou interesse no contrato que advirá do certame, seja dilatando a garantia de seus produtos para atender exigência do edital, seja encaminhando diretamente de sua fábrica, no Estados Unidos da América, o produto para que fosse realizado o teste de aderência.

14. Por todo exposto, julgo que, muito embora existam falhas formais no certame em apreço, não há elementos suficientes para que este Tribunal, em medida de exceção, conceda a medida cautelar pleiteada e, no mérito, julgue procedente a presente representação, com a consequente determinação para anulação do certame, pois tais medidas fomentariam um ônus desnecessário para a administração pública em razão de os documentos necessários para comprovar a regularidade dos serviços de assistência técnica e a capacidade técnica de licitante já constarem do processo de licitação em apreço.

15. Isso posto, VOTO por que seja adotado o Acórdão ora submetido à deliberação desse Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 03 de março de 2010.

JOSÉ JORGE

Relator

ACÓRDÃO N.º 342/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 029.863/2009-6.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação
3. Interessado: All Vant Comércio e Serviços de Produtos de Informática Ltda (05.785.486/0001-34).
4. Órgão: Ministério das Comunicações (vinculador).
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1).
8. Advogado constituído nos autos: Ana Carolina Graça Souto (OAB/DF 22.744) e Luis Eduardo da Graça Souto (OAB/DF 23.441).

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa ALL Vant Comércio e Serviços de Produtos de Informática Ltda. ME, com base no §1º do art. 113 da Lei 8.666, de 1993, mediante a qual são relatadas a este Tribunal supostas irregularidades acontecidas na condução do Pregão Eletrônico n.º 27/2009 – MC.

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 para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. alertar ao Ministério das Comunicações para a necessidade de observância do disposto no §3º do art. 43 da Lei 8.666, de 1993;
- 9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à representante e ao Ministério das Comunicações; e
- 9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata n.º 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0342-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 016.024/2009-7

Natureza: Representação

Entidade: Fundação Nacional de Saúde – Coordenação Regional no Estado do Amapá – Core/AP

Responsáveis: Altair de Souza Freitas (226.868.432-68); Carlos Henrique Cavalcante (033.189.232-49); Construtora Freitas e Souza Ltda (84.416.080/0001-50); Eudiraci Almeida do Vale (209.681.832-04); Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-15); José Angelo de Souza Oliveira (358.282.692-91); João Paulo Dias Bentes Monteiro (629.429.992-68); Luis Alberto Viana das Neves (047.015.772-00); Luiz Aquino Gonçalves Junior (008.981.755-93); Maria Odinea Lima Machado (302.607.362-87); Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda (156.755.722-87); Marilda de Souza Nogueira (171.275.722-91)

Interessada: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá – Secex/AP

Advogado constituído nos autos: Antonio Tavares Vieira Netto (OAB/AP N.º 1267-A)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DAS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM ALDEIAS INDÍGENAS NO MUNICÍPIO DE OIAPOQUE/AP. IRREGULARIDADES NA LICITAÇÃO E EXECUÇÃO DO CONTRATO. REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO IN LOCO. CONSTATAÇÃO DE GRAVES IRREGULARIDADES. CARACTERIZAÇÃO DE DANO. PAGAMENTOS POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS OU EXECUTADOS PARCIALMENTE. NECESSIDADE DE RESCISÃO DO CONTRATO. APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DO FISCAL DAS OBRAS. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TCE. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA.

A constatação de graves irregularidades na execução de contrato administrativo, que resultaram ou podem resultar em maiores danos ao erário, caso seja dado prosseguimento à avença, enseja a adoção de providências cabíveis por parte da autoridade competente com vistas à sua rescisão.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá – Secex/AP, com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, acerca de irregularidades originalmente verificadas na contratação da empresa Construtora Freitas e Souza Ltda., por meio da Concorrência Pública n.º 1/2009, realizada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Amapá – Core/AP, tendo por objeto a execução de obras de implantação de sistemas de abastecimento de água em aldeias indígenas (Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom), localizadas no Município de Oiapoque/AP.

2. Resumidamente, a unidade técnica aponta as seguintes irregularidades no certame em questão:

- a) existência de cláusulas que afrontam flagrantemente o princípio da transparência, da legalidade, da moralidade e do julgamento objetivo, estes últimos previstos no art. 3º da Lei de Licitações;
- b) inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em desacordo com o art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações;
- c) realização, após a licitação, de alterações nos quantitativos de serviços constantes da planilha orçamentária do edital, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º, caput, da Lei de Licitações, além de outros princípios insculpidos no mesmo artigo;
- d) classificação, adjudicação e homologação de proposta que estabelecia preços superiores aos estimados pela Funasa/AP, em desacordo com o item 7.5.4, alínea “b”, do edital da licitação;
- e) classificação, adjudicação e homologação de proposta que continha graves erros de cálculo;
- f) ausência de comunicação oficial válida a respeito do dia, horário e local da visita técnica, afrontando, o princípio da publicidade insculpido no art. 3º, caput, da Lei de Licitações;
- g) aceite, como prestação da garantia contratual, de Apólice da Dívida Pública sem validade financeira, desrespeitando o inciso I, do art. 56º da Lei de Licitações;
- h) participação indireta do Coordenador-Regional da Funasa/AP, na condição de licitante, no certame licitatório para execução das obras, contrariando o disposto no inciso III do art. 9 da Lei n.º 8.666, de 1993.

3. Por meio do Despacho de fls. 131-136 do vol. principal, de 9/9/2009, considerando não atendidos os requisitos estabelecidos nos arts. 273 e 276 do Regimento Interno do TCU, deixei de acolher, naquela oportunidade, as medidas cautelares então propostas pela unidade técnica (fls. 115-130, v. p.), ou seja, de suspensão da execução do Contrato n.º 1/2009, firmado com a empresa Construtora Freitas e Souza Ltda., e de afastamento temporário do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira do cargo de Coordenador-Regional da Funasa/AP.

4. Efetivas as oitivas e as diligências autorizadas no referido despacho, a Secex/AP procedeu à análise dos argumentos e elementos encaminhados pelos responsáveis e entidades/empresas diligenciadas, a qual entendeu insatisfatórios para afastar as irregularidades verificadas, renovando, assim, proposta de cautelar no sentido de suspensão da execução do contrato em questão, conforme instrução de fls. 242-261 do vol. 1.

5. Na sequência, por intermédio do Despacho de fls. 262-282 do vol. 1, acolhi o encaminhamento da unidade técnica, adotando a medida cautelar proposta, bem assim autorizei a adoção das medidas necessárias à instrução conclusiva do feito, inclusive a realização de inspeção nos locais das obras. Permito-me transcrever abaixo os fundamentos da referida decisão, submetida à apreciação do Plenário na Sessão Ordinária de 11/11/2009:

“(…)

Conforme relatado anteriormente, a Secex-AP renova neste momento a necessidade de adoção de medida cautelar com vistas a suspensão da execução do Contrato .º 001/2009, firmado entre a Funasa/AP e a empresa Construtora Freitas e Souza Ltda., no valor de R\$ 1.172.027,15, cujo objeto é a implantação de sistema de abastecimento de água nas aldeias indígenas localizadas no Município de Oiapoque/AP.

Insta recordar que a principal irregularidade apontada nos autos é o suposto favorecimento, no âmbito da Concorrência n.º 001/2009, à empresa Construtora Freitas e Souza Ltda., em razão de seu sócio proprietário, Sr. Altair de Souza Freitas, manter também sociedade com o Coordenador-Regional da Funasa, Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, em outra empresa, a A & G Construções, Terraplanagem, Locação de Máquinas e Equipamentos Ltda.

Na apreciação inicial do processo, considerei que tal circunstância, bem como os demais atos praticados no âmbito da licitação, apesar da necessidade de maiores esclarecimentos, não permitiam concluir pela ocorrência de restrição à competitividade, até porque diversas empresas haviam retirado o edital da licitação, foi dada publicidade ao certame e não havia sido comprovada que as irregularidades apontadas no edital teriam causado prejuízo a terceira licitante.

Por esse motivo, e por entender que a suspensão da execução contratual, sem maiores elementos de convicção, poderia trazer prejuízos à Administração e aos beneficiários das obras (comunidades indígenas do Estado do Amapá), entendi mais apropriado naquele momento que, previamente à adoção das cautelares sugeridas, fossem realizadas as oitivas e as diligências alvitadas pela Secex/AP, inclusive no intuito de colher mais elementos por parte da unidade técnica com vistas a confirmar eventual irregularidade.

Oportunizada a manifestação ao Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, ex-Coordenador da CORE/AP, e à empresa Construtora Freitas e Souza Ltda. vejo que os argumentos apresentados não lograram afastar, de plano, as irregularidades apontadas, mormente a restrição à competitividade, além do que os mesmos furtaram-se em emitir pronunciamento acerca de diversos pontos da oitiva, especialmente no caso do ex-Coordenador da CORE/AP, que atribuiu à área técnica da entidade a responsabilidade pelo fornecimento dos esclarecimentos.

Observo, também, que não foram apresentados pelo ex-Coordenador elementos que comprovem a adequação do preço contratado, bem assim que o Contrato n.º 001/2009 está sendo executado a contento, não se podendo afirmar, a priori, que a continuidade da execução contratual não trará prejuízos ou dano ao erário.

Não bastasse isso, a constatação da unidade técnica de que os pagamentos das parcelas contratuais estão sendo efetuados acima dos valores inicialmente estabelecidos no cronograma físico-

financeiro, apesar de não existir comprovação de que a obra esteja, de fato, em andamento, ou pelo menos, no ritmo dos pagamentos efetuados, não permite também afirmar que, caso não seja suspensa a execução contratual, esses sejam passíveis de reversão ao final da instrução do processo.

*Por esses motivos, havendo fundado receio de grave lesão ao erário, e considerando atendidos os requisitos estabelecidos no art. 276 do Regimento Interno do TCU, entendo no sentido de se adotar a **MEDIDA CAUTELAR** proposta pela Secex/AP, determinando-se à FUNASA/AP a suspensão da execução do Contrato n.º 01/2009 decorrente do Contrato n.º 01/2009, abstendo-se de realizar pagamentos dele decorrentes, até que o Tribunal delibere sobre o mérito do processo ou ulterior deliberação sobre o caso.*

*Outrossim, **determino**, ainda, à Secex/AP, que dê ciência desta do inteiro teor decisão à Fundação Nacional de Saúde – Funasa/AP e à empresa Construtora Freitas & Souza Ltda., alertando àquela primeira que o seu descumprimento implicará na aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do TCU.*

***Autorizo**, desde logo, a adoção das medidas necessárias à instrução conclusiva do feito, inclusive a inspeção e a diligência requerida na proposta de encaminhamento de fl. 259 do vol. 1, solicitando, em todo caso, por parte da unidade técnica, a análise do processo com a brevidade que o caso requer.*

Restituam-se os autos à Secex/AP, para as providências a seu cargo.”

6. Por conseguinte, a Secex/AP promoveu novas diligências e realizou a mencionada inspeção no local das obras, sendo que suas conclusões e a respectiva proposta de encaminhamento estão consubstanciadas na instrução de fls. 306-332, aprovada pelo corpo diretivo da unidade técnica, consoante reproduzo a seguir:

“3. IRREGULARIDADES NO ÂMBITO DA LICITAÇÃO

3.1 Quando da análise da documentação enviada pela FUNASA/AP, foram identificadas diversas irregularidades no âmbito da Concorrência Pública n.º 01/2009 – FUNASA/AP, as quais já foram comentadas em instruções anteriores. Naqueles momentos, todavia, como foi formulada proposta de adoção de medida cautelar para suspensão do contrato, não foram procedidas as audiências dos responsáveis. Agora, serão identificados os responsáveis pelo cometimento de cada uma das irregularidades para que se oportunize o comparecimento deles aos autos, garantindo aos responsáveis o direito a ampla defesa e ao contraditório.

3.2 Existência de cláusulas que afrontam flagrantemente o princípio da transparência, da legalidade, da moralidade e do julgamento objetivo, estes últimos previstos no art. 3º da Lei de Licitações.

3.2.1 Responsabilidades: O edital de licitação foi produzido pela CPL (fls. 228/230, Anexo 1). Assim, os responsáveis por esta irregularidade são: Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda (156.755.722-87), Eudiraci Almeida do Vale (209.681.832-04), e Maria Odinéia Lima Machado (302.607.362-87), respectivamente presidente e membros da CPL/FUNASA/AP, à época dos fatos.

3.2.2 Situação encontrada - Sob o pretexto de não permitir a alteração de itens e quantitativos da planilha orçamentária, a CPL/FUNASA/AP não só autorizou como ordenou aos licitantes, conforme transcrições abaixo, embutirem valores implícitos em suas propostas, o que fere de morte o princípio constitucional da transparência:

*“Todo e qualquer cálculo estrutural necessário ao projeto deverá ser elaborado sob a responsabilidade da Construtora, devendo os custos com os mesmos ser **embutidos implicitamente** na planilha da proposta” (grifei) – fl. 501, Anexo 1.*

*“Os itens referentes à Limpeza do Terreno, Placa Indicativa da Obra e Barracão da Obra também deverão ter seus desenhos e projetos elaborados sob a responsabilidade da Construtora, devendo seus custos e sua execução ser **embutidos implicitamente** na planilha da proposta.” (grifei) – fl. 501, Anexo 1.*

*“Caso a Firma encontre em seu levantamento diferença entre os **Dados de Projeto, Especificações e os Quantitativos na Planilha de Orçamento**, ou julgar necessário a inclusão de outros serviços não*

relacionados, deverá computá-los nos Preços Unitários, pois os itens e quantitativos da referida Planilha não poderão ser alterados.” (grifei) – fl. 500/501, Anexo 1.

3.2.3 Ressalta-se que as páginas referenciadas acima correspondem à Aldeia Santa Isabel, porém, embora não seja feita a mesma referência, todas as aldeias possuem cláusula editalícia com idêntico teor.

3.3 Inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em desacordo com o art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

3.3.1 Responsabilidades: Esta falha deve ser imputada tanto aos responsáveis pela elaboração do edital e condução do certame licitatório (CPL) quanto àqueles responsáveis pela elaboração do projeto básico e elaboração da planilha orçamentária (área técnica). Assim, os responsáveis por esta irregularidade são: Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda (156.755.722-87), Eudiraci Almeida do Vale (209.681.832-04), Maria Odinéia Lima Machado (302.607.362-87), respectivamente presidente e membros da CPL/ FUNASA/AP; e José Ângelo de Souza Oliveira (358.282.692-91), responsável pela elaboração da planilha orçamentária sem o devido detalhamento (ver assinaturas fls. 215, 284/286, Anexo 1).

3.3.2 Situação encontrada - No edital de licitação disponibilizado pela FUNASA/AP não foram divulgados os custos unitários estimados para a contratação. Verifica-se no subitem 7.5.2 do edital (fl. 450, Anexo 1) que o critério de julgamento será o de menor valor global por item, remetendo ao anexo IV, o qual trata do cronograma físico-financeiro das obras (fls. 490/492, Anexo 1). De fato, o cronograma físico-financeiro da obra de cada aldeia contém o custo total de cada obra, conforme o quadro a seguir:

Tabela 2 - Custo das obras, segundo o cronograma físico-financeiro

Item	Aldeia	Custo [R\$]
1	Santa Isabel	303.100,80
2	Espírito Santo	418.631,47
3	Japiim	113.459,37
4	Taminã	146.580,49
5	Tipidom	146.580,49
Total		1.128.352,62

(f. 490/492, Anexo 1)

3.3.3 O edital chama de “item” a obra a ser executada em cada aldeia e não os itens que compõem os serviços a serem executados. Dessa forma, o termo mais apropriado seria “lote”, sendo a obra de cada aldeia considerada um lote.

3.3.4 No edital de licitação, o subitem 7.5.4, alínea “b”, reza que as propostas que apresentarem preços unitários ou totais excessivos, ou seja, valores superiores aos constantes no orçamento estimado (anexo III) seriam desclassificadas. Porém, ao verificar o anexo ao qual se refere tal item, não consta qualquer menção a valor, seja global ou unitário (fls. 467/490, Anexo 1).

3.3.5 Ao analisar o edital publicado, verifica-se que somente no anexo referente ao cronograma físico-financeiro (fls. 490/492, Anexo 1) foi informado o valor da contratação e, ainda assim, somente os valores globais por item (lote), os quais, totalizam R\$ 1.128.352,62.

3.4 Realização, após a licitação, de alterações nos quantitativos de serviços constantes da planilha orçamentária do edital, contrariando o princípio de vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º, caput, da Lei de Licitações, além de outros princípios insculpidos no mesmo artigo.

3.4.1 Responsabilidades: Trata-se de falha eminentemente técnica, tanto assim que a presidente da CPL encaminhou o processo para a Divisão de Engenharia e lá foram produzidas as planilhas que apresentam quantitativos divergentes (fls. 848/849, Anexo 1). Assim o responsável pela irregularidade foi: João Paulo Dias Bentes Monteiro (629.429.992-68) – chefe do DIESP/CORE-AP à época dos fatos.

3.4.2 Situação encontrada - Mediante a alegação de que não haviam sido computados os valores unitários de alguns subitens para o cálculo do valor total da contratação por aldeia e, tendo em vista que a empresa vencedora do certame apresentou proposta de preço com valor superior ao estimado, após a licitação, a FUNASA/AP apresentou novas planilhas de custos.

3.4.3 Naquele momento, foi inserida nos autos a planilha denominada de “planilha antiga”, a qual teria sido utilizada para definição do valor estimado da contratação. Surgiu, também, uma nova planilha onde, segundo a FUNASA/AP, foi incluído o valor unitário de alguns itens, de modo que justificaria a elevação do valor da contratação.

3.4.4 Por fim, a FUNASA/AP elaborou uma planilha comparativa, entre a “planilha antiga” e a “planilha corrigida”, apresentando as diferenças de valores que supostamente resultariam da inclusão dos custos unitários ausentes na antiga.

3.4.5 Entretanto, o que se viu foi que, além da inclusão dos custos unitários, outras alterações foram feitas nas planilhas, sem que tenha havido qualquer menção sobre tal alteração. A FUNASA/AP procedeu a alterações em quantitativos de itens dos serviços a serem realizados em duas aldeias (Taminã e Tipidom). As tabelas a seguir apresentam essas alterações.

Tabela 3 – Alterações dos quantitativos licitados (Aldeia Taminã)

Item	Edital ³ (fls. 484/485)	¹ “Planilha Antiga” ³ (fls. 870/872)	² “Planilha Corrigida” ³ (fls. 874/876)	Proposta ³ (fls. 813/819)
3	ADUTORA DE ÁGUA BRUTA			
3.1	200	100	100	100
3.2	80	40	40	40
3.3	200	100	100	100
3.4	200	100	100	100
3.5	4	2	2	2
3.8	10	5	5	5
3.9	88	44	44	44
6	REDE DE DISTRIBUIÇÃO			
6.1	Mão-de-obra			
6.1.1	500	300	300	300
6.1.2	200	120	120	120
6.1.3	500	300	300	300
6.1.4	500	300	300	300
6.1.5	140	84	84	84
6.1.6	60	36	36	36
6.1.7	2	2	2	2
6.1.8	60	36	36	36
6.1.9	25	15	15	15
6.1.10	75	45	45	45
6.1.11	500	300	300	300
6.2	Materiais			
6.2.1	500	300	300	300
6.2.2	10	6	6	6
6.2.10	26	Não consta	Não consta	Não consta

¹ Planilha apresentada pela FUNASA/AP após a licitação, como sendo a planilha de referência.

² Planilha elaborada pela FUNASA/AP após a licitação, para justificar a contratação superior ao valor de referência, onde não foram apontadas as diferenças de quantitativo acima identificadas (ver folhas 893/895, Anexo 1).

³ Folhas referentes ao Anexo 1.

Tabela 4 – Alterações dos quantitativos licitados (Aldeia Tipidom)

Item	Edital ³ (fls. 489/490)	¹ “Planilha Antiga” ³ (fls. 879/880)	² “Planilha Corrigida” ³ (fls. 883/884)	Proposta ³ (fl. 786/787)
6	REDE DE DISTRIBUIÇÃO			
6.1	Mão-de-obra			
6.1.1	400	300	400	400
6.1.2	160	120	160	160
6.1.3	400	300	400	400
6.1.4	400	300	400	400
6.1.5	112	84	112	112
6.1.6	48	36	48	48
6.1.7	2	2	2	2
6.1.8	48	36	48	48
6.1.9	20	15	20	20
6.1.10	60	45	60	60
6.1.11	400	300	400	400
6.2	Materiais			
6.2.1	400	300	400	400
6.2.2	8	6	8	8
6.2.3	2	2	2	2
6.2.4	1	1	1	1
6.2.5	10	10	10	10
6.2.6	4	4	4	4
6.2.7	5	5	5	5
6.2.8	2	2	2	2
6.2.9	2	2	2	2
7	LIGAÇÕES DOMICILIARES			
7.1	Material			
7.1.1	60	130	60	60
7.1.2	6	13	6	6
7.1.3	6	13	6	6
7.1.4	6	13	6	6
7.1.5	6	13	6	6
7.1.6	6	13	6	6
7.1.7	6	13	6	6
7.1.8	6	13	6	6
7.1.9	2	4	2	2
7.1.10	2	4	2	2
7.2	Mão-de-obra e material			
7.2.1	60	130	60	60
7.2.2	7,20	15,60	7,20	7,20

Item	Edital ³ (fls. 489/490)	¹ “Planilha Antiga” ³ (fls. 879/880)	² “Planilha Corrigida” ³ (fls. 883/884)	Proposta ³ (fl. 786/787)
7.2.3	60	130	60	60
7.2.4	60	130	60	60
7.2.5	7,92	17,16	7,92	7,92

¹ Planilha apresentada pela FUNASA/AP após a licitação, como sendo a planilha de referência.

² Planilha elaborada pela FUNASA/AP após a licitação, para justificar a contratação superior ao valor de referência, onde não foram apontadas as diferenças de quantitativo acima identificadas.

³ Folhas referentes ao Anexo 1.

3.4.6 A análise dessas tabelas permite inferir que a equipe da FUNASA/AP utilizou-se de manipulação de planilhas, mediante alteração de quantitativos após a realização da licitação, com o intuito de dar aparência de legalidade à contratação, com base nos valores propostos pela licitante, em uma clara afronta aos princípios da isonomia, transparência e moralidade.

3.5 Classificação, adjudicação e homologação de proposta que estabelecia preços superiores aos estimados pela FUNASA/AP, em desacordo com o item 7.5.4, alínea “b” do edital da licitação.

3.5.1 Responsabilidades: O julgamento da licitação é responsabilidade da comissão de licitação e, em que pese ter havido manifestação da equipe técnica sobre o assunto, os elementos apresentados eram suficientes para a tomada de decisão da CPL no sentido de não classificar a única proposta participante do certame, cabendo ressaltar que deve responder solidariamente o Coordenador do órgão, uma vez que ele homologou e adjudicou toda a licitação, mesmo com elementos suficientes para adoção de medida contrária. Assim, os responsáveis por tal irregularidade são: Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda (156.755.722-87), Eudiraci Almeida do Vale (209.681.832-04), Maria Odinéia Lima Machado (302.607.362-87), respectivamente presidente e membros da CPL/FUNASA/AP, e Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-1), Coordenador Regional à época.

3.5.2 Situação encontrada - Em que pese a expressa indicação no edital de que as propostas que apresentassem valores superiores aos estipulados seriam desclassificadas, a CPL/FUNASA/AP, juntamente com a área técnica e o Coordenador Regional do órgão, decidiram homologar a licitação à empresa que apresentou para três dos cinco lotes licitados preços acima do valor de referência. Para isso, justificaram, mediante a apresentação de planilhas, que houve um erro na elaboração do orçamento estimativo e, após as devidas correções, o valor proposto passou a ser compatível com o orçamento.

3.5.3 O quadro a seguir apresenta os valores estimados para os lotes, conforme o cronograma físico-financeiro da FUNASA/AP (fls. 490/492) e os constantes da proposta vencedora.

Tabela 5 – Comparativo entre os valores estimados e os licitados

Item	Aldeia	Estimado [R\$]	Licitado [R\$]
1	Santa Isabel	303.100,80	293.313,49
2	Espírito Santo	418.631,47	416.130,83
3	Japiim	113.459,37	163.721,01
4	Taminã	146.580,49	147.388,33
5	Tipidom	146.580,49	151.473,49
Total		1.128.352,62	1.172.027,15

3.5.4 É preciso destacar que nem a própria FUNASA/AP conhecia o custo estimado da obra. No Pedido de Bens e Serviços que deu início à licitação, o custo da obra foi estimado em R\$ 1.096.130,88 (fl. 5, Anexo 1), posteriormente, no cronograma físico-financeiro, o custo estimado era R\$ 1.128.352,62 (fls. 490/492, Anexo 1) e, ainda, consta pré-empenho no valor de R\$ 1.120.683,00 (fl. 437, Anexo 1).

3.5.5 Tendo em vista que o edital estabelecia que a proposta com preço superior ao estimado seria desclassificada, tal fato deveria ter ocorrido. Se a FUNASA/AP não tomou tal providência, descumpriu o edital e agiu em desconformidade com o art. 41 da Lei de Licitações.

3.5.6 Deve-se destacar, ainda, que, em alteração posterior à licitação, a FUNASA/AP diminuiu os quantitativos de alguns itens de serviços, conforme já mencionado no tópico anterior. Dessa forma, se fossem mantidos os quantitativos originais, a diferença aqui mencionada seria bem maior.

3.5.7 Submetida a proposta à análise da Equipe de Engenharia da FUNASA/AP, esta emitiu parecer (fl. 849, Anexo 1) afirmando que o orçamento-base continha erros e que a “A Empresa CONSTRUTORA FREITAS E SOUSA Ltda., que apresentou as referidas propostas, detectou tais equívocos e acrescentou os valores dos serviços e equipamentos ausentes no Orçamento Base constante no processo licitatório. Com relação aos itens 1 e 2 da proposta, as falhas não fizeram com que o valor final dos itens ultrapassassem o estimado no processo. Já nos itens 3, 4 e 5, os acréscimos de serviços e equipamentos elevaram o valor final da proposta para acima do teto estipulado pelo orçamento base constante no processo. Visto que o orçamento base constante no processo licitatório é de responsabilidade do DIESP, e que a Empresa CONSTRUTORA FREITAS E SOUSA Ltda. preencheu os referidos valores unitários dos itens acertadamente nas suas propostas, pois os itens são imprescindíveis para a boa execução e o bom funcionamento das referidas Obras, Concordamos com as Propostas Apresentadas para as cinco (05) itens da Concorrência nº001/2009 e solicitaremos o acréscimo no empenho no valor de R\$51.344,15 (cinquenta e um mil, trezentos e quarenta e quatro reais e quinze centavos), para fazer frente a tais correções.” (sic). Ao final, a área técnica anexou planilhas que comprovariam tais correções a serem feitas (fls. 850/892, Anexo 1).

3.5.8 É importante salientar, também, que, em nenhum documento anterior a esse parecer, há estipulação dos custos unitários (conforme irregularidade anteriormente mencionada), de forma que, nenhum licitante podia detectar qualquer equívoco referente a tal composição, a menos que tivesse alguma informação privilegiada.

3.6 Classificação, adjudicação e homologação de proposta que continha graves erros de cálculo.

3.6.1 **Responsabilidades:** Devem responder solidariamente todos os responsáveis pelos atos, ou seja, a equipe da CPL e o Coordenador da FUNASA/AP. Assim, os responsáveis por tal irregularidade são: Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda (156.755.722-87) –, Eudiraci Almeida do Vale (209.681.832-04), Maria Odinéia Lima Machado (302.607.362-87), presidente e membros da CPL/FUNASA/AP, e Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-1), Coordenador Regional à época.

3.6.2 **Situação encontrada** - A proposta de preços da licitante vencedora contém erros de cálculo grosseiros, tanto na multiplicação dos custos unitários pelos quantitativos quanto no somatório de alguns itens. A título de exemplo:

3.6.3 No item 3.0 (adutora de água bruta) da Aldeia Santa Izabel a empresa apresenta o valor de R\$ 45.363,86 quando, o valor correto obtido pela soma dos subitens seria R\$ 45.883,86.

3.6.4 No subitem 4.2.1 (escavação manual), também da aldeia Santa Izabel, a empresa apresentou o valor de R\$ 154,36 obtido através de 7,40 (quantidade) vezes R\$ 2,86 (valor unitário), sendo evidente o erro de cálculo, vez que o valor correto seria R\$ 21,16.

3.6.5 Existem ainda diversos outros erros de cálculo nas planilhas referentes a todas as aldeias, os quais podem ser observados nas planilhas elaboradas pela UT e acostadas aos autos às folhas 82/114. Tais erros geraram diferenças significativas entre os valores ‘contratados’ e os valores reais, conforme tabela abaixo:

Tabela 6 – Comparativo entre os valores calculados e os apresentados pela licitante

Aldeia	Proposta [R\$] ¹ (fl. 687/845) – (A)	² Valor calculado [R\$] (B)	Diferença [R\$] (B) - (A)
Santa Izabel	293.313,49	301.659,01	8.345,52

Aldeia	Proposta [R\$] ¹ (fl. 687/845) – (A)	² Valor calculado [R\$] (B)	Diferença [R\$] (B) - (A)
Espírito Santo	416.130,83	415.821,70	- 309,13
Japiim	163.721,01	165.775,26	2.054,25
Taminã	147.388,33	165.499,23	18.110,90
Tipidom	151.473,49	152.526,13	1.052,64
Total	1.172.027,15	1.201.281,33	29.254,18

¹ Folhas referentes ao Anexo 1.

² Considerando os valores unitários apresentados pela licitante e os quantitativos do edital.

3.6.6 Assim, considerando os cálculos corretos, a proposta da empresa vencedora do certame seria no valor total de R\$ 1.201.281,33, portanto, quase R\$ 30.000,00 a mais do que o valor contratado. Tal situação, caso prossiga, será, indubitavelmente, passiva de termos aditivos com o intuito de ajustar o valor à execução, o que significa que o valor atual não corresponde à realidade.

3.7 Ausência de comunicação oficial válida a respeito do dia, horário e local da visita técnica, afrontando o princípio da publicidade insculpido no art. 3º, caput, da Lei de Licitações.

3.7.1 **Responsabilidades:** Trata-se de irregularidade típica da condução do certame licitatório, sendo responsáveis o presidente e os membros da CPL. Assim, os responsáveis por tal irregularidade são: Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda (156.755.722-87), Eudiraci Almeida do Vale (209.681.832-04), Maria Odinéia Lima Machado (302.607.362-87), respectivamente presidente e membros da CPL/FUNASA/AP.

3.7.2 **Situação encontrada** - Em 22/4/2009 a empresa Art Estrutural, que retirou o edital de licitação, apresentou recurso administrativo em razão de não ter tido conhecimento da data em que seria realizada a visita técnica às aldeias, mesmo após reiteradas solicitações. Anexou em seu recurso as solicitações de informações protocolizadas junto à FUNASA/AP (fls. 898/902, Anexo 1).

3.7.3 Em resposta ao recurso administrativo, a Sra. Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda, presidenta da CPL, apresentou despacho com o seguinte teor (fl. 907, Anexo 1):

“(…) informamos que a referida Empresa com o seu representante conhecido pelo nome de Gemaque fez a retirada do Edital no dia 23/03/2009, na Comissão Permanente de Licitação com a Presidente da mesma conforme consta folha nº. 608 a Senhora Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda, e ao mesmo tempo informando o dia da visita técnica, sendo que o representante compareceu várias vezes aqui nesta Comissão e todas as informações lhe foram repassadas, todos os representantes das empresas que também retiraram o edital foram informados, inclusive da alteração da data da visita técnica, por e-mail, para as empresas que retiraram o edital no comprasnet, folhas 611 e 612, e via telefone pelo estagiário da Comissão Permanente de Licitação HUGOR VITOR, para aquelas que fizeram a retirada na sala da Comissão Permanente de Licitação.” (sic).

3.7.4 Baseado em tal explanação, a presidenta julgou improcedente o recurso apresentado e encaminhou o processo para as demais providências, dentre elas, a verificação das planilhas de preço para embasar a contratação **acima do estimado (conforme já descrito)** e reforço na dotação orçamentária para cobrir tal despesa.

3.7.5 Não resta dúvida que os argumentos apresentados pela presidenta da CPL, para julgar improcedente o recurso administrativo, não apresentam qualquer embasamento jurídico. Trata-se de flagrante afronta aos princípios norteadores, não só das licitações, mas de todos os procedimentos administrativos, os quais devem ser comprovados mediante documentos hábeis.

3.7.6 Ademais, ao analisar o processo, verifica-se que a situação é ainda pior que a simples argumentação desarrazoada desenvolvida pela presidenta da CPL. No dia 18/3/2009 a CPL enviou e-mail para aquelas empresas que retiraram o edital via sítio eletrônico ‘Comprasnet’, e no dia 30/3/2009, retificou o e-mail anterior:

(18/3/2009) “Bom tarde a todos, a visita Técnica referente a Concorrência de nº 01/2009 da Fundação Nacional de Saúde do Amapá para a implantação do sistema de Abastecimento de Água das

*Aldeias localizada no Município de Oiapoque, estar marcada para o dia 03/04/2009 as 9 horas no Município de Oiapoque, Local para saída do **Engenheiro Senhor Luiz Alberto PA da Fundação Nacional de Saúde daquela localidade.***” (sic)

(30/3/2009) “A visita técnica da Concorrência que estava marcada para o dia 03/04/2009 as 9 horas, no Município de Oiapoque, estar sendo alterada para o dia 06/04/2009 as 09 horas, sendo que a logística de transporte fica por conta das Empresas interessadas em participara da referida Concorrência. Sendo será aguardado o visitante na Aldeia Santa Isabel que é a primeira Aldeia da localidade.” (sic)

3.7.7 Quanto à comunicação realizada, por óbvio, o envio de e-mails a um grupo restrito de licitantes não tem a capacidade de cumprir as exigências constitucionais de transparência e isonomia, principalmente, por se tratar de condição essencial à participação do certame. Assim, tal procedimento, por parte da CPL, resultou em flagrante afronta à ampla concorrência.

3.7.8 Fato que gera mais suspeição acerca da imparcialidade do processo é o fato de que, em que pese o e-mail informar que a visita técnica tivesse por início a Aldeia Santa Izabel, sendo este o local para o encontro entre os representantes da empresa e os responsáveis da FUNASA, o que se verifica nos Atestados de Visita Técnica fornecidos à empresa contratada é (fls. 650/654): OK

“Atestamos para os devidos fins, que no dia 06 de abril de 2009 as 09:00hs, no portão de entrada da **Aldeia Manga**, compareceu o Sr. (...)” (grifei).

3.7.9 Ora, a informação divulgada pela equipe da FUNASA/AP indicava como ponto de encontro a Aldeia Santa Izabel. Entretanto, o representante da contratada (e sócio do coordenador da FUNASA/AP em outra empresa) encontrou-se com os responsáveis da Contratante no portão de entrada da Aldeia do Manga. Ainda que não tenha havido nenhuma informação privilegiada sobre isso, é incontestável que houve falha de comunicação e, mais uma vez, o caráter competitivo da licitação foi prejudicado.

3.8 Aceite, como prestação da garantia contratual, de Apólice da Dívida Pública sem validade financeira, desrespeitando o inciso I, art. 56º da Lei de Licitações.

3.8.1 **Responsabilidades:** Não resta dúvida que a presente falha deve ser atribuída ao responsável pela assinatura do contrato administrativo amparado pela garantia inválida. Assim o responsável pela irregularidade é: Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-15), Coordenador Regional à época.

3.8.2 **Situação encontrada** - A FUNASA/AP seguiu praticando irregularidades quando, no momento em que foi exigida a garantia de 5% do valor contratual (prevista pela legislação) aceitou como tal a Apólice da Dívida Pública emitida no início do século passado, no valor de um conto de réis (fl. 958, Anexo 1).

3.8.3 Foi apresentado um laudo pericial atestando a originalidade do documento e laudo de avaliação financeira informando, de forma contestável, que o valor atualizado do documento seria de R\$ 886.651,40, em fevereiro de 2009.

3.8.4 O que se observa é que tal documento não possui qualquer valor real, conforme informação constante no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (fl. 63/64, v.p). Além disso, sendo verdadeiro tal título, causa surpresa que a empresa não tenha, ainda, promovido o seu resgate. Ademais, se tal documento tem validade, é ilógico que o mesmo não conste no Balanço Patrimonial da empresa apresentado à licitação (fl. 674, Anexo 1). Essas informações demonstram que o mencionado documento não tem nenhuma validade. Assim, ao aceitar como garantia a citada apólice a FUNASA/AP infringiu o disposto no §1º, artigo 56 da Lei de Licitações e Contratos.

3.9 Participação indireta do Coordenador da FUNASA/AP, na condição de licitante, no certame licitatório para execução das obras, contrariando o disposto no inciso III, artigo 9º da Lei nº 8.666/1993.

3.9.1 **Responsabilidades:** A participação de empresa com vínculo financeiro indireto com o gestor máximo do órgão licitante deveria ter motivado a sua abstenção de atuar no processo, conforme preceitua o artigo 19 da Lei nº 9.784/1999. Assim o responsável pela irregularidade é: Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-15) – Coordenador Regional à época.

3.9.2 Situação encontrada - O atual direito público brasileiro repudia a prática de atos que firam os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da publicidade. Nesse sentido, a Lei de Licitações vigente no ordenamento jurídico traz em seu conteúdo, além dos próprios princípios (artigo 3º), outros artigos que, implicitamente, buscam atingir tal finalidade.

3.9.3 Com esse intuito, observa-se que o artigo 9º, juntamente com seus incisos e parágrafos, estipula um rol de pessoas impedidas de participar dos certames, com a clara intenção de se preservar os já consagrados princípios mencionados. Marçal Justen Filho ensina em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos* que:

“As vedações do art. 9º retratam derivação dos princípios da moralidade pública e isonomia. A lei configura uma espécie de impedimento, em acepção similar à do Direito Processual, à participação de determinadas pessoas na licitação (...) O impedimento consiste no afastamento preventivo daquele que, por vínculos pessoais com a situação concreta, poderia obter benefício especial e incompatível com o princípio da isonomia. O impedimento abrange aqueles que, dada a situação específica em que se encontram, teriam condições (teoricamente) de frustrar a competitividade, produzindo benefícios indevidos e reprováveis para si ou terceiro.”

3.9.4 O Sr. Gervásio Augusto de Oliveira ocupava à época da licitação, o cargo de Coordenador Regional da FUNASA no Estado do Amapá, estando entre as suas atribuições adjudicar e homologar licitações, razão pela qual ele não deveria participar, direta ou indiretamente, de qualquer procedimento licitatório, na condição de licitante.

3.9.5 Destarte, a sociedade entre o gestor máximo da FUNASA/AP e o sócio-gerente da licitante vencedora do certame, ainda que seja em outra empresa, caracteriza o vínculo de natureza comercial e econômica entre eles.

3.9.6 Dessa forma, a atuação do gestor caracteriza-se como indireta, pois segundo o §3º, artigo 9º da Lei de Licitações, “Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de **qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista** entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.” (grifei).

3.9.7 Marçal Justen Filho, na obra já mencionada, defende ainda que “a caracterização de participação indireta contida no §3º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão”, de forma que nenhuma empresa com qualquer vínculo a servidores e dirigentes da FUNASA/AP poderia competir na concorrência inquinada.

3.9.8 Além do que, tendo sido a FUNASA a autora do projeto básico e, sendo o Sr. Gervásio Augusto de Oliveira o gestor local do órgão, resta claro que a participação da empresa Construtora Freitas & Sousa Ltda. afrontou flagrantemente o mandamento legal e, por conseguinte, princípios básicos das licitações.

3.9.9 De igual modo, também não pode a empresa continuar a executar a obra, vez que o texto legal proíbe a participação na licitação ou na execução de obras e serviços, motivo pelo qual, enquanto perdurar a vigência do contrato, a ilegalidade será mantida.

4. ACHADOS DE AUDITORIA

4.1 Amparada pelo despacho do Relator dos autos, a UT realizou inspeção nas aldeias a serem beneficiadas pelas obras de sistemas de distribuição de água. Tal inspeção ocorreu nos dias 18, 19 e 20 de novembro, oportunidade em que foram verificadas falhas graves de projetos, execução, condução das obras, logística e total descompasso entre a execução física e financeira, as quais serão detalhadas em seguida.

4.2 O projeto básico contém graves deficiências e não apresenta informações necessárias e suficientes para caracterizar a obra, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, da Lei de Licitações.

4.2.1 Responsabilidades: Trata-se de falha técnica oriunda da elaboração do projeto básico. Assim, deve-se atribuir tal irregularidade ao responsável pela elaboração do projeto: José Ângelo de Souza Oliveira (358.282.692-91).

4.2.2 Situação encontrada - O projeto não indica a localização dos poços de captação, dos reservatórios elevados, das redes de adução e de distribuição, do abrigo para o grupo gerador, e do abrigo para operação do sistema. Não obstante isso, o projeto estabelece diversos quantitativos de materiais, como, por exemplo, das redes adutora e de distribuição. Ora, se a localização dos poços e dos reservatórios era desconhecida, à época da licitação, a definição dos quantitativos das redes de adução e de distribuição, bem como de todos os materiais relacionados com essas redes foi um exercício de adivinhação, não tendo qualquer base real.

4.2.3 Neste sentido, por exemplo, a rede de distribuição da Aldeia Tipidom foi estabelecida em 400m mas, de fato, essa rede deve ter, no máximo, 100m, considerando que a aldeia é composta de apenas cinco casas, que estão edificadas próximas uma das outras. Esse mesma inferência pode ser aplicada às outras aldeias.

4.3 A fiscalização da obra é inexistente, embora haja fiscal designado para essa tarefa, o que contraria o disposto no artigo 67 da Lei de Licitações.

4.3.1 **Responsabilidades:** Foram nomeados dois fiscais para acompanhar a execução contratual (fl. 974, Anexo I), todavia, o que se viu é a total falta de fiscalização da obra. Assim, os responsáveis por tal irregularidade foram: Luís Alberto Viana das Neves (047.015.772-00) – fiscal do contrato, e Luis Aquino Gonçalves Júnior (008.981.755-93) – fiscal do contrato.

4.3.2 **Situação encontrada** – A equipe de auditoria identificou que as obras nas aldeias estão sendo executadas sem nenhum tipo de acompanhamento por parte dos fiscais da FUNASA ou dos responsáveis técnicos apresentados pela empresa à época da licitação. O responsável pela condução dos trabalhos foi identificado como Sr. Nascimento, sendo ele o responsável pela escolha dos locais dos poços, dos castelos d'água, bem como de todo o sistema de adução e de distribuição.

4.3.3 Não foram realizados os estudos geológicos previstos em contrato que, em tese, serviria como subsidio para a escolha das melhores localidades para a escavação dos poços, deveria permitir estabelecer a localização e a caracterização do aquífero para fornecer água em quantidade e qualidade compatível com a demanda.

4.3.4 Também não foram realizadas as análises físico-química e bacteriológica da água a ser captada e distribuída às aldeias que, por sua vez, deveria identificar a qualidade e a respectiva necessidade de desinfecção da água captada.

4.3.5 Não obstante os estudos geológicos não terem sido realizados, os cinco poços foram cavados, ainda que apenas um na profundidade pactuada. Sem os mencionados estudos, não é possível afirmar que os poços foram construídos nos locais mais adequados tecnicamente. Neste sentido, identificou-se que a localização dos poços foi estabelecida por meio de acordo entre a empresa e os habitantes das aldeias. Na aldeia Japiim, restou identificado, ainda, que foram construídos dois poços, posto que em um deles foram encontradas pedras, o que impediu sua escavação.

4.3.5 De igual modo, os poços e uma parte da rede adutora foram construídos sem a realização das respectivas análises da água. Assim, se posteriormente for descoberto que a água do poço não é adequada ao consumo, mesmo com o processo de desinfecção, haverá uma grave perda para os indígenas e uma perda dos escassos recursos públicos.

4.3.6 O projeto estabeleceu que o cálculo estrutural para construção do reservatório elevado é atribuição da contratada. Não foi possível identificar se os cálculos foram, de fato, elaborados. Todavia, a equipe de auditoria identificou que quatro dos cinco reservatórios construídos têm altura de 5 metros, não obstante o projeto estabelecer uma altura de 10 metros. E o reservatório que está com 10 metros de altura é anterior a este contrato, sendo apenas reformado pela contratada.

4.3.7 No mesmo sentido, nas aldeias Espírito Santo e Santa Isabel, cada reservatório elevado deve conter duas caixas d'água de 15.000 litros cada, o que equivale, quando cheias, a 15 toneladas cada. Todavia, mediante constatação visual, a estrutura dos reservatórios parece não suportar a carga que lhe será imposta (ver anexo fotográfico, Anexo II deste relatório) e, tendo em vista que a contratada não elaborou o projeto estrutural, existe a possibilidade de as torres ruírem, colocando em perigo a vida dos indígenas.

4.3.8 Toda a rede de tubos instalada parece ter sido implantada sem estudos técnicos, afinal, segundo informações do funcionário da contratada no local, não há qualquer acompanhamento realizado por engenheiros, seja da empresa, seja da FUNASA, e também não há nenhuma planta baixa no local das obras. Em muitos trechos, os tubos fazem diversas curvas com consequente perda significativa de carga. Os castelos d'água foram erguidos em locais que podem não ser os melhores tecnicamente, uma vez que não há qualquer estudo técnico e a escolha do local, conforme já mencionado, é feita através de acordo entre indígenas e o mestre de obras.

4.4 Liquidação irregular das despesas em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964. Tal irregularidade está consubstanciada no fato de a empresa faturar bens e serviços não realizados, bem como faturar como concluídos serviços parcialmente executados.

4.4.1 **Responsabilidades:** Trata-se de irregularidade grave caracterizada pelo pagamento por serviços não executados, e que deve ser imputada aos responsáveis pela efetivação do pagamento. Assim, os responsáveis por tal irregularidade foram: Luís Alberto Viana das Neves (047.015.772-00) – fiscal do contrato, João Paulo Dias Bentes Monteiro (629.429.992-68) – chefe do DIESP, Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-15) – Coordenador Regional, e Carlos Henrique Cavalcante (033.189.232-49) – Coordenador Regional Substituto.

4.4.2 A descoberta dessa irregularidade não exigiu a realização de cálculos para medição dos serviços executados, em confronto com os faturados pela empresa, mas resultou da simples visualização **in loco** de que os serviços não foram realizados. Assim, uma pessoa, ainda que leiga, reconheceria que os serviços não foram executados. Se essa irregularidade decorresse de pequenas diferenças nos quantitativos medidos, seria possível arguir que houve falha na medição. Todavia o faturamento de serviços não realizados e o faturamento de serviços como se estivessem concluídos sendo que os mesmos estão parcialmente executados significa, sem sombra de dúvida, que houve dolo por parte da empresa em faturar tais serviços, e do fiscal da obra por atestar aqueles serviços como concluídos.

4.4.3 É importante destacar que nos boletins da primeira e segunda medições, constam como percentuais de execução apenas os valores de 0%, 50% ou 100%. Todos os serviços constantes dos boletins de medição estão com um desses três valores, o que, evidentemente, é impossível de acontecer.

4.4.4 Ressalta-se também que há informações prestadas pelo fiscal que contradizem o próprio relatório, o que deveria ter motivado a adoção de maior cautela por parte tanto do chefe do DIESP, quanto do Coordenador.

4.4.5 Por fim, deve ser destacado que na segunda medição não há relatório fotográfico, talvez porque a obra não tenha tido nenhum avanço significativo que motivasse tamanha execução atestada pelo fiscal, o que também deveria ter sido alvo de maior cautela por parte dos envolvidos.

4.5 Passa-se, agora, a discorrer sobre cada uma das irregularidades encontradas nas obras realizadas em cada aldeia.

4.6 Aldeia Santa Izabel (Fotos 1 a 6 do Relatório Fotográfico, Anexo II)

4.6.1 O sistema de abastecimento de água dessa aldeia foi contratado pelo valor total de R\$ 293.313,49. Consoante terceiro boletim de medição (que não foi pago graças à cautelar concedida pelo Relator destes autos) teriam sido realizados serviços no valor total de R\$ 217.763,77. Porém, em visita técnica, a equipe de auditoria identificou que diversos serviços faturados e atestados pela fiscalização não haviam sido executados, como, por exemplo:

4.6.2 **Serviços preliminares:** Quanto ao barracão da obra, deve-se observar que os funcionários utilizam para tal finalidade uma construção em madeira que já existia na aldeia. Não foi identificado nenhum sinal de limpeza da área para que fosse utilizada, como também não foi verificada limpeza nas áreas correspondente aos poços.

4.6.3 Quanto à mobilização de pessoal e equipamentos, em que pese ter restado comprovado que a empresa não se equipou de maneira compatível com o demandado pela obra (conforme já explanado) e que foi utilizada mão de obra indígena para a realização das tarefas de escavação, para efeito da quantificação do débito, será considerado como executado, o que garante que o débito calculado seja inferior ao devido.

4.6.4 Poços amazonas: foram cavados, estando, inclusive, com as manilhas de proteção instaladas. Todos os outros serviços relacionados aos poços não foram executados.

4.6.5 *Cumprir destacar que o relatório do fiscal da obra, datado de 3/8/2009, declara que a construção dos poços deveria ser precedida do estudo geológico, a fim de identificar as melhores localizações dos poços (fl. 19, Anexo 3). Todavia, mesmo sem qualquer estudo os poços foram construídos e o mesmo fiscal atestou seu pagamento, conforme boletins de medição (Anexo 3), ainda que o item referente ao estudo geológico estivesse com a medição zerada. Ora, como os estudos geológicos não foram realizados, não há como afirmar que os poços construídos atendem aos padrões técnicos exigidos pela obra.*

4.6.6 *Outro fato que demonstra a total falta de acompanhamento e fiscalização por parte dos responsáveis da FUNASA/AP é que no primeiro boletim de medição os únicos subitens medidos, atestados e pagos referem-se ao revestimento em manilha de concreto dos poços. Impossível o revestimento de algo que não havia sido escavado, sequer locado.*

4.6.7 Reservatório elevado: a equipe de auditoria identificou um castelo com 10 metros de altura. Todavia, em que pese todo o valor referente a tal estrutura ter sido efetivamente atestado pelo fiscal e pago pela FUNASA/AP, o mencionado castelo não foi executado no âmbito do contrato ora analisado. Sua construção é anterior a esta avença.

4.6.8 *No âmbito da FOC sobre Saúde Indígena, realizada em setembro de 2008, esta mesma equipe de auditoria, em visita à aldeia, fotografou o mesmo reservatório elevado que, no âmbito deste contrato, foi faturado e pago como novo (ver Relatório Fotográfico).*

4.6.9 *Esta constatação é corroborada pelo próprio fiscal da obra, Sr. Luis Alberto Viana das Neves, em relatório datado de 3/8/2009, onde informou que “foi discutido com a Divisão de Engenharia de Saúde Pública (DIESP) o aproveitamento da torre do reservatório elevado já disponível no local, considerando os reparos e reforços necessários para o prolongamento da vida útil da estrutura”, entretanto, mesmo ciente de que o castelo d’água já existia antes mesmo da contratação permitiu o pagamento dos itens referentes. Dessa forma, o faturamento, o ateste e o pagamento desse serviço configuram má-fé dos envolvidos, devendo o valor do item ser considerado como débito.*

4.6.10 Rede adutora: na visita, realizada a equipe constatou que não houve serviços realizados.

4.6.11 Rede de distribuição: a equipe de auditoria identificou que havia uma rede de distribuição já construída anterior à contratação em estudo (relativa ao reservatório já existente – subitem 4.6.8).

4.6.12 *De acordo com o funcionário da empresa na aldeia, houve um acordo com os indígenas no sentido de substituir a rede de distribuição prevista em projeto por uma expansão da rede já existente, as quais seriam interligadas, de forma que se atendesse um maior número de residências.*

4.6.13 *Todavia, considerando as mudanças efetuadas, não há como garantir que a nova rede vai atender a essa população, nos termos dos parâmetros (vazão, pressão, entre outros) estabelecidos no projeto, principalmente pelo fato de que a expansão foi feita para áreas afastadas da aldeia, com irregularidades no terreno (aclives e declives), o que pode, inclusive, prejudicar a rede que anteriormente funcionava.*

4.6.14 *Dessa forma, aparentemente, a rede foi construída. Todavia, não é possível confirmar sua eficácia, posto que não existe água para realizar testes, além do que, a qualidade dos serviços é baixa.*

4.6.15 Sistema central: foi construído apenas o abrigo para o grupo gerador. Todos os outros serviços/bens deste item, ainda que faturados, atestados e pagos, não foram executados. *Cumprir ressaltar ainda que não há como garantir a eficácia do abrigo construído, em primeiro, por não ter sido locado dentro dos parâmetros do projeto e, em segundo, por não ser possível afirmar que a abertura da porta será suficiente para a passagem dos equipamentos necessários. Todavia, tal item (abrigo para o grupo gerador) será considerado como realizado para a quantificação do débito.*

4.6.16 Ligações domiciliares: aparentemente essa rede foi executada. Porém, para aquelas residências cobertas pela **expansão** da rede, não é possível garantir que sejam, de fato, abastecidas pelo sistema implementado, uma vez que foi construída fora da especificação do projeto. Não foi possível realizar testes uma vez que não há água disponível.

4.7 Aldeia Espírito Santo (Fotos 7 a 8 do Relatório Fotográfico, Anexo II)

4.7.1 De acordo com o terceiro boletim de medição (atestado, porém não pago), naquela data já teriam sido realizados serviços no valor total de R\$ 316.404,92, sendo que o sistema foi contratado pelo valor total de R\$ 416.130,83. No entanto, em visita **in loco**, a equipe de auditoria identificou que, não obstante terem sido faturados, atestados pela fiscalização e pagos, diversos serviços não foram executados, citando-se, a título de exemplo:

4.7.2 **Serviços preliminares:** Não foi construído barracão para dar suporte à obra. Também não foi verificada limpeza nas áreas correspondente aos poços.

4.7.3 Quanto à mobilização de pessoal e equipamentos, tais itens foram considerados como não realizados para efeito da quantificação do débito, uma vez que são os mesmos funcionários que atuam na Aldeia Santa Izabel e os mesmos equipamentos, além de que foi utilizada mão de obra indígena informalmente.

4.7.4 **Poços amazonas:** - à época da auditoria, estava na fase inicial a escavação dos poços amazonas. Estes estão sendo construídos em um declive com distância aproximada de 100 metros do reservatório. Dessa forma, há a possibilidade da rede adutora perder eficácia em razão do distanciamento do reservatório e do acentuado declive.

4.7.5 **Reservatório elevado:** não obstante ter sido contratado, faturado, atestado pela fiscalização e pago a construção de um reservatório elevado de 10 metros de altura, foi construído um castelo com apenas 5 metros. Esse foi construído em uma área elevada, o que poderia sugerir que a altura do castelo não prejudicaria a vazão da água. Todavia, como a topografia da aldeia é bastante acidentada, há o risco de a água não alcançar, com a pressão adequada, todas as casas da aldeia. Todos os outros serviços relacionados ao reservatório não foram executados.

4.7.6 Por conta dessa constatação, a equipe de auditoria considerou como executado, para efeito da quantificação do débito, 50% do quantitativo referente à estrutura do reservatório (subitem 4.4 da planilha).

4.7.7 Conforme projeto, o reservatório elevado deve suportar duas caixas d'água com capacidade de 15.000 litros cada. Cheias, as duas caixas pesam, juntas, 30 toneladas. Todavia, a estrutura do reservatório, especialmente quanto ao assento das caixas, por constatação visual, parece não suportar tal carga. Neste aspecto, é preciso destacar três informações: o projeto estrutural do reservatório ficou sob o encargo da contratada; a amarração dos pilares deveria ser efetuada por duas carreiras de vigas, mas só foi construída uma carreira; o assento onde estão instaladas as duas caixas é pequeno para a dimensão das caixas, o que não permite o trânsito de pessoa para a limpeza.

4.7.8 **Rede adutora:** não foi executada.

4.7.9 **Rede de distribuição:** não foi executada.

4.7.10 **Sistema central:** dos serviços previstos para esse item, só ocorreu a execução parcial do abrigo para o grupo gerador. Cumpre ressaltar ainda que não há como garantir a eficácia do abrigo construído, em primeiro, por não ter sido locado dentro dos parâmetros do projeto e, em segundo, por não ser possível afirmar que a abertura da porta será suficiente para a passagem dos equipamentos necessários. Todavia, para a quantificação do débito, tal item (abrigo para o grupo gerador) será considerado como realizado.

4.7.11 **Ligações domiciliares:** não foram executadas.

4.8 Aldeia Japiim (Fotos 9 a 11 do Relatório Fotográfico, Anexo II)

4.8.1 O sistema de abastecimento de água dessa aldeia foi contratado por R\$ 163.721,01. Nos termos do terceiro boletim de medição, até aquela data, os serviços executados alcançariam o total de R\$ 121.290,51. Todavia, a equipe de auditoria identificou que muitos dos serviços tido como concluídos não foram sequer iniciados e/ou estavam incompletos. A título de exemplo, citam-se os seguintes serviços/bens:

4.8.2 **Serviços preliminares:** Não foi construído barracão para dar suporte à obra. Também não foi verificada limpeza nas áreas correspondente aos poços.

4.8.3 *Quanto à mobilização de pessoal e equipamentos, tais itens foram considerados como não realizados para efeito da quantificação do débito, uma vez que são os mesmos funcionários que atuam na Aldeia Santa Izabel e os mesmos equipamentos, além de que foi utilizada mão de obra indígena informalmente.*

4.8.4 **Poço Amazonas:** *o poço está parcialmente executado. Todos os outros serviços/bens relativos a este item não foram implementados. A equipe identificou, ainda, o começo da escavação de outro poço, que foi paralisada em razão da existência de uma grande laje de pedra. É importante destacar que, apesar de contratados, não foram executados os estudos geológicos que fundamentariam tecnicamente a localização dos poços.*

4.8.5 **Reservatório elevado:** *foi construído um castelo com 5 metros de altura e instalada uma caixa d'água de 7.500 litros. A altura executada está em desacordo com os 10 metros de altura contratado. Todos os outros serviços/bens relativos a este item, não foram executados. Por conta dessa constatação, a equipe de auditoria considerou como executado, para efeito da quantificação do débito, 50% do quantitativo referente à estrutura do reservatório (subitem 4.4 da planilha).*

4.8.6 **Rede adutora:** *aparentemente essa rede foi executada. Todavia, deve-se relatar que não foi executada a vala para assentamento da tubulação de acordo com o projeto (0,50m X 0,80m), estando a tubulação aparente em alguns locais. Por este motivo, para efeito da quantificação do dano gerado, o item referente a escavação da vala será considerado apenas como 20% executado, o que, com certeza, subestima o débito.*

4.8.7 *Devido a inexistência de água, não foi possível fazer teste para atestar a eficácia da rede.*

4.8.8 **Rede de distribuição:** *aparentemente essa rede foi executada. Todavia, a vala para assentamento da tubulação não foi executada de acordo com o projeto (0,50m X 0,80m), estando a tubulação aparente em alguns locais. Por este motivo, para efeito da quantificação do dano gerado, o item referente a escavação da vala será considerado apenas como 20% executado, o que, com certeza, subestima o débito.*

4.8.9 *Devido à inexistência de água, não foi possível fazer teste para atestar a eficácia da rede.*

4.8.10 **Sistema central:** *foi construído apenas o abrigo para o grupo gerador. Todos os outros serviços/bens deste item, ainda que faturados, atestados e pagos, não foram executados. Cumpre ressaltar ainda que não há como garantir a eficácia do abrigo construído, em primeiro, por não ter sido locado dentro dos parâmetros do projeto e, em segundo, por não ser possível afirmar que a abertura da porta será suficiente para a passagem dos equipamentos necessários. Todavia, para a quantificação do débito, tal item (abrigo para o grupo gerador) será considerado como realizado.*

4.8.11 **Ligações domiciliares:** *em razão da inexistência de água, não foi possível realizar testes para atestar a eficácia da rede. Dessa forma, aparentemente, a mesma está executada.*

4.9 Aldeia Taminã (Fotos 12 a 15 do Relatório Fotográfico, Anexo II)

4.9.1 *A construção do sistema de abastecimento de água foi contratado por R\$ 147.388,33. De acordo com o terceiro boletim de medição, até aquela data já teriam sido realizados serviços no valor total de R\$ 103.915,15. Todavia, em visita técnica, a equipe de auditoria identificou que muitos serviços/bens que foram faturados, atestados pela fiscalização e pagos, não foram realizados. Cita-se, a título de exemplo:*

4.9.2 **Serviços preliminares:** *Não foi construído barracão para dar suporte à obra. Também não foi verificada limpeza nas áreas correspondente aos poços.*

4.9.3 *Quanto à mobilização de pessoal e equipamentos, tais itens foram considerados como não realizados para efeito da quantificação do débito, uma vez que são os mesmos funcionários que atuam na Aldeia Santa Izabel e os mesmos equipamentos, além de que foi utilizada mão de obra indígena informalmente.*

4.9.4 **Poço Amazonas:** *está ainda em fase de escavação com profundidade de 5 metros. Todos os outros serviços e bens relacionados ao poço não foram executados.*

4.9.5 **Reservatório elevado:** *foi construído com 5 metros de altura apesar de o projeto estabelecer uma altura de 10 metros. Todos os outros serviços concernentes ao reservatório não foram realizados.*

Por conta dessa constatação, a equipe de auditoria considerou como executado, para efeito da quantificação do débito, 50% do quantitativo referente à estrutura do reservatório (subitem 4.4 da planilha).

4.9.6 Rede adutora: está parcialmente executada. Não foi possível realizar testes, posto que não há água disponível. Todavia, há que se destacar que a vala para assentamento dos tubos não foi cavada na dimensão exigida pelo projeto (0,50m X 0,80m), estando aparente em muitos locais. Por este motivo, para efeito da quantificação do dano gerado, o item referente a escavação da vala será considerado apenas como 20% executado, o que, com certeza, **subestima** o débito.

4.9.7 Rede de distribuição: aparentemente essa rede foi executada. Diz aparentemente porque não foi possível realizar testes em razão de que não há água disponível.

4.9.8 Sistema central: dos serviços previstos para esse item, nenhum foi executado, com exceção da execução parcial do abrigo para o grupo gerador. Cumpre ressaltar ainda que não há como garantir a eficácia do abrigo construído, em primeiro, por não ter sido locado dentro dos parâmetros do projeto e, em segundo, por não ser possível afirmar que a abertura da porta será suficiente para a passagem dos equipamentos necessários. Todavia, para a quantificação do débito, tal item (abrigo para o grupo gerador) será considerado como realizado.

4.9.9 Ligações domiciliares: aparentemente essa rede foi executada. Diz aparentemente porque não foi possível realizar testes em razão de que não há água disponível.

4.10 Aldeia Tipidom (Fotos 16 a 17 do Relatório Fotográfico, Anexo II)

4.10.1 O sistema de abastecimento de água dessa aldeia foi contratado por R\$ 151.473,49. De acordo com o terceiro boletim de medição, até aquela data, teriam sido executados serviços no valor total de R\$ 111.310,03. Não obstante isso, a visita técnica identificou que diversos serviços faturados não foram, de fato, executados. Cita-se, a título de exemplo, os seguintes serviços/bens:

4.10.2 Serviços preliminares: Não foi construído barracão para dar suporte à obra. Também não foi verificada limpeza nas áreas correspondente aos poços.

4.10.3 Quanto à mobilização de pessoal e equipamentos, tais itens foram considerados como não realizados para efeito da quantificação do débito, uma vez que são os mesmos funcionários que atuam na Aldeia Santa Izabel e os mesmos equipamentos, além de que foi utilizada mão de obra indígena informalmente.

4.10.4 Poços amazonas: a equipe de auditoria, acompanhada de servidor da FUNASA/AP, não identificou sequer a escavação dos poços, informação confirmada pelo funcionário da contratada.

4.10.5 Reservatório elevado - foi construído com 5 metros de altura não obstante ter sido contratado, faturado e atestado pela fiscalização um reservatório de 10 metros de altura. Ora, se o projeto estabeleceu um reservatório com altura de 10 metros, foi porque entendeu ser essa a altura necessária para assegurar a vazão adequada às ligações domiciliares. Dessa forma, o reservatório com cinco metros de altura pode não atender à necessidade da população da aldeia. Todos os outros serviços relacionados a esse item não foram executados.

4.10.6 Por conta dessa constatação, a equipe de auditoria considerou como executado, para efeito da quantificação do débito, 50% do quantitativo referente à estrutura do reservatório (subitem 4.4 da planilha).

4.10.7 Rede adutora: não foi executada.

4.10.8 Rede de distribuição: aparentemente está instalada. Diz-se aparentemente porque a mesma está enterrada e não existe água para proceder ao respectivo teste. Deve-se destacar, todavia, que foi contratada, faturada e atestada uma rede de 400 metros lineares, não obstante a equipe de auditoria ter identificado que essa rede deve ter, no máximo, 100 metros. Assim, ainda que se considere construída a rede de distribuição, essa tem um comprimento menor que a metade do total faturado e pago.

4.10.9 Ainda sobre a rede de distribuição, deve-se destacar que o projeto previa que a vala para instalação da rede deveria ter, no mínimo, 0,50m de largura por 0,80m de profundidade. Todavia, a auditoria identificou que a vala não tem essa dimensão, estando a tubulação aparente, em muitos

trechos. Por este motivo, para efeito da quantificação do dano gerado, o item referente a escavação da vala será considerado apenas como 20% executado, o que, com certeza, **subestima** o débito.

4.10.10 Sistema central: dos serviços previstos para esse item, nenhum foi executado, com exceção da execução parcial do abrigo para o grupo gerador. Cumpre ressaltar ainda que não há como garantir a eficácia do abrigo construído, em primeiro, por não ter sido locado dentro dos parâmetros do projeto e, em segundo, por não ser possível afirmar que a abertura da porta será suficiente para a passagem dos equipamentos necessários. Todavia, para a quantificação do débito, tal item (abrigo para o grupo gerador) será considerado como realizado.

4.10.11 Ligações domiciliares: aparentemente essa rede foi executada. Diz aparentemente porque não foi possível realizar testes em razão de que não há água disponível.

5. OUTRAS IRREGULARIDADES

5.1 Contratação informal de indígenas – A equipe de auditoria identificou que o serviço de escavação dos poços Amazonas e das valas para a instalação da tubulação foi realizado pelos próprios indígenas da área, mediante contratação verbal efetivada pelo responsável da empresa. Cumpre apontar ainda que os indígenas reclamaram que parte do serviço não havia sido pago. Por conta dessa irregularidade será proposto o encaminhamento dos autos à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego.

5.2 Segurança no trabalho - Outro fato que deve ser levado ao conhecimento da entidade fiscalizadora das relações de trabalho é a completa ausência de equipamentos de proteção individual ou coletivo nas obras visitadas, seja para os trabalhadores da empresa, seja para os indígenas que executaram serviços mediante acordo verbal.

5.3 Ausência do engenheiro responsável – Em conversa mantida com o Sr. Nascimento, identificado como mestre de obras da contratada, foi constatado que não há qualquer acompanhamento do engenheiro responsável técnico pela obra. Agrava a situação o fato de que não está disponível para esse mestre de obras qualquer projeto ou planta do que deve ser executado. Por conta disso, a obra não obedece ao projetado e as estruturas construídas e/ou aproveitadas não apresentam garantia de funcionamento ou de segurança.

5.4 Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica – Atendendo diligência da equipe de auditoria, o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura informou que as obras do contrato em análise não possuem a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART. Por esse motivo será proposto também, o encaminhamento do presente relatório a tal entidade para que verifique a compatibilidade da atuação dos responsáveis apresentados pela contratada para atuar nas obras.

5.5 Capacidade operacional da empresa - Verificou-se **in loco** que a empresa não possui equipamentos suficientes para executar as obras. Há apenas uma bomba de sucção para escavação dos poços. Na data da inspeção havia decorrido 3 meses do início da obra e apenas um poço estava completo. Os poços cuja escavação haviam iniciado, aguardavam a chegada da bomba de sucção para poder dar prosseguimento, o que indica que, naquele ritmo, a obra demoraria aproximadamente 21 meses para o término da perfuração dos poços.

5.6 De igual modo, nos locais das obras, não foi identificada a presença de betoneira para a preparação do concreto, o que era exigido pelo projeto de construção. Dessa forma, o concreto é preparado no solo mediante trabalho manual dos funcionários. Também não foi visto equipamento do tipo carro de mão para transporte de materiais, o que demonstra a completa falta de capacidade econômica e técnica da contratada para execução das obras.

5.7 Apesar da constatação de que a empresa não possui equipamentos suficientes e necessários à execução dos trabalhos, o seu contrato social estabelece que o capital social é de R\$ 1.500.000,00, integralizados sob a forma de moeda corrente no país (fl. 36, v.p). Soma-se às constatações, o fato de que não foi possível localizar a empresa no endereço constante em seus documentos oficiais, fato que também ocorreu com o CREA/AP, quando tentou oficializá-la da notificação motivada pela falta de ART (fls. 297/298, v.1).

6. ELEMENTOS PARA INSTAURAÇÃO DA TCE

6.1 O dano ao erário

6.1.1 O dano ao erário decorreu do fato de que a empresa faturou, a fiscalização atestou e a FUNASA/AP pagou por serviços não executados ou executados parcialmente no âmbito do Contrato n.º 01/2009, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a empresa Construtora Freitas & Souza Ltda.

6.2 Débito apurado

6.2.1 A visita técnica às aldeias permitiu estabelecer os valores que deveriam ter sido, de fato, pagos à contratada pelos serviços realizados e, por conseguinte, identificar o valor do débito, configurado nos serviços não executados. A apuração do valor ocorreu mediante a realização das considerações já apresentadas nesse relatório, bem como das considerações constantes no Anexo I deste relatório.

6.2.2 Urge relatar que nas considerações feitas, observou-se estritamente o disposto no inciso II, §1º, artigo 210 do RI/TCU:

“§ 1º A apuração do débito far-se-á mediante: (...) II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.”

6.2.3 No anexo I encontram-se tabelados os valores considerados pela equipe de auditoria como débitos, que estão resumidos na tabela seguinte. Ressalta-se que houve a necessidade de realizar a distribuição do débito por medição, uma vez que alguns dos envolvidos participaram apenas do pagamento referente a uma das medições.

Tabela 7 – Quantificação do débito

Débitos	Santa Izabel [R\$]	Espírito Santo [R\$]	Japiim [R\$]	Taminã [R\$]	Tipidom [R\$]	TOTAL [R\$]
1ª Medição	27.199,39	36.805,35	20.511,47	20.264,94	17.827,35	122.608,50
2ª Medição	66.159,21	128.344,14	18.591,65	28.966,07	31.464,00	273.525,08
TOTAL	93.358,60	165.149,49	39.103,12	49.231,01	49.291,35	396.133,58

6.2.4 Deve-se mencionar que os valores pagos à contratada até a segunda medição (inclusive) somam o montante de R\$ 633.501,62, conforme tabela abaixo:

Tabela 8 – Valores pagos à contratada

Aldeia	Valor Pago [R\$]
Santa Izabel	151.403,83
Espírito Santo	212.040,13
Japiim	93.375,32
Taminã	85.500,60
Tipidom	91.181,74
Total	633.501,62

6.2.5 Infere-se das tabelas que do total efetivamente pago pela FUNASA/AP pela realização dos serviços, mais de 62% referem-se a pagamentos por serviços não realizados, o que totaliza R\$ 396.133,58.

6.2.6 Consideração relevante a ser feita é que o cálculo do valor pago à contratada e, consequentemente, o débito apurado, tiveram por base os custos unitários referentes a cada serviço e seus respectivos quantitativos (devido à necessidade de se estabelecer o dano por medição), o que resulta em uma pequena diferença (cerca de R\$ 1.500,00) em relação ao total pago, devido aos erros de cálculo constantes na planilha da empresa. Considerando que tal diferença é benéfica aos envolvidos e a relevância dos valores, tais diferenças deixaram de ser detalhadas.

6.2.7 Urge ressaltar que na tabela de quantificação dos débitos (Anexo I), alguns itens apresentaram valores negativos. Isso ocorreu devido ao fato de que alguns serviços foram executados após a segunda medição (última que foi paga) e, portanto, no momento da visita já haviam sido realizados e cobrados na terceira medição (suspensa cautelarmente). Por óbvio, tais valores serviram para abater o valor total imputado como débito.

6.2.8 Cumpre ainda destacar que graças à atuação concomitante desta Corte ao suspender o pagamento do contrato evitou-se o pagamento de R\$ 237.183,76 (além do que já foi pago), relativo ao terceiro boletim de medição, que já se encontrava atestado pelo fiscal da FUNASA/AP, portanto, pronto para pagamento. Caso fosse pago, esse recurso dificilmente retornaria aos cofres públicos e que, com certeza, não alcançaria o objetivo para o qual teria sido despendido.

6.3 Identificação dos responsáveis:

6.3.1 Devem responder pelo débito, solidariamente, aqueles que participaram do processo de pagamento dos valores à contratada, quais sejam:

a) **Luís Alberto Viana das Neves** (047.015.772-00), fiscal do contrato: Atestou diversos serviços que não foram, de fato, realizados, conforme já mencionado neste relatório. Além disso, não obstante ter identificado a pré-existência do reservatório elevado da aldeia de Santa Isabel, ainda assim, atestou esse serviço como novo. Observa-se, ainda, que tal responsável atuou, também, como chefe eventual do DIESP no atesto do boletim de medição nº 2, encaminhando-o para pagamento.

b) **João Paulo Dias Bentes Monteiro** (629.429.992-68), chefe do DIESP: Ratificou o atesto dado pelo fiscal do contrato referente ao 1º boletim de medição, encaminhando o processo para pagamento, em que pese haver inúmeras inconsistências no processo de medição.

c) **Gervásio Augusto de Oliveira** (056.175.102-15), Coordenador Regional: Responsável pela autorização do pagamento das despesas relativas à primeira medição (fl. 54, Anexo 3).

d) **Carlos Henrique Cavalcante** (033.189.232-49), Coordenador Regional Substituto: Responsável pela autorização do pagamento das despesas relativas à segunda medição (fl. 123, Anexo 3).

e) **Construtora Freitas e Souza Ltda.** (CNPJ 84.416.080/0001-50), executora do Contrato n.º 01/2009 – FUNASA/AP: Pelo faturamento e recebimento por serviços não executados ou executados parcialmente, no âmbito do citado contrato.

6.3.2 No que se refere à imputação de responsabilidade solidária à empresa, devem ser apresentadas algumas considerações, que apontam no sentido de ser a Construtora Freitas e Souza Ltda. uma “empresa de fachada”, criada apenas para participar de licitação na Administração Pública.

6.3.3 O endereço da empresa, Rua Manoel Eudócio Pereira n.º 1535, bairro Central, Macapá/AP, constante no sistema CNPJ e também nas próprias notas fiscais emitidas não existe. Neste sentido, na tentativa de proceder a entrega de expediente à empresa, técnico do Tribunal foi até o local e apresentou certidão (fl. 181, vp) cuja parte do teor está transcrita a seguir:

“Por fim, no intuito de dar cabal cumprimento à Ordem de Serviço supramencionada, dirigi-me à Rua Manoel Eudócio Pereira na tentativa de localizar o Sr. ALTAIR DE SOUZA FREITAS; contudo, pelo que constatei, o endereço indicado no ofício não existe. Além disso, averigui o que segue:

a) O número procurado (1535) deveria situar-se no quarteirão conformado pelas avenidas Almirante Barroso e Cora de Carvalho; constatei, contudo, que na esquina da Almirante Barroso com a Manoel Eudócio existe um lava jato denominado ‘Filhos do Altíssimo’; após ele, no sentido de quem caminha para a Cora de Carvalho, temos, no número 1529, um prédio em construção; e, em seguida, no número 1511, uma residência modesta ainda em fase de acabamento, mas já habitada; vizinho a esta casa há uma outra residência nesta mesma situação (em fase de acabamento, mas já habitada), sem identificação numérica; e na esquina com a Cora de Carvalho há uma casa de madeira também sem identificação;

b) Em contato com um morador do local, Sr. Mário, que reside no número 1530 da Manoel Eudócio, fui informado de que no número 1529 desta rua, onde hoje há um prédio em construção, há mais de dois anos, em meio a esta mesma obra em construção, funcionou o escritório de uma empresa de

propriedade de um Senhor chamado Altair, cujo sobrenome não saberia dizer. Informou ainda, que, segundo o que sabia, este tal Altair teria uma ligação de parentesco com o Senador Gilvam Borges.”

6.3.4 Da mesma forma, na intenção de notificar a empresa pela falta de ART da obra, o CREA/AP encontrou as mesmas dificuldades que a UT, ou seja, a empresa não possui endereço válido, conforme já mencionado no subitem 5.7.

6.3.5 Não obstante ter sido constituída em setembro de 1993, somente após a celebração do contrato com a FUNASA/AP, a empresa emitiu requerimento e obteve autorização para emissão de notas fiscais de nº 1 ao 100 (ver autorização de impressão de documentos fiscais, fls. 300 – v.1). Esse fato comprova que durante todo esse período a empresa não realizou qualquer tipo de serviço, a menos que tenha sido na ilegalidade, sem emissão de nota fiscal.

*6.3.6 Como já informado, o capital social da empresa que é de R\$ 1.500.000,00, está supostamente integralizado sob a forma de moeda corrente no país e mantido há cerca de 16 anos nessa condição. Tal situação é bastante singular e extremamente provável que não seja verdadeira. Principalmente pelo fato de que na inspeção **in loco** restou comprovado que a empresa não possui condição financeira de executar a obra, conforme já relatado.*

6.3.7 Ademais, deve-se destacar, também, que a empresa apresentou como garantia de 5% do valor contratual uma Apólice da Dívida Pública emitida no início do século passado, no valor de um conto de réis, que não tem nenhum valor real, segundo informação constante no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (fl. 63/64, v.p). Portanto, a execução dessa garantia seria inócua e não permitira a devolução do débito ao erário.

6.3.8 Destarte, a tentativa de recompor o dano causado ao erário pela empresa apresenta elevado potencial de se mostrar infrutífero, vez que existem claros indícios de a empresa ser de “fachada” e a integralização do seu capital social ser uma farsa. Assim, para a efetiva recomposição ao erário, entende-se necessária a atuação do Tribunal no sentido de desconsiderar a personalidade jurídica da empresa para atingir o capital dos sócios, conforme diversos julgados do TCU, citando-se, a título de exemplo, a Decisão nº 947/2000 e os Acórdão nºs 977/2004 e 873/2007 todos do Plenário.

6.3.9 Dessa forma, no presente caso, os sócios devem responder solidariamente à empresa contratada e aos demais responsáveis identificados. São eles: Altair de Souza Freitas (226.868.432-68) e Marilda de Souza Nogueira (171.275.722-91). O primeiro integra a empresa desde a sua criação, enquanto a segunda foi admitida mediante a 3ª alteração contratual da empresa, ocorrida em 28 de novembro de 2008 (fls. 40/41, v.p).

7. CONCLUSÃO

7.1 Verificou-se que a equipe da FUNASA/AP praticou diversas irregularidades durante toda a condução do processo, desde a fase interna da licitação até o pagamento dos serviços realizados. Tais irregularidades culminaram na contratação de empresa sem condição financeira e técnica para a condução dos serviços e consequentemente ocorrência de grave dano ao erário federal.

7.2 As irregularidades constatadas configuram-se como vícios insanáveis do procedimento licitatório e da execução, o que resulta na necessidade de anulação imediata do contrato com esteio no artigo 49 e parágrafos da Lei de Licitações e Contratos, observado o disposto no caput e parágrafo único do artigo 59 do mesmo diploma legal.

7.3 Quanto ao possível prejuízo à comunidade indígena a ser atendida, a equipe de auditoria considera que, a continuidade dos serviços agravará os danos já causados, uma vez que, restou comprovado que a empresa contratada não tem condições de executar os serviços conforme contrato e necessidade daquela população, o que reforça a necessidade de rescisão contratual.

7.4 Devido às irregularidades, esta Corte de Contas deve oportunizar aos responsáveis exercer seus direitos do contraditório e ampla defesa sob a forma de realização de audiência àqueles que praticaram falhas que não culminaram em dano ao erário e de citação para aqueles cujas irregularidades resultaram no dano apurado, a fim de recuperar os recursos irregularmente pagos à contratada.

7.5 No tocante às irregularidades cometidas no âmbito da contratação, verifica-se que algumas delas podem transpassar a esfera administrativa, motivo pelo qual será proposto o encaminhamento do relatório, voto e acórdão que vier a ser proferido para os órgãos competentes para apuração completa de tais fatos.

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

8.1 Pelo exposto, submete-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

I – conhecer da presente Representação por preencher os requisitos de legitimidade para representar previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU; bem como os requisitos de admissibilidade, constantes do art. 235, caput e parágrafo único do RI/TCU, aplicáveis à espécie por força do parágrafo único do art. 237 do mesmo Regimento, para, no mérito, considerá-la procedente.

II – determinar à FUNASA/AP que:

a) observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, promova a rescisão do Contrato n.º 01/2009 – FUNASA/AP, concernente à construção dos sistemas de abastecimento de água nas aldeias de Santa Isabel, Espírito Santo, Tipidom, Taminã e Japiim, no município de Oiapoque/AP;

b) afaste preventivamente o Sr. Luís Alberto Viana das Neves (047.015.772-00) das funções de fiscal das obras executadas por essa Fundação, uma vez que agiu dolosamente ao atestar boletins de medição do Contrato n.º 01/2009 – FUNASA/AP, cujos serviços a equipe de auditoria identificou posteriormente não terem sido sequer iniciados;

c) realize estudo para identificar os serviços necessários para conclusão das obras objeto do Contrato n.º 01/2009 – FUNASA/AP e proceda a nova licitação para terminar o remanescente das obras, livre das irregularidades mencionadas neste relatório;

III – determinar à FUNASA Presidência que instaure Processo Administrativo Disciplinar, com comissão composta, preferencialmente, por servidores que não estejam lotados na regional do Amapá, em desfavor do Sr. Luís Alberto Viana das Neves (047.015.772-00), fiscal das obras relativas ao Contrato n.º 01/2009 – FUNASA/AP, em razão de ter atestado como concluídos serviços que não foram, de fato, realizados, causando um prejuízo ao erário no valor total de R\$ 396.133,58;

IV – converter o presente processo em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 47 da Lei n.º 8.443/92, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU;

V – realizar a **citação**, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II e art. 209, §4º, incisos I e II do RI/TCU, dos responsáveis solidários abaixo arrolados e pelo valor dos débitos indicados, para, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Saúde a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, a partir das respectivas datas até o dia do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, abatendo-se, na ocasião, as quantias já satisfeitas.

1 - Responsáveis solidários: Construtora Freitas & Souza Ltda. (CNPJ 84.416.080/0001-50) – contratada; Altair de Souza Freitas (226.868.432-68) – sócio-cotista; Marilda de Souza Nogueira (171.275.722-91) – sócia-cotista; Luís Alberto Viana das Neves (047.015.772-00) – fiscal do contrato; João Paulo Dias Bentes Monteiro (629.429.992-68) – chefe do DIESP; e Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-15) – Coordenador Regional.

Ocorrência: Pagamento por serviços não executados ou executados parcialmente referentes à 1ª medição realizada no âmbito do Contrato n.º 01/2009, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a empresa Construtora Freitas & Souza Ltda., cujo objeto é a implantação de sistema de abastecimento de água nas aldeias indígenas de Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom, localizadas no Município de Oiapoque/AP e vinculadas ao Distrito Sanitário Especial Indígena da FUNASA/AP.

Valor Original do Débito: R\$ 122.608,50 **Data da Ocorrência:** 7/8/2009

Valor Atualizado em 2/12/2009: R\$ 128.367,18.

2 - Responsáveis solidários: Construtora Freitas & Souza Ltda. (CNPJ 84.416.080/0001-50) – contratada; Altair de Souza Freitas (226.868.432-68) – sócio-cotista; Marilda de Souza Nogueira (171.275.722-91) – sócia-cotista; Luís Alberto Viana das Neves (047.015.772-00) – fiscal do contrato e

chefe eventual do DIESP; e Carlos Henrique Cavalcante (033.189.232-49) – Coordenador Regional Substituto.

Ocorrência: *Pagamento por serviços não executados ou executados parcialmente referentes à 2ª medição realizada no âmbito do Contrato n.º 01/2009, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a empresa Construtora Freitas & Souza Ltda., cujo objeto é a implantação de sistema de abastecimento de água nas aldeias indígenas de Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom, localizadas no Município de Oiapoque/AP e vinculadas ao Distrito Sanitário Especial Indígena da FUNASA/AP.*

Valor Original do Débito: R\$ 273.525,08 **Data da Ocorrência:** 7/10/2009

Valor Atualizado em 2/12/2009: R\$ 279.776,77.

VI – realizar a **audiência**, nos termos do art. 43, inciso II da Lei n.º 8.443/1992 e art. 157 do Regimento Interno/TCU, dos seguintes responsáveis, para que apresentem razões de justificativa, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, acerca das correspondentes irregularidades:

a) Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda (156.755.722-87), irregularidades: 3.2; 3.3; 3.5; 3.6; e 3.7.

b) Eudiraci Almeida do Vale (209.681.832-04), irregularidades: 3.2; 3.3; 3.5; 3.6; e 3.7.

c) Maria Odinéia Lima Machado (302.607.362-87), irregularidades: 3.2; 3.3; 3.5; 3.6; e 3.7.

d) José Ângelo de Souza Oliveira (358.282.692-91), irregularidades: 3.3; e 4.2.

e) João Paulo Dias Bentes Monteiro (629.429.992-68), irregularidades: 3.4; e 4.4.

f) Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-1), irregularidades: 3.5; 3.6; 3.8; 3.9; e 4.4.

g) Luís Alberto Viana das Neves (047.015.772-00), irregularidades: 4.3; e 4.4.

h) Luis Aquino Gonçalves Júnior (008.981.755-93), irregularidade: 4.3.

i) Carlos Henrique Cavalcante (033.189.232-49), irregularidade: 4.4.

VII – encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão que vier a ser proferido para Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Amapá, Superintendência do Amapá da Polícia Federal, Ministério Público Federal no Estado do Amapá, Ministério Público do Estado do Amapá, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Estado do Amapá e Presidência da FUNASA.”

É o Relatório.

VOTO

Versam os autos sobre Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá – Secex/AP acerca de irregularidades originalmente verificadas na contratação da Construtora Freitas e Souza Ltda., por meio da Concorrência Pública n.º 1/2009, realizada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Amapá – Core/AP, tendo por objeto a execução de obras de implantação de sistemas de abastecimento de água em aldeias indígenas (Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom), localizadas no Município de Oiapoque/AP.

2. Quanto à admissibilidade, uma vez atendidos os requisitos aplicáveis à espécie, a Representação pode ser conhecida, nos termos do que prescreve o art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, passando-se ao exame de mérito.

3. De início, cabe registrar que a presente Representação foi motivada pelas constatações levadas a efeito no trabalho investigativo realizado pelos auditores federais da Secex/AP, mediante consulta às bases de dados disponíveis ao Tribunal (Sistemas CNPJ, CPF e SIAFI), ocasião em que se verificou que a Construtora Freitas e Souza Ltda. havia sido criada em setembro/1993, tendo como atividade econômica a “construção de edifícios”, com um capital social de R\$ 1.500.000,00 e endereço à Rua Manoel Eudócio Pereira n.º 1535, baixo Central, Macapá/AP. Contudo, em visita ao referido logradouro, restou constatada a inexistência do número informado.

4. Além disso, apurou-se que são sócios da referida empresa os Srs. Adão Pantoja Palha e Altair de Souza Freitas, cada qual respondendo por 50% do capital social. Este último, por sua vez, também figura

como sócio da empresa A & G Construções, Terraplanagem, Locação de Máquinas e Equipamentos Ltda., juntamente com o Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, ex- Coordenador Regional da Funasa/AP.

5. Consignou-se que a referida empresa (A & G Construções, Terraplanagem, Locação de Máquinas e Equipamentos Ltda.) tem como atividade econômica “obras de terraplanagem”, sendo seu capital social de R\$ 1.800.000,00, participando cada sócio com 50% desse valor. Já o endereço da empresa é o endereço empresarial do sócio Altair de Souza Freitas.

6. Observou-se, também, por meio de pesquisa ao Sistema SIAFI, que, nos exercícios de 2006 a 2009, a empresa Construtora Freitas e Souza Ltda. não recebeu pagamentos do Governo Federal, sendo que somente no exercício de 2009 a empresa foi contratada por órgão federal, no caso a Core/AP.

7. Ante os indícios de irregularidades, e principalmente o suposto favorecimento à Construtora Freitas e Souza Ltda., em razão de seu sócio proprietário, Sr. Altair de Souza Freitas, manter também sociedade com o ex-Coordenador-Regional da Funasa em outra empresa (A & G Construções, Terraplanagem, Locação de Máquinas e Equipamentos Ltda.), a unidade técnica propôs, dentre outras medidas, a adoção de cautelar visando à suspensão da execução contratual.

8. Ao tomar conhecimento da proposta da unidade técnica, ciente das consequências que adviriam da medida alvitrada, principalmente a paralisação das obras, o que poderia redundar em prejuízo às comunidades indígenas beneficiárias, considerei, naquele exame perfunctório, que não restava evidenciado nos autos que da mencionada circunstância (suposto favorecimento à contratada) pudesse ter resultado em prejuízo à competitividade da licitação.

9. Nesse particular, ponderei que somente uma inequívoca demonstração de restrição à competitividade ou direcionamento da licitação à empresa contratada justificaria a suspensão do contrato em decorrência de irregularidades na licitação, haja vista que os elementos até então coligidos pela unidade técnica informavam que diversas empresas haviam retirado o edital da licitação, num total de 19 (dezenove), sem contar que foi dada publicidade à licitação, apesar de não ter sido possível identificar o jornal de grande circulação em que o aviso da licitação teria sido publicado.

10. Ademais, fiz consignar que as decisões de homologação da licitação e adjudicação da proposta à empresa vencedora adotadas pelo então Coordenador-Regional da Funasa/AP foram lastreadas nos pareceres emitidos pela Comissão Permanente de Licitação e pela área de Engenharia da Funasa, a qual atestou a adequação dos preços contratados aos preços de mercado, o que, a princípio, conferia fundamento técnico e jurídico às decisões adotadas.

11. Nada obstante, entendi que, de fato, algumas questões necessitavam ser esclarecidas, entre elas se realmente teria havido restrição à competitividade, pois causava estranheza o fato de somente 1 (uma) licitante ter mostrado interesse na licitação, quando diversas outras haviam retirado o edital, assim como se a empresa contratada atendia plenamente os requisitos de qualificação, ou se realmente teria ocorrido prejuízo a qualquer licitante em decorrência de equívoco cometido na vistoria técnica.

12. Oportunizada a manifestação ao ex-Coordenador da CORE/AP e à empresa contratada, os argumentos apresentados não lograram afastar, de plano, as irregularidades apontadas na representação, mormente a restrição à competitividade. E mais, não foram também apresentados elementos, especialmente boletins de medição, que pudessem atestar a efetiva realização das obras, de modo a se comprovar que o Contrato n.º 001/2009 estava sendo executado a contento, o que permitiria, assim, asseverar que a continuidade da execução contratual não traria qualquer prejuízo ou dano ao erário.

13. Outrossim, observou a unidade técnica que os pagamentos das parcelas contratuais estavam sendo efetuados acima dos valores inicialmente estabelecidos no cronograma físico-financeiro, bem assim que sequer havia comprovação por parte da Core/AP de que as obras estavam, de fato, em andamento, ou pelo menos, no ritmo dos pagamentos efetuados.

14. Diante desse quadro, e tendo em vista que as circunstâncias então presentes impossibilitavam afirmar que, caso não fosse suspensa a execução contratual, eventuais danos ou prejuízos ao erário seriam passíveis de reversão ao final da instrução do processo, adotei medida cautelar no sentido de determinar à Core/AP a adoção de providências com vistas à suspensão da execução contratual.

15. Feito esse breve histórico e passando ao exame de mérito propriamente dito, vejo, agora, o quão foi acertada a mencionada decisão, pois os elementos coligidos na inspeção realizada in loco pela Secex/AP, no período de 18 a 20 de novembro de 2009, demonstram claramente a existência de graves irregularidades que resultaram ou podem resultar em maiores danos ao erário, caso seja dado prosseguimento ao contrato em questão.

16. Com efeito, consoante apurou a equipe da Secex/AP, o projeto básico das obras, constante do Anexo I, não indica a localização dos poços de captação, dos reservatórios elevados, das redes de adução e de distribuição, do abrigo para o grupo gerador e do abrigo para operação do sistema, apesar de estabelecer diversos quantitativos de materiais, a exemplo das redes adutora e de distribuição, levando à conclusão de que a definição dos mesmos não teve qualquer base real, constituindo-se, na verdade, em exercício de adivinhação.

17. Corroborando essa conclusão a verificação da equipe de que a rede de distribuição da Aldeia Tipidom, embora contasse com a previsão de 400 m (quatrocentos metros) de rede, apresenta, no máximo, 100 m (cem metros) de rede, considerando que a aldeia é composta de apenas cinco casas, as quais estão edificadas próximas uma das outras, o que seria extensivo às demais aldeias, conforme pontuou a equipe de inspeção.

18. Constatou-se, ainda, que as obras nas aldeias estão sendo executadas sem nenhum tipo de acompanhamento por parte dos fiscais da Funasa ou dos responsáveis técnicos indicados pela empresa à época da licitação, cabendo a somente uma pessoa, designada como Sr. Nascimento (mestre de obras da contratada), a escolha dos locais dos poços, dos castelos d'água, bem como de todo o sistema de adução e de distribuição.

19. Além disso, a ausência de estudos geológicos previstos no contrato e de análises físico-química e bacteriológica da água a ser captada e distribuída, assim como a não-comprovação de cálculo estrutural para a construção de reservatório elevado e a instalação de rede de tubos sem estudos técnicos, não só comprometem a qualidade dos serviços realizados, mas também não assegura a inocorrência de desperdício de dinheiro público.

20. Penso, no entanto, que se revela com maior gravidade a constatação da equipe da Secex/AP de que a empresa contratada faturou bens e serviços não-realizados, bem como faturou como concluídos serviços parcialmente executados, ocorrências essas verificadas em todas as aldeias contempladas com as obras, conforme os apontamentos (item 4 da instrução) e os relatórios fotográficos (fls. 370-375, vol. 1) colacionados aos autos pela equipe de inspeção.

21. Assim, por exemplo, na aldeia Santa Izabel apurou-se que diversos serviços faturados e atestados pela fiscalização não haviam sido executados, como: serviços preliminares; poços amazonas; reservatório elevado; rede adutora; rede de distribuição; sistema central e ligações domiciliares. É de se registrar que, somente em relação à referida aldeia, o débito estimado pela Secex/AP é de R\$ 93.358,60, equivalendo a aproximadamente 61% dos valores pagos à empresa contratada por serviços previstos nessa localidade.

22. Desta forma, entendendo plenamente justificada a proposta da unidade técnica de se determinar à Core/AP a adoção de providências no sentido da rescisão contratual e, caso tenha interesse em concluir os serviços remanescentes, promova previamente estudo com vistas a identificar os serviços necessários à conclusão das obras até então realizadas, sem prejuízo, ainda, de se promover a imediata conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial e a respectiva citação dos responsáveis, ex vi do disposto no art. 47 da Lei n.º 8.443, de 1992.

23. Na esteira deste tópico, consoante consignou a equipe de inspeção, a apuração da irregularidade em questão não exigiu a realização de cálculos para medição dos serviços executados, em confronto com os faturados pela empresa, resultou, apenas, de uma visualização in loco de que os serviços não foram executados, de modo que uma pessoa, ainda que leiga, poderia facilmente fazer tal constatação.

24. Com isso, o fato de os serviços terem sido faturados embora não tenham sido realizados ou não realizados integralmente sugeriria a ocorrência de dolo por parte da empresa em faturar tais serviços e do fiscal da obra, no caso o Sr. Luís Alberto Viana das Neves, por atestar aqueles serviços como concluídos.

Por esse motivo, a unidade técnica propõe seja o referido responsável afastado preventivamente das funções de fiscal das obras executadas pela Funasa/AP, eis que teria agido dolosamente ao atestar boletins de medição do Contrato n.º 01/2009.

25. Apesar de compartilhar do entendimento da Secex/AP acerca gravidade dos atos praticados pelo Sr. Luís Alberto Viana das Neves, deixo de acolher a referida proposta, por entender que não estão presentes os requisitos para adoção da medida sugerida, a teor do que estabelece o art. Lei n.º 8.443, de 1992: *“Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.”* (grifei)

26. Primeiramente, observo que o risco de o responsável causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento não mais se configura, já que, com a suspensão da execução contratual e consequente não-realização de pagamentos, não há se falar mais em eminente dano ao erário, muito menos descortino a possibilidade de que o responsável possa inviabilizar o seu ressarcimento.

27. Ainda, repetindo aqui o que disse em relação à pessoa do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira (ex-Coordenador Regional da Funasa/AP), quando da prolação do Despacho inicial de fls. 131-136 do vol. principal, que tal medida somente se justificaria se houvesse um claro propósito do responsável em retardar ou dificultar a realização dos trabalhos da equipe dos trabalhos da equipe de fiscalização da Secex/AP, o que, contudo, presentemente, também não restou demonstrado nos autos.

28. No entanto, considero pertinente a determinação alvitada à Presidência da Funasa no sentido da adoção das providências cabíveis com vistas à apuração da responsabilidade administrativa do Sr. Luís Alberto Viana das Neves, uma vez que se afigura, certamente, reprovável a conduta do responsável, tendo em vista que atestou como concluídos serviços que não foram, realmente, realizados, gerando prejuízos ao erário estimados em R\$ 396.133,58 (trezentos e noventa seis mil, cento e trinta e três reais e cinquenta e oito centavos).

29. Em relação às irregularidades verificadas na condução da licitação, verifico que, desta feita, a unidade técnica, além de reiterar suas manifestações anteriores quanto à caracterização das ocorrências, procedeu à identificação de cada qual dos responsáveis pelos atos, propondo a realização das respectivas audiências.

30. Assim, considerando que os elementos até então colacionados aos autos não permitem descaracterizar as irregularidades apuradas, entendo apropriada a proposta da Secex/AP, inclusive quanto às irregularidades apuradas na inspeção, as quais não configuram dano ou prejuízo ao erário, deixando, no entanto, de tecer no presente momento maiores comentários acerca das ocorrências, remetendo para quando da análise das razões de justificativa eventualmente a serem apresentadas.

31. Por fim, vejo que a unidade técnica identificou também a existência de outras irregularidades que, apesar de não se encontrarem na alçada deste Tribunal, revestem-se de extrema de gravidade, a exemplo da contratação informal de indígenas e ausência de equipamentos relacionados à segurança no trabalho, o que impõe a comunicação aos órgãos competentes, para a adoção das providências que julgarem cabíveis.

32. Desta forma, divergindo parcialmente da unidade técnica, julgo que, no mérito, deva a presente representação ser considerada procedente, com a subsequente conversão dos autos em TCE, sem prejuízo de se expedir as determinações alvitadas pela Secex/AP, com os devidos ajustes de forma.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 03 de março de 2010.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO N.º 343/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 016.024/2009-7.

2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação.

3. Interessada: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá – Secex/AP.

3.1. Responsáveis: Altair de Souza Freitas (226.868.432-68); Carlos Henrique Cavalcante (033.189.232-49); Construtora Freitas e Souza Ltda (84.416.080/0001-50); Eudiraci Almeida do Vale (209.681.832-04); Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-15); José Ângelo de Souza Oliveira (358.282.692-91); João Paulo Dias Bentes Monteiro (629.429.992-68); Luis Alberto Viana das Neves (047.015.772-00); Luiz Aquino Gonçalves Junior (008.981.755-93); Maria Odinea Lima Machado (302.607.362-87); Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda (156.755.722-87); Marilda de Souza Nogueira (171.275.722-91).

4. Entidade: Fundação Nacional de Saúde/Coordenação Regional no Estado do Amapá – Core/AP.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá – Secex/AP.

8. Advogado constituído nos autos: Antonio Tavares Vieira Netto (OAB/AP N.º 1267-A)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação formulada pela Secex/AP acerca de possíveis irregularidades verificadas na Concorrência Pública n.º 1/2009 e na execução do contrato firmado entre a Funasa/AP e a empresa Construtora Freitas e Souza Ltda., tendo por objeto a execução de obras de implantação de sistemas de abastecimento de água em aldeias indígenas (Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom), localizadas no Município de Oiapoque/AP.

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

9.1. conhecer, com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, da presente Representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar, com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei n.º 8.443/92, à Coordenação-Regional da Funasa no Estado do Amapá – Core/AP que:

9.2.1. adote, no prazo de 30 (trinta) dias, providências com vistas à rescisão do Contrato n.º 01/2009, firmado com a empresa Construtora Freitas e Souza Ltda., que tem por objeto a execução de obras de implantação de sistemas de abastecimento de água em aldeias indígenas (Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom), localizadas no Município de Oiapoque/AP, em virtude das irregularidades apuradas pela Secex/AP;

9.2.2. caso tenha interesse em concluir os serviços remanescentes do empreendimento em questão, promova, previamente, estudo com vistas a identificar os serviços necessários à conclusão das obras objeto do Contrato n.º 01/2009, procedendo à realização de nova licitação para a contratação da execução dos serviços, escoimada das irregularidades apontadas pela Secex/AP;

9.3. determinar à Presidência da Funasa que adote as providências cabíveis com vistas à apuração da responsabilidade administrativa do Sr. Luís Alberto Viana das Neves (fiscal das obras relativas ao Contrato n.º 01/2009 – FUNASA/AP), em razão de ter atestado como concluídos serviços que não foram, de fato, realizados, pela empresa contratada, observando-se, em todo caso, os princípios da independência e imparcialidade que devem reger os trabalhos apurativos;

9.4. converter o presente processo em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 47 da Lei n.º 8.443/92, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU;

9.5. autorizar a realização da citação dos responsáveis solidários abaixo arrolados e pelo valor dos débitos indicados, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da notificação, apresentem suas alegações de defesa ou recolham aos cofres do Fundação Nacional de Saúde as quantias devidas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, a partir das respectivas datas até o dia

do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, abatendo-se, na ocasião, as quantias já satisfeitas:

9.5.1. Responsáveis solidários: Construtora Freitas & Souza Ltda. (CNPJ 84.416.080/0001-50) – contratada; Altair de Souza Freitas (CPF 226.868.432-68) – sócio-cotista; Marilda de Souza Nogueira (CPF 171.275.722-91) – sócia-cotista; Luís Alberto Viana das Neves (CPF 047.015.772-00) – fiscal do contrato; João Paulo Dias Bentes Monteiro (CPF 629.429.992-68) – chefe do DIESP; e Gervásio Augusto de Oliveira (CPF 056.175.102-15) – Coordenador Regional:

9.5.1.1 Ocorrência: Pagamento por serviços não executados ou executados parcialmente, conforme apurado pela Secex/AP, referentes à 1ª medição realizada no âmbito do Contrato n.º 01/2009, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a empresa Construtora Freitas & Souza Ltda., cujo objeto é a implantação de sistema de abastecimento de água nas aldeias indígenas de Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom, localizadas no Município de Oiapoque/AP e vinculadas ao Distrito Sanitário Especial Indígena da FUNASA/AP.

1. Valor Original do Débito: R\$ 122.608,50	2. Data da Ocorrência: 7/8/2009

9.5.2. Responsáveis solidários: Construtora Freitas & Souza Ltda. (CNPJ 84.416.080/0001-50) – contratada; Altair de Souza Freitas (CPF 226.868.432-68) – sócio-cotista; Marilda de Souza Nogueira (CPF 171.275.722-91) – sócia-cotista; Luís Alberto Viana das Neves (CPF 047.015.772-00) – fiscal do contrato e chefe eventual do DIESP; e Carlos Henrique Cavalcante (CPF 033.189.232-49) – Coordenador Regional Substituto.

9.5.2.1. Ocorrência: Pagamento por serviços não executados ou executados parcialmente, conforme apurado pela Secex/AP, referentes à 2ª medição realizada no âmbito do Contrato n.º 01/2009, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a empresa Construtora Freitas & Souza Ltda., cujo objeto é a implantação de sistema de abastecimento de água nas aldeias indígenas de Santa Izabel, Espírito Santo, Japiim, Taminã e Tipidom, localizadas no Município de Oiapoque/AP e vinculadas ao Distrito Sanitário Especial Indígena da FUNASA/AP.

3. Valor Original do Débito: R\$ 273.525,08	4. Data da Ocorrência: 7/10/2009

9.6. autorizar a realização das audiências dos responsáveis a seguir especificados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas razões de justificativa acerca das respectivas irregularidades apontada na instrução da Secex/AP (fls. 306-331, vol. 1):

9.6.1. Maria do Socorro da Cruz Tavares Miranda (CPF 156.755.722-87):

9.6.1.1. Existência de cláusulas que afrontam flagrantemente o princípio da transparência, da legalidade, da moralidade e do julgamento objetivo, estes últimos previstos no art. 3º da Lei de Licitações.

9.6.1.2. Inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em desacordo com o art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

9.6.1.3. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que estabelecia preços superiores aos estimados pela FUNASA/AP, em desacordo com o item 7.5.4, alínea “b” do edital da licitação.

9.6.1.4. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que continha graves erros de cálculo.

9.6.1.5. Ausência de comunicação oficial válida a respeito do dia, horário e local da visita técnica, afrontando o princípio da publicidade insculpido no art. 3º, caput, da Lei de Licitações.

9.6.2. Eudiraci Almeida do Vale (CPF 209.681.832-04), irregularidades: subiens 3.2; 3.3; 3.5; 3.6; e 3.7;

9.6.2.1. Existência de cláusulas que afrontam flagrantemente o princípio da transparência, da legalidade, da moralidade e do julgamento objetivo, estes últimos previstos no art. 3º da Lei de Licitações.

9.6.2.2. Inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em desacordo com o art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

9.6.2.3. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que estabelecia preços superiores aos estimados pela FUNASA/AP, em desacordo com o item 7.5.4, alínea “b” do edital da licitação.

9.6.2.4. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que continha graves erros de cálculo.

9.6.2.5. Ausência de comunicação oficial válida a respeito do dia, horário e local da visita técnica, afrontando o princípio da publicidade insculpido no art. 3º, caput, da Lei de Licitações.

9.6.3. Maria Odinéia Lima Machado (CPF 302.607.362-87), irregularidades: subitens 3.2; 3.3; 3.5; 3.6; e 3.7;

9.6.3.1. Existência de cláusulas que afrontam flagrantemente o princípio da transparência, da legalidade, da moralidade e do julgamento objetivo, estes últimos previstos no art. 3º da Lei de Licitações.

9.6.3.2. Inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em desacordo com o art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

9.6.3.3. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que estabelecia preços superiores aos estimados pela FUNASA/AP, em desacordo com o item 7.5.4, alínea “b” do edital da licitação.

9.6.3.4. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que continha graves erros de cálculo.

9.6.3.5. Ausência de comunicação oficial válida a respeito do dia, horário e local da visita técnica, afrontando o princípio da publicidade insculpido no art. 3º, caput, da Lei de Licitações.

9.6.4. José Ângelo de Souza Oliveira (CPF 358.282.692-91), irregularidades: subitens 3.3 e 4.2;

9.6.4.1. Inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em desacordo com o art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

9.6.4.2. O projeto básico contém graves deficiências e não apresenta informações necessárias e suficientes para caracterizar a obra, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, da Lei de Licitações.

9.6.5. João Paulo Dias Bentes Monteiro (CPF 629.429.992-68), irregularidades: subitens 3.4 e e 4.4;

9.6.5.1. Realização, após a licitação, de alterações nos quantitativos de serviços constantes da planilha orçamentária do edital, contrariando o princípio de vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º, caput, da Lei de Licitações, além de outros princípios insculpidos no mesmo artigo.

9.6.5.2. Liquidação irregular das despesas em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964. Tal irregularidade está consubstanciada no fato de a empresa faturar bens e serviços não realizados, bem como faturar como concluídos serviços parcialmente executados.

9.6.6. Gervásio Augusto de Oliveira (CPF 056.175.102-1), irregularidades: subitens 3.5; 3.6; 3.8; 3.9; e 4.4.

9.6.6.1. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que estabelecia preços superiores aos estimados pela FUNASA/AP, em desacordo com o item 7.5.4, alínea “b” do edital da licitação.

9.6.6.2. Classificação, adjudicação e homologação de proposta que continha graves erros de cálculo.

9.6.6.3. Aceite, como prestação da garantia contratual, de Apólice da Dívida Pública sem validade financeira, desrespeitando o inciso I, art. 56º da Lei de Licitações.

9.6.6.4. Participação indireta do Coordenador da FUNASA/AP, na condição de licitante, no certame licitatório para execução das obras, contrariando o disposto no inciso III, artigo 9º da Lei n.º 8.666/1993.

9.6.6.5. Liquidação irregular das despesas em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964. Tal irregularidade está consubstanciada no fato de a empresa faturar bens e serviços não realizados, bem como faturar como concluídos serviços parcialmente executados.

9.6.7. Luís Alberto Viana das Neves (CPF 047.015.772-00), irregularidades: subitens 4.3 e 4.4.

9.6.7.1. A fiscalização da obra é inexistente, embora haja fiscal designado para essa tarefa, o que contraria o disposto no artigo 67 da Lei de Licitações.

9.6.7.2. Liquidação irregular das despesas em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964. Tal irregularidade está consubstanciada no fato de a empresa faturar bens e serviços não realizados, bem como faturar como concluídos serviços parcialmente executados.

9.6.8. Luis Aquino Gonçalves Júnior (CPF 008.981.755-93), irregularidade: subitem 4.3.

9.6.8.1. A fiscalização da obra é inexistente, embora haja fiscal designado para essa tarefa, o que contraria o disposto no artigo 67 da Lei de Licitações.

9.6.9. Carlos Henrique Cavalcante (CPF 033.189.232-49), irregularidade: subitem 4.4.

9.6.9.1. Liquidação irregular das despesas em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964. Tal irregularidade está consubstanciada no fato de a empresa faturar bens e serviços não realizados, bem como faturar como concluídos serviços parcialmente executados.

9.7. dar ciência do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Amapá, à Superintendência da Polícia Federal no Estado do Amapá, ao Ministério Público Federal no Estado do Amapá, na pessoa de seu Procurador-Chefe, à Controladoria-Geral da União no Estado do Amapá e ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Estado do Amapá para a adoção das providências que julgarem cabíveis;

9.8. restituir os presentes autos à Secex/AP para as providências a seu cargo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0343-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-004.997/2003-0 [Apenso: TC-005.742/2004-4]
Natureza: Recurso de Revisão
Unidade: Prefeitura Municipal de Araci-BA
Recorrente: José Eliotério da Silva Zedafó

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. DOCUMENTOS APRESENTADOS INSUFICIENTES PARA JUSTIFICAR ALTERAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Examina-se, nesta fase processual, recurso de revisão interposto por José Eliotério da Silva Zedafó contra o Acórdão nº 2.777/2003-1ª Câmara, por meio do qual esta Corte de Contas, em sede de tomada de contas especial, julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o ao recolhimento do débito decorrente do Convênio nº 21/1997, firmado entre a Prefeitura de Araci-BA e o Ministério da Saúde, bem como ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

2. Preenchidos os requisitos de admissibilidade, a Secretaria de Recursos (Serur) declarou-se desfavorável ao provimento do pleito, conforme instrução que reproduzo a seguir (fls. 426/430, anexo 2):

“Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. José Eliotério da Silva Zedafó, ex-prefeito de Araci/BA, contra o Acórdão 2.777/2003-TCU-1ª Câmara, que assim dispôs (fls. 125/6 do volume principal):

*‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada contra José Eliotério da Silva Zedafó, ex-prefeito de Araci/BA, em razão da rejeição da prestação de contas dos recursos transferidos ao município pelo Convênio 21/97, celebrado com o Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde, objetivando estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do **Aedes Aegypti**, bem como pela omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados atinentes ao 1º Termo Aditivo do referido convênio.*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea ‘a’ e ‘b’, e § 3º; 19, caput; 23, inciso III, 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1 - julgar irregulares as presentes contas e em débito o responsável, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das correspondentes datas até a data do efetivo pagamento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde;

valores	datas
R\$ 216.000,00	30/07/1997
R\$ 53.667,00	06/12/1999
R\$ 53.667,00	10/01/2000

9.2 - aplicar ao responsável, Sr. José Eliotério da Silva Zedafó, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 - autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendidas as notificações; e

9.4 - remeter cópia dos presentes autos ao Ministério Público da União para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92.’

*Tenha-se presente que o responsável já interpôs recurso de reconsideração contra o **decisum** supracitado, o qual foi apreciado mediante o Acórdão 2.628/2004-TCU-1ª Câmara (fl. 157 do Volume Principal), que lhe negou provimento, mantendo-se incólume a deliberação recorrida.*

DA ADMISSIBILIDADE

Estando satisfeitos os requisitos processuais de tempestividade, adequação, legitimidade, interesse e singularidade, propõe-se o conhecimento deste recurso de revisão, com fulcro nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, ambos da Lei 8.443/1992, nos termos do exame de admissibilidade realizado por este Tribunal às fls. 419/21 do Anexo 2 do Volume 2.

*De salientar que o recorrente solicita a concessão de efeito suspensivo a seu recurso de revisão. **Ad argumentandum tantum**, ainda que se admita, **contra legem** (art. 35 da Lei 8.443/1992) e em tese, a possibilidade da concessão de efeito suspensivo a recursos de revisão, mediante o deferimento de medida cautelar, é de se ponderar que o responsável não fez constar, no bojo de seu recurso, prova contundente capaz de demonstrar, de forma clara e evidente, a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados. O ex-prefeito limitou-se, tão somente, a juntar uma série de documentos desorganizados que não permitem, em uma análise perfunctória, verificar a existência do **fumus boni juris**, que é um dos requisitos essenciais para o deferimento de cautelares.*

Posta assim a questão, é de todo pertinente a concessão apenas do efeito devolutivo ao presente apelo.

O Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator, mediante despacho de fl. 425 do Anexo 2 do Volume 2, entendeu admissível este recurso e restituiu os autos à Serur para instrução.

DO MÉRITO

Seguem abaixo os argumentos apresentados pelo recorrente com a correspondente análise de mérito.

Dos argumentos apresentados:

Conforme se infere do Acórdão 2.777/2003, o recorrente não teve suas contas aprovadas porque não as apresentou, as quais foram julgadas irregulares, mesmo sem tê-las para verificação.

A documentação ora acostada viria a sanar essa questão que, embora a destempo, demonstraria e comprovaria exatamente o contrário, ou seja, o recorrente teria dado a devida destinação às verbas públicas recebidas mediante o Convênio FNS/MS 21/97, do Ministério da Saúde.

O recorrente deixa de juntar neste ato o extrato bancário do convênio, dado a impossibilidade de o Banco do Brasil atender à solicitação da prefeitura, conforme declaração anexa, mas que o pedido está sendo direcionado para o setor competente e, tão logo seja disponibilizado, será juntado nestes autos.

Haveria a imperiosa necessidade de se rescindir a decisão ora recorrida, de modo que seja formulado novo julgamento à luz dos documentos ora juntados, que daria conta da comprovação e da prestação de contas do dinheiro público recebido.

Da análise dos argumentos apresentados:

Sobre a necessidade de o ex-prefeito de Araci/BA, Sr. José Eliotério da Silva Zedafó, comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados, vem à balha trecho do voto proferido pelo eminente Ministro Adylson Motta nos autos do TC 929.531/1998-1:

*‘Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, **verbis**:*

‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’.

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes’ (grifos acrescidos) (Decisão 225/2000 - Segunda Câmara - TCU).

Corroborando essas considerações, traz-se à colação o entendimento do Exmo. Sr. Ministro Adhemar Ghisi:

‘Tenho afirmado em reiteradas oportunidades que a boa e regular aplicação dos recursos públicos só pode ser comprovada mediante o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesa apresentados. A prestação de contas não pode ser, assim, constituída exclusivamente por um agrupamento desordenado de documentos de despesas, que nada comprovam’ (grifos acrescidos) (Decisão 410/1996 - Segunda Câmara - TCU).

Posta assim a questão, é de mister observar que, a título de prestação de contas dos recursos transferidos ao município por meio do Convênio 21/97, celebrado com o Fundo Nacional de Saúde, o Sr. José Eliotério juntou uma série de documentos desordenados, que não comprovam o nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à execução do objeto conveniado. Isto porque, abstraindo-se a desordem da documentação apresentada, não constam nos autos todos os extratos bancários relacionados à conta específica do convênio, os quais devem abranger o período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento realizado.

Ademais, é de se ter presente que cabe ao gestor ‘não apenas juntar documentos como prestação de contas, mas apresentar todos os argumentos, de fato e de direito, demonstrando que tais documentos são hábeis e suficientes para comprovarem a regular aplicação dos recursos’, ou seja, incumbe a ele ‘a obrigação concreta e objetiva de comprovar a efetiva e regular aplicação dos recursos repassados’,

conforme considerações ofertadas pelo eminente Ministro Ubiratan Aguiar no voto condutor do Acórdão 18/2002 – Plenário.

Nessa vereda, observa-se que o Parecer Técnico Financeiro 345/01 do Serviço de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas do Núcleo Estadual da Bahia da Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde (fls. 65/6 do Volume Principal), que trata da análise final da aplicação dos recursos conveniados, incluindo os do 1º Termo Aditivo pactuado, destaca o descumprimento das recomendações elencadas no Parecer Técnico 4.627/99 (fls. 60/1 do Volume Principal), ressalta que as documentações constantes nos autos não são suficientes para comprovar a regular utilização dos recursos repassados, aponta a omissão no dever de prestar contas do aludido aditivo e opina, conclusivamente, pela devolução integral dos recursos federais repassados.

Acrescente-se que o responsável, na documentação acostada aos autos, não faz menção a argumentos fáticos e de direito que contestem as irregularidades apontadas no referido parecer técnico financeiro, o que enfraquece sobremaneira a sua força probatória.

Por fim, não há falar-se em dificuldades na obtenção de extratos bancários específicos da conta do referido convênio, uma vez que, nos termos do § 2º da Cláusula Segunda do Convênio (fls. 13 do Volume Principal), a prestação de contas dos recursos transferidos deverá ser acompanhada de extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento.

Destarte, a partir da assinatura do convênio, o ex-alcaide, daquele instante mesmo em diante, deveria ter presente, o tempo todo, a preocupação não só de bem gerir, mas também de bem demonstrar a boa gestão dos recursos que lhe estão sendo confiados, exigindo os pertinentes extratos bancários, guardando-os corretamente e apresentando-os tempestivamente.

***Ex positis**, os argumentos apresentados pelo recorrente não merecem acolhida.*

CONCLUSÃO

Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal de Contas da União:

a) conheça do presente recurso de revisão, nos termos do artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, ambos da Lei 8.443/1992, bem como do art. 277, inciso IV, c/c o art. 288, inciso III, ambos do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se incólume o Acórdão 2.777/2003-TCU-1ª Câmara, confirmado pelo Acórdão 2.628/2004-TCU-1ª Câmara;

b) dê ciência ao recorrente do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem.”

3. O Ministério Público concordou com a proposta da unidade técnica (fl. 431, anexo 2).

É o relatório.

VOTO

Em exame o recurso de revisão interposto por José Eliotério da Silva Zedafó contra o Acórdão nº 2.777/2003-1ª Câmara, mediante a qual esta Corte de Contas julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 e ao recolhimento das quantias repassadas em decorrência do Convênio FNS/MS nº 021/1997, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Araci-BA, no âmbito do Plano de Erradicação do **Aedes Aegypti**.

2. A conclusão pela irregularidade ocorreu em virtude da não comprovação adequada da utilização dos recursos relativos à primeira etapa do referido ajuste, bem como da não prestação de contas das duas parcelas seguintes.

3. Devo ressaltar também que este Tribunal negou provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo responsável (Acórdão nº 2.628/2004-1ª Câmara).

4. Quanto à admissibilidade, entendo que o recurso de revisão pode ser conhecido por este Tribunal, por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 32, parágrafo único, e 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992. O recorrente baseou-se em documentos novos que alega serem aptos a rescindir o julgado desta Corte.

5. Adicionalmente, destaco que, além de pedido para alteração do acórdão, o ex-prefeito solicitou que, em caráter liminar, fosse atribuído ao recurso efeito suspensivo. Entendo que o antigo relator deste feito, Ministro Marcos Vilaça, já se declarou contrário a esse pedido quando concordou, por meio de despacho, com a análise prévia da Serur. Todavia, considero ser oportuno expor minha posição no sentido de não atender ao requerimento, ratificando a decisão anterior. Realmente, não é cabível o efeito suspensivo em razão de haver expressa proibição no art. 35 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 288 do Regimento Interno deste Tribunal. Creio não ser possível interpretação distinta, diante da clareza dos aludidos dispositivos.

6. No tocante ao mérito, concordo com o encaminhamento proposto pela Serur e endossado pelo Ministério Público. Incorporo o exame e as conclusões apresentadas ao meu voto. De fato, não deve prosperar o recurso em exame.

7. O ex-prefeito não trouxe, em sua defesa, elementos que comprovem a adequada aplicação dos recursos federais. A despeito da imensa quantidade de documentos (alguns, aliás, absolutamente sem validade, tais como relações apócrifas e manuscritas de cheques), eles são incapazes de demonstrar o nexo entre os valores transferidos por meio do ajuste e despesas realizadas para cumprir seu objeto. Seria necessário mostrar a vinculação entre os desembolsos realizados a partir da conta bancária do convênio e seus respectivos dispêndios (comprovados por intermédio de nota fiscal).

8. A esse respeito, é salutar destacar que, conforme sólida jurisprudência deste Tribunal, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova. Esse entendimento encontra fundamento no art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, nestes termos: “*Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes*”. Ademais, segundo o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o dever de prestar contas é pessoal, cabendo ao próprio responsável pela gestão a produção das provas de que necessita para demonstrar a lisura no emprego dos recursos federais repassados.

9. Por fim, em relação à ausência dos extratos bancários referentes a alguns meses de vigência do convênio, o recorrente argumentou haver dificuldades do banco em atender à solicitação da prefeitura, informando que, tão logo fossem disponibilizados, seriam juntados aos autos. Além de ter sido enfraquecida pelos contra-argumentos apresentados pela unidade técnica, essa alegação perde ainda mais consistência em razão de os extratos ainda não constarem do processo, mesmo tendo transcorrido longo período desde a interposição do recurso, em 28/8/2008, e a presente data.

10. Portanto, entendo não haver elementos novos suficientes para justificar a rescisão do acórdão recorrido.

Ante o exposto, acolho a proposta da unidade técnica, ratificada pelo Ministério Público, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 344/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-004.997/2003-0 (com 2 anexos)
- 1.1. Apenso: TC-005.742/2004-4
2. Grupo I, Classe de Assunto I – Recurso de Revisão
3. Unidade: Prefeitura Municipal de Araci-BA
4. Recorrente: José Eliotério da Silva Zedafó (CPF 018.056.495-15)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha

6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé
7. Unidades Técnicas: Secex/BA e Serur
8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Henrique Leite Gomes (OAB/DF 13.440), Avenir de Sousa Júnior (OAB/DF 24.308) e Mellilo Dinis do Nascimento (OAB/DF 13.096)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina, nesta fase processual, recurso de revisão interposto por José Eliotério da Silva Zedafó contra o Acórdão nº 2.777/2003-1ª Câmara, mediante a qual esta Corte de Contas julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 e ao recolhimento dos recursos repassados em decorrência do Convênio FNS/MS nº 021/97, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Araci-BA, no âmbito do Plano de Erradicação do **Aedes Aegypti**.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com base nos arts. 32, parágrafo único, e 35 da Lei nº 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0344-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC-009.014/2005-8 (c/ 2 anexos)

Natureza: Recurso de Revisão (nos autos de Tomada de Contas Simplificada - Exercício: 2004)

Unidade: 5º Batalhão de Engenharia de Construção (5º BEC)/Comando do Exército/Ministério da Defesa

Recorrente: Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU

Responsável: Salomão Kiermes Tavares

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS SIMPLIFICADA REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2004, JULGADAS REGULARES. RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO MP/TCU. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. CONTAS IRREGULARES, COM CONDENAÇÃO EM DÉBITO. MULTA.

Dá-se provimento a recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU quando verificada, em processo conexo, irregularidade não considerada no acórdão impugnado.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão (fls. 1/3, Anexo 1) interposto pelo Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU contra o Acórdão nº TCU 2144/2006-TCU-2ª Câmara, constante da Relação nº 219/2006, Gab. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, que julgou regulares as contas do 5º Batalhão de Engenharia de Construção (5º BEC)/Comando do Exército/Ministério da Defesa relativas ao exercício de 2004, dando quitação plena aos responsáveis.

2. O motivo do recurso é a constatação de irregularidades apuradas nos autos de tomada de contas especial objeto do TC-019.285/2006-2, instaurada posteriormente ao julgamento.

3. Transcrevo a seguir a instrução de fls. 174/178 do Anexo 1, na qual a Serur traz histórico deste processo e examina o mérito do recurso:

“1. HISTÓRICO

2. Por meio do aludido Acórdão nº 2144/2006 – Segunda Câmara, as contas do 5º BEC referentes ao exercício de 2003 foram julgadas regulares, dando-se quitação plena aos responsáveis acima arrolados.

3. Não obstante, o MP/TCU interpôs o presente Recurso de Revisão em face da ‘constatação, em sede do processo TC-019.285/2006-2, que trata de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Economia e Finanças do Comando do Exército, da ocorrência de inúmeras irregularidades, consoante documentos anexos. Os exames daquela unidade se concentraram nas gestões do Ten. Cel. Luiz Carlos de Liz Köche (22.01.2000 a 05.02.2002) e do Ten. Cel. Salomão Kiermes Tavares (06.02.2002 a 27.01.2004)’. Acrescentou o Parquet que ‘A comissão encarregada da TCE, além de diversas irregularidades adiante relatadas, verificou também a ocorrência de dano no valor de R\$ 50.000,00 relacionado à venda em janeiro de 2004 de 2.520m³ de brita pelo 5º Batalhão considerando-se inaceitável a justificativa de que ‘o valor transacionado (...) destinou-se ao pagamento de dívidas com o Auto Posto Cantuária’, uma vez que não foi apresentada qualquer documentação comprobatória (fls. 1138/40, vol. 6)’

4. Com esteio no relatório conclusivo daquela unidade (fls. 1160/1, vol. 6), o MP/TCU asseverou que as irregularidades ocorridas no período avaliado (22.01.2000 a 27.01.2004) consistiram, basicamente, na inobservância do princípio de unidade de tesouraria; no descontrole das receitas geradas pela prestação de serviços de engenharia a terceiros; na inexistência do controle físico-contábil dos materiais adquiridos nas obras contratadas; na inexistência do controle dos serviços realizados nas obras contratadas; e na má-gestão dos recursos públicos.

5. Cumpre salientar, ademais, que a Diretoria de Auditoria (D Aud) da SEF dissentiu parcialmente das conclusões da comissão encarregada da TCE, consoante ressaltou o MP/TCU, **in verbis**:

‘As conclusões da comissão encarregada da TCE foram parcialmente acolhidas pela Diretoria de Auditoria da Secretaria de Economia e Finanças do Exército, que produziu o ‘Relatório de Auditoria de Tomada de Contas Especial’ (fls. 1584/636, vol. 8). No seu entender, as falhas tocantes à arrecadação e à utilização dos recursos oriundos de receitas com serviços de engenharia são as seguintes (fl. 1588, vol. 8):

a) falta de elaboração de contrato para parte das receitas arrecadadas a título de prestação de serviços de engenharia - infração aos itens 1 e 2 do nº 5 das ‘Normas para o Emprego do Material de Engenharia em Situações Especiais’, aprovadas pela Portaria nº 010-DMB, de 04.06.1999, e aos arts. 15 e 16 das ‘Normas para a Administração das Receitas Geradas pelas Unidades Gestoras do Exército’, aprovadas pela Portaria nº 004-SEF, de 16.07.1999;

b) inobservância dos procedimentos previstos para licitações e contratos na realização de despesas - infração ao artigo 2º da Lei nº 8.666/93;

c) falta de recolhimento à conta única do Tesouro Nacional de parte dos valores arrecadados - infração aos arts. 56 e 57 da Lei nº 4.320/64; art. 74, §§ 1º e 2º, DL nº 200/67; arts. 1º e 2º do DL 1755/79; arts. 1º, 2º, 4º, 5º e 131 do Dec. nº 93.872/86; art. 20 das ‘Normas para a Administração das Receitas Geradas pelas Unidades Gestoras do Exército’; art. 50, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 71 da Lei nº 9.995/2000;

d) falta de citação da proveniência dos valores arrecadados nos recibos emitidos pela unidade - infração ao art. 55, § 1º, da Lei nº 4.320/64;

e) falta de emissão de recibo para parte das importâncias arrecadadas - infração ao art. 55, § 1º, da Lei nº 4.320/64;

f) realização de despesas sem empenho, liquidação e autorização para pagamento - infração aos arts. 58, 60, 62 a 65 da Lei nº 4.320/64 e aos arts. 24, 42 e 44 do Dec. 93.872/86;

g) falta de registro no SIAFI de conformidade de suporte documental 'com restrição', pela não elaboração de contratos e recibos para parte das receitas arrecadadas a título de prestação de serviços de engenharia - infração ao art. 12, § 1º, das 'Normas para Prestação de Contas dos Recursos Utilizados pelas Unidades Gestoras do Exército Brasileiro', aprovadas pela Portaria nº 009-SEF, de 13.12.1999, alterada pela Portaria nº 001-SEF, de 27.04.2000.

Aquela unidade sustenta que, à exceção da primeira falha - que foi verificada apenas sob o comando do Ten. Cel. Köche (entre 22.01.2000 e 05.02.2002) -, tais irregularidades ocorreram em ambas as gestões examinadas.

(...)

Quanto ao valor do dano, a Diretoria de Auditoria discordou das conclusões da comissão encarregada da TCE. Ao contrário desta, a Diretoria, na apuração do prejuízo atinente às receitas com serviços de engenharia, considerou válidos os comprovantes de despesas apresentados pelos responsáveis, abatendo os valores correspondentes, alegando que o Encarregado do IPM instaurado no 5º B E Cnst concluiu 'que as quantias não recolhidas ao FEX foram utilizadas em proveito do Btl, pelo Ten Cel KÖCHE e pelo Ten Cel KIERMES'. Apontou, então, dano ao erário de R\$ 5.293,33 na gestão do primeiro e de R\$ 10.019,00 na gestão do segundo (fls. 1594/6, vol. 8).

6. Assinalou o MP/TCU 'que falhas semelhantes levaram à reprovação da conduta dos gestores desse mesmo 5º Batalhão de Engenharia de Construção no exercício de 1991, consoante o Acórdão n.º 699/2003, prolatado pelo Plenário desta Corte em sede de recurso de revisão interposto por este Ministério Público. Considerou-se, naquela oportunidade, que, mesmo não havendo sido apurado débito, a contratação de serviços sem prévio procedimento licitatório e a celebração de contratos verbais seriam irregularidades bastantes ao julgamento pela irregularidade das contas'.

7. Lembrou, ainda, o MP/TCU que, a despeito de pequenas divergências relacionados ao quantitativo de brita e preço, a D Aud concordou com a Equipe que elaborou a TCE quanto à ocorrência do dano.

8. Informou, ainda, o MP/TCU, que simultaneamente ao Recurso de Revisão interposto contra o Acórdão n.º 2144/2006 - Segunda Câmara, que julgou regulares as contas do 5º BEC, relativas ao exercício de 2004, 'pelas razões acima aduzidas, além de outras, (...) também interpôs recurso de revisão em face do Acórdão n.º 2400/2003, proferido pela Primeira Câmara do TCU, Relação n.º 80/2003, Gab. do Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, nos autos do processo TC-007.515/2002-9 (Ata n.º 37/2003, Sessão de 14.10.2003); Acórdão n.º 2033/2004, proferido pela Primeira Câmara do TCU, Relação n.º 99/2004, Gab. do Min. Subst. Marcos Bemquerer, nos autos do processo TC-009.027/2003-0 (Ata n.º 29/2004, Sessão de 17.08.2004); e Acórdão n.º 1533/2005, proferido pela Primeira Câmara do TCU, Relação n.º 133/2005, Gab. do Min. Subst. Marcos Bemquerer, nos autos do TC-008.278/2004-3 (Ata n.º 25/2005, Sessão de 26.07.2005). Por meio daquelas deliberações, o TCU julgou regulares as contas do 5º Batalhão de Engenharia de Construção relativas, respectivamente, aos exercícios de 2001, 2002 e 2003.'

9. Assim, considerando que as irregularidades a que acima se referiu implicam alteração do mérito das contas de 2004 de gestores do 5º BEC, propugnou o Parquet Especializado junto a esta Corte o conhecimento do presente Recurso de Revisão e reabertura das contas dessa Organização Militar (OM) relativas ao exercício de 2004, bem como que sejam julgadas irregulares as respectivas contas dos gestores daquela unidade militar que deram causa às aludidas irregularidades.

2. ADMISSIBILIDADE E EXAME DE PRELIMINAÇÃO

10. O Relator do recurso, nos termos do art. 288, § 6º, do Regimento Interno, Ministro Marcos Vilela, anuiu ao exame preliminar de admissibilidade realizado pelo Serviço de Admissibilidade Recursal (SAR/Serur) e à análise de prelibação conduzida pela 1ª Diretoria Técnica (1ª DT/Serur). Determinou o Relator, por conseguinte, a adoção das medidas sugeridas, consistentes, sobretudo, no chamamento aos autos do responsável para oferecer contra-razões recursais, em face das seguintes irregularidades (fls. 149/156):

‘1.1. Débito no valor de R\$ 50.000,00, devido à venda em janeiro de 2004 de 2.520m³ de brita pelo 5º Batalhão;

1.2. inobservância do princípio de unidade de tesouraria; des controle das receitas geradas pela prestação de serviços de engenharia a terceiros; inexistência do controle dos serviços realizados nas obras contratadas e má-gestão dos recursos públicos.

1.3. irregularidades relativas à:

a) inobservância dos procedimentos previstos para licitações e contratos na realização de despesas – infração ao artigo 2º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

b) falta de recolhimento à conta única do Tesouro Nacional de parte dos valores arrecadados – infração aos artigos 56 e 57 da Lei nº 4.320/64; art. 74, §§ 1º e 2º, DL nº 200/67; arts. 1º e 2º do DL 1755/79; arts. 1º, 2º, 4º e 5º e 131 do Dec. nº. 93.872/86; art. 20 das ‘Normas para a Administração das Receitas Geradas pelas Unidades Gestoras do Exército’; art. 50, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 71 da Lei nº 9.995/2000;

c) falta de citação de providência dos valores arrecadados nos recibos emitidos pela unidade – infração ao art. 55, § 1º, da Lei nº 4.320/64;

d) falta de emissão de recibo para parte das importâncias arrecadadas – infração ao art. 55, § 1º, da Lei nº 4.320/64;

e) realização de despesas sem empenho, liquidação e autorização para pagamento – infração aos arts. 58, 60, 62 a 65 da Lei nº 4.320/64 e aos arts. 24, 42 e 44 do Dec. 93.872/86;

f) falta de registro no SIAFI de conformidade de suporte documental ‘com restrição’, pela não elaboração de contratos e recibos para parte das receitas arrecadadas a título de prestação de serviços de engenharia – infração ao art. 12, § 1º, das ‘Normas para Prestação de Contas dos Recursos Utilizados pelas Unidades Gestoras do Exército Brasileiro’, aprovadas pela Portaria nº 009-SEF, de 13.12.1999, alterada pela Portaria nº 001-SEF, de 27.04.2000.’

3. REVELIA DO RESPONSÁVEL

11. Todos os esforços envidados por esta Corte para citação do responsável, Sr. Salomão Kiermes Tavares, por intermédio do Comando do Exército, resultaram infrutíferas (TC-009.014/2005-8, anexo 1, fls. 160, 165/166 e 169).

12. Nos termos do Ofício nº 089-SCCR/D Aud, de 16/4/2008, o Diretor de Auditoria informou que tão logo recebesse os Avisos de Recebimento atinentes à notificação do responsável seriam remetidos a esta Corte, o que não se concretizou até o término desta instrução.

13. É oportuno mencionar que idêntica estratégia adotou o responsável em relação à notificação procedida pela D Aud ainda no âmbito da TCE (TC-009.014/2005-8, anexo 2, v. 6, fls. 1257/1259).

4. ANÁLISE

14. Destarte, nos termos do art. 202, § 8º, do RI/TCU, o responsável ‘será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo’.

15. Insta esclarecer, ademais, que as contra-razões apresentadas pelo Sr. LUIZ CARLOS DE LIZ KÖCHE, no âmbito do TC-007.515/2002-9, poderiam, em tese, nos termos dos arts. 161 e 281 do RI/TCU, aproveitar ao responsável revel, tendo em vista que as irregularidades referem-se, basicamente, aos mesmos fatos, à exceção dos fatos associadas diretamente ao débito em causa. Não obstante, a análise das contra-razões do Sr. LUIZ CARLOS DE LIZ KÖCHE, no que concerne às circunstâncias objetivas, concluiu por sua improcedência, não aproveitando, por conseguinte, ao responsável revel.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. À vista do exposto, submetemos os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, eminente Ministro Marcos Vilaça, propugnando:

16.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c'; 19, **caput**; 23, inciso III; 28, inciso II; 32; 35; e 57 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno, em:

16.1.1. conhecer do presente recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando sem efeito o Acórdão n.º 2144/2006 - Segunda Câmara, prolatado na Sessão de 8/8/2006 - RELAÇÃO Nº 219/2006 - Gabinete do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, inserida na Ata nº 28/2006-2ª Câmara, no que diz respeito às contas do Sr. Salomão Kiermes Tavares, ex Cmt e OD do 5º BEC;

16.1.2. julgar irregulares as contas do Sr. Salomão Kiermes Tavares relativas ao exercício de 2004 do órgão, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 50.000,00, devido à venda em janeiro de 2004 de 2.520m³ de brita pelo 5º BEC, cujo valor, destinado supostamente ao pagamento de dívidas da unidade militar com o Auto Posto Cantuária, não foi comprovado, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 27/1/2004 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

16.1.3. aplicar ao Sr. Salomão Kiermes Tavares a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

16.1.4. determinar, desde logo, à Secretaria de Economia e Finanças do Comando do Exército, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443, 1992, a adoção de providências no sentido de promover o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários, soldos ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação em vigor, caso não atendida a notificação; e

16.1.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso a medida prevista no item 16.1.4. não surta efeito.”

4. O Diretor da Serur, mediante despacho (fl. 179, Anexo 1) que obteve a anuência do Titular daquela unidade técnica, ressalta que, ainda que as segundas vias dos ofícios de citação, com o ciente do responsável, não tenham sido restituídas àquela Secretaria, foram efetivamente entregues na Auditoria do Comando do Exército em 16/4/2008 (fl. 169, Anexo 1), pelo que restou configurada a revelia, já que as notificações foram endereçadas ao domicílio necessário do gestor, conforme precisamente definido pelo art. 76, **caput** e parágrafo único, do Código Civil. Assim, inclusive em face do exame realizado nas contas do órgão para o exercício de 2001, manifesta-se de acordo com o encaminhamento acima.

5. O Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta da Serur (fl. 179-v, Anexo 1).

É o relatório

VOTO

De início, assinalo que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei nº 8.443/92, pelo que conheço do presente recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão nº 2144/2006-TCU-2ª Câmara, constante da Relação nº 219/2006, Gab. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, que julgou regulares as contas do 5º Batalhão de Engenharia de Construção (5º BEC)/Comando do Exército/Ministério da Defesa relativas ao exercício de 2004, dando quitação plena aos responsáveis.

2. O motivo do recurso são irregularidades na prestação de serviços de engenharia pelo 5º BEC a particular, ocorridas no período de janeiro de 2000 a janeiro de 2004 e apuradas nos autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Exército posteriormente ao julgamento das contas (TC-019.285/2006-2). O MP/TCU interpôs, simultaneamente a este, recursos de revisão em face dos Acórdãos nºs 2400/2003-TCU-1ª Câmara (TC-007.515/2002-9), 2033/2004-TCU-1ª Câmara (TC-009.027/2003-0)

e 1533/2005-TCU-1ª Câmara (TC-008.278/2004-3), por meio dos quais o TCU julgou regulares as contas do 5º BEC relativas, respectivamente, aos exercícios de 2001, 2002 e 2003.

3. A comissão encarregada da TCE concluiu que a prestação de serviços pela unidade sem o correspondente recolhimento de valores em favor do Fundo do Exército (FEX) ou comprovação de sua utilização nas obras realizadas produziu dano ao erário em valores originais de R\$ 369.147,96, relativos ao exercício de 2001, na gestão do Ten. Cel. Luiz Carlos de Liz Köche, e de R\$ 137.000,00, no ano de 2002, na gestão do Ten. Cel. Salomão Kiermes Tavares.

4. Outros prejuízos apurados na TCE decorreram do recebimento de material em desacordo com a especificação técnica (débito de R\$ 371.711,37 - exercício de 2003) e da não comprovação da utilização de valores obtidos com a venda de material (débito de R\$ 50.000,00 - exercício de 2004), referindo-se, portanto, à gestão do Ten. Cel. Salomão Kiermes (06/02/2002 a 27/01/2004).

5. O Relatório Conclusivo da TCE apontou ainda a ocorrência, durante todo o período avaliado (22/01/2000 a 27/01/2004), de irregularidades consistentes em inobservância do princípio de unidade de tesouraria; descontrole das receitas geradas pela prestação de serviços de engenharia a terceiros; inexistência do controle dos materiais adquiridos e dos serviços realizados nas obras contratadas; e má-gestão dos recursos públicos.

6. O Controle Interno do Exército certificou a irregularidade das contas, mas discordou da comissão encarregada da TCE quanto ao valor do dano atinente às receitas obtidas com serviços de engenharia, por considerar válidos comprovantes de despesas apresentados pelos responsáveis como demonstrativos de que quantias não recolhidas ao Fundo do Exército foram utilizadas em proveito da unidade, entendimento que reduz os prejuízos atribuídos ao Ten. Cel. Köche e ao Ten. Cel. Kiermes de R\$ 369.147,96 e R\$ 137.000,00 para R\$ 5.294,00 e R\$ 10.019,00, respectivamente, sendo esse último referente a receita auferida no ano de 2003, na execução do contrato 004/ST, e não em 2002, conforme apontado pela equipe de TCE. Outra divergência, que é a que interessa ao presente exame, diz respeito ao débito de responsabilidade do Ten. Cel. Kiermes, referente à não comprovação da utilização de recursos obtidos com a venda de material, em 27/01/2004, cujo valor, segundo o Controle Interno, seria de R\$ 55.000,00, e não R\$ 50.000,00, como apontado no relatório final da TCE.

7. O relatório de auditoria do Controle Interno aponta ainda as seguintes falhas, concernentes à arrecadação e utilização dos recursos oriundos de receitas com serviços de engenharia, no que se refere à gestão do Ten. Cel. Salomão Kiermes Tavares (06/02/2002 a 27/01/2004): inobservância dos procedimentos previstos para licitações e contratos na realização de despesas; falta de recolhimento à conta única do Tesouro Nacional de parte dos valores arrecadados; falta de citação da proveniência dos valores arrecadados nos recibos emitidos pela unidade; falta de emissão de recibo para parte das importâncias arrecadadas; realização de despesas sem empenho, liquidação e autorização para pagamento; e falta de registro no Siafi de conformidade de suporte documental “com restrição”, pela não-elaboração de contratos e recibos para parte das receitas arrecadadas a título de prestação de serviços de engenharia.

8. Na fundamentação do presente recurso, o MP/TCU alinhou-se à posição da comissão encarregada da TCE e da Serur quanto aos débitos, considerando como de R\$ 50.000,00, em valores originais, o prejuízo de responsabilidade do Ten. Cel. Salomão Kiermes Tavares relativo à não comprovação da aplicação de recursos auferidos com a venda de 2.520m³ de brita.

9. Chamado aos autos em face do mencionado débito e irregularidades ocorridos durante a sua gestão no exercício de 2004, apontados resumidamente nos itens 4 (segunda parte), 5 e 7 acima, depois da concordância preliminar do então Relator com a análise de prelibação em que a Serur alinhou-se aos fundamentos trazidos pelo MP/TCU, o responsável Ten. Cel. Salomão Kiermes Tavares permaneceu silente, deixando transcorrer o prazo fixado sem apresentar alegações de defesa nem recolher o débito, pelo que deve ser considerado revel, para todos os efeitos, dando-se seguimento ao processo, na forma prevista no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

10. Desse modo, restando devidamente demonstrados o débito e a prática de inúmeras irregularidades na gestão dos recursos, cabe, nos termos propostos pela Serur e pelo MP/TCU, dar

provimento parcial ao recurso, tornando sem efeito o acórdão recorrido no que diz respeito às contas de Salomão Kiermes Tavares, para julgá-las irregulares, com base nas alíneas “b” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/92, condenando o responsável ao recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, de R\$ 50.000,00, em valores históricos, devido à venda de material sem comprovação da destinação ou aplicação da receita auferida, e da multa prevista no art. 57 da mesma lei, para a qual fixo o valor de R\$ 5.000,00.

Assim sendo, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 345/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-009.014/2005-8 (c/ 2 anexos)
2. Grupo I, Classe de Assunto I – Recurso de Revisão (nos autos de Tomada de Contas Simplificada - Exercício: 2004)
3. Recorrente/responsável:
 - 3.1. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU - MP/TCU
 - 3.2. Responsável: Salomão Kiermes Tavares (568.702.487-53)
4. Unidade: 5º Batalhão de Engenharia de Construção (5º BEC)/Comando do Exército/Ministério da Defesa
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
- 5.1 Relator da Decisão Recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira
7. Unidade Técnica: Serur
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão nº 2144/2006-TCU-2ª Câmara, constante da Relação nº 219/2006, Gab. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, que julgou regulares as contas do 5º Batalhão de Engenharia de Construção (5º BEC)/Comando do Exército/Ministério da Defesa relativas ao exercício de 2004, dando quitação plena aos responsáveis

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”; 19, **caput**; 23, inciso III; 28, incisos I e II; 32; 35; e 57 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do presente recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando sem efeito o acórdão recorrido no que diz respeito às contas de Salomão Kiermes Tavares, ex-Comandante e Ordenador de Despesas do 5º BEC;

9.2. julgar irregulares as contas de Salomão Kiermes Tavares relativas ao exercício de 2004 do órgão e condená-lo ao pagamento da importância de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 27/01/2004 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar a Salomão Kiermes Tavares multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o

recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. determinar, desde logo, à Secretaria de Economia e Finanças do Comando do Exército a adoção de providências no sentido de promover o desconto integral ou parcelado das dívidas nos vencimentos, salários, soldos ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação em vigor, caso não atendida a notificação; e

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso a medida prevista no item 9.4 não surta efeito.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0345-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-027.584/2009-0 (com um volume e um anexo)

Natureza: Representação

Unidade: Amazonas Distribuidora de Energia S.A.

Responsáveis: Valdeni Batista Milhomens (Gerente do Departamento de Licitação e Contratação) e Flávio Antônio Belo Isacksson (pregoeiro)

Sumário: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. SUSPENSÃO CAUTELAR. OITIVA DOS RESPONSÁVEIS. REVOGAÇÃO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Revogada a licitação sobre a qual recaíam indícios de irregularidades, impõe-se a formulação de determinações tendentes a evitar a repetição das irregularidades constatadas, arquivando-se, em seguida, o processo.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa Hughes Telecomunicações do Brasil Ltda., acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 488/2009, lançado pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A.

2. O objeto da licitação é a contratação de empresa para fornecimento de uma rede digital, para comunicação de dados e voz com gerenciamento pró-ativo e fornecimento de equipamentos necessários para a integração de quarenta agências remotas localizadas no interior do Estado do Amazonas com o Centro de Processamento de Dados da Amazonas Energia, na cidade de Manaus. O valor estimado para a

contratação é de R\$ 6.619.874,23 (seis milhões, seiscentos e dezenove mil, oitocentos e setenta e quatro reais e vinte e três centavos).

3. De acordo com a representante, o edital do Pregão em questão conteria cláusulas injustificadamente restritivas, que redundaram na inabilitação da Hughes, a despeito de sua reputação internacional como líder mundial em comunicação via satélite, bem como na de outros licitantes.

4. Resumidamente, as irregularidades seriam as seguintes:

a) análise da impugnação ao edital elaborada pela Hughes 16 dias após sua apresentação, contrariando a previsão contida no Decreto nº 5.450/2005, de análise em 24 horas, e restringindo as possibilidades de a empresa se insurgir, por via administrativa ou judicial, com vistas à suspensão da realização do pregão;

b) aviso de adiamento do Pregão postado no sistema Comprasnet quase quatro horas após o horário designado para a abertura da sessão;

c) exigência de que o centro de controle e comunicação espacial se situasse no Brasil, conforme estipulado no item 13.26 do anexo III – Projeto Básico ao Edital.

5. Por entender estarem presentes os requisitos da plausibilidade e da urgência, concedi, por despacho, em 4/12/2009, medida cautelar determinando a imediata suspensão de todos os atos decorrentes do Pregão nº 488/2009, até posterior manifestação deste Tribunal. Determinei, ainda, a oitiva do pregoeiro e da autoridade responsável pela aprovação final do edital acerca dos indícios de irregularidade mencionados.

6. A resposta às oitivas foi analisada na instrução de fls. 288 a 294, da qual transcrevo o seguinte trecho:

“2.4 As oitivas determinadas foram realizadas por meio do Ofício nº 1566/2009-TCU/SECEX-AM (fls. 235/236) em relação ao Pregoeiro Flavio Antonio Belo Isacksson, e do Ofício nº 1567/2009-TCU/SECEX-AM (fls. 237/238), em relação à Gerente do Departamento de Licitação Valdeni Batista Milhomens.

2.5 O Pregoeiro Flávio Antônio Belo Isacksson apresentou resposta às fls. 242/243 argumentando que: (a) a exigência de o centro de controle e comunicação espacial estar no Brasil não é restritiva, uma vez que várias empresas como Oi, Embratel, HISPAMAR e TELESPAZIO possuem tais centros no Brasil, além do fato de que esta exigência dá maior segurança levando-se em conta a atividade-fim da Amazonas Energia, uma vez que os centros brasileiros são regulamentados diretamente pela ANATEL; (b) a transferência do Pregão do dia 19 para o dia 23 de novembro foi anunciada por meio de publicações em jornais na data de 16/11/2009 e não em atraso conforme suscitado pela Representante; (c) a norma do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, que estabelece prazo de dois dias úteis antes da abertura da sessão para a apresentação de impugnação, combinada com a regra do parágrafo único do mesmo artigo, que fixa prazo de 24 horas para a apreciação da impugnação pelo pregoeiro, tem o sentido de fazer com que os licitantes tenham conhecimento do resultado da impugnação antes da abertura da sessão, de sorte que, havendo adiamento da sessão, como houve no caso, não há prejuízo para os impugnantes desde que a reposta ocorra antes da abertura.

2.6 Ademais, o pregoeiro aduziu que o Pregão nº 488/2009 foi revogado, em razão da não apreciação de pedido de esclarecimento feito pela empresa TELESPAZIO, o que prejudicou o bom andamento do processo, além do fato de se ter verificado a necessidade de pequenos ajustes no projeto básico. Foi carreada aos autos a seguinte documentação: espelho do aviso de adiamento emitido no SIASG (fl. 244); aviso de adiamento do Pregão nº 488/2009 publicado no DOU de 16/11/2009 e no Jornal ‘A Crítica’ de 17/11/2009 (fls. 245/246); termo de adjudicação do Pregão nº 488/2009 (fl. 247); espelho do aviso de revogação no SIASG (fl. 248); comunicação da Telespazio informando sobre a não apreciação do seu pedido de esclarecimento (fls. 249/260); e relatório de revogação do Pregão nº 488/2009 (fl. 261).

2.7 A Gerente do Departamento de Licitação Valdeni Batista Milhomens apresentou sua resposta à oitiva às fls. 262/263, com o mesmo e exato teor da resposta oferecida pelo Pregoeiro. Além disso, carrou aos autos a mesma documentação (fls. 264/281).

3. Cumpre, portanto, proceder à análise das oitivas.

3.1 *Restrição à competitividade.* A Representante alega que a cláusula 13.26 do Anexo III do Edital do Pregão nº 488/2009, a seguir transcrita, estabelece restrição indevida à competitividade.

‘13.26. A Contratada ou seu fornecedor de segmento espacial deverá possuir centros de controle e comunicação espacial no Brasil e deverá obrigatoriamente apresentar a Licença da Estação de Monitoramento e Controle devidamente licenciada e localizada no Brasil conforme exigências emitidas pela ANATEL. A não apresentação desta licença se caracteriza como item de desclassificação.’

3.1.1 Em resposta à impugnação apresentada pela representante, o pregoeiro manifestou-se no sentido de que:

‘As exigências das declarações mencionadas no Edital têm por objetivo garantir a capacitação da licitante, a existência de infra-estrutura robusta, equipe técnica qualificada e alinhamento com as certificações expedidas pelo órgão regulador e necessárias ao pleno atendimento do objeto licitado. Entendemos assim, que estes item não se trata de um item restritivo, mas sim de uma especificação de qualidade compatível com o porte da rede corporativa e com o padrão de serviço tecnológico exigido pela Amazonas Energia e legalizado pela Anatel. Desta forma, as declarações serão mantidas e exigidas. Outrossim, sendo a Amazonas Energia uma fornecedora de um serviço essencial a comunidade, a mesma não deve ultrapassar os limites que a lei traça para regular os processos licitatórios e nem desrespeitar as finalidades e princípios da licitação’.

A normatização da exploração de satélites é feita pelo ‘Regulamento sobre o Direito de Exploração de Satélite para Transporte de Sinais de Telecomunicações’ que se constitui em um anexo à Resolução nº 220 da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, de 15 de abril de 2000, que o aprovou.

3.1.2 A exigência constante do edital é de que o centro de controle e comunicação esteja situado no Brasil. Conforme o art. 9º, XIV, do sobredito Regulamento, satélite brasileiro é o que utiliza recursos de órbita e espectro radioelétrico notificados pelo País, ou a ele distribuídos ou consignados, cuja estação de controle e monitoração esteja instalada no território brasileiro. Dessa definição normativa conclui-se que a exigência do edital, na verdade, é de que a contratada ou seu fornecedor de segmento espacial opere um satélite brasileiro.

3.1.3 É bem verdade que o art. 10 do Regulamento estabelece uma prioridade no uso de satélites brasileiros para a execução de serviços de telecomunicações via satélite. Todavia, prioridade não se constitui em obrigatoriedade, além do fato de que tal norma é dirigida à própria ANATEL, uma vez que é à própria agência que cabe autorizar ou não o uso de satélite estrangeiro. Portanto, se a ANATEL conceder a autorização para o uso de satélite estrangeiro é porque entende que o mesmo preenche os requisitos do art. 10, III, do Regulamento para operação: prazos compatíveis com as necessidades da prestadora; condições de preço equivalentes ou mais favoráveis; e parâmetros técnicos que atendam os requisitos do projeto da prestadora.

3.1.4 Para a autorização da utilização de satélite estrangeiro, a ANATEL impõe ainda uma série de condições, listadas no art. 12 do Regulamento:

‘Art. 12 Para obtenção de direito de exploração de satélite estrangeiro, a proprietária do segmento espacial ou a pessoa que detém o direito de operá-lo, total ou parcialmente, deverá atender os seguintes requisitos:

I – formalização junto à Agência da indicação de seu representante legal no Brasil e do seu comprometimento de manter essa informação atualizada e de prover a capacidade do segmento espacial somente através do representante indicado;

II – obtenção de reconhecimento, pela Agência, da realização de prévia coordenação técnica com a administração brasileira dos parâmetros orbitais e radiofrequências associadas, conforme procedimentos do Regulamento de Radiocomunicações da UIT;

III – apresentação das informações técnicas simplificadas relativas ao sistema de satélite, indicando seus possíveis usos, parâmetros orbitais, faixas de frequências a serem utilizadas e área geográfica de cobertura, entre outras julgadas relevantes;

IV – apresentação de documento, expedido pelo órgão competente, que demonstre as condições de uso do segmento espacial que foram autorizadas no país de origem;

V – observância das condições legais, regulamentares e normativas para exploração de satélite, no que couber e, em especial, do disposto no Capítulo VIII;

VI – pagamento, por seu representante legal no País, pelo direito de exploração de satélite estrangeiro e uso das radiofrequências associadas, de valor fixado pela Agência, considerando o disposto no art. 14.

Parágrafo único. O representante legal referido neste artigo deverá ser empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, devendo fazer comprovação desta condição, aplicando-se, no que couber, o disposto no Capítulo II do Título IV do Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecomunicações e de Uso de Radiofrequências.'

3.1.5 Assim, no contexto do Regulamento, não se vislumbra diferenciação de tratamento substancial entre os satélites brasileiros ou estrangeiros. Igualmente, analisando-se a Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996, que cuidava da regulamentação antes das Resoluções da ANATEL, verifica-se que a mesma não estabelece substancial diferença entre satélites brasileiros ou estrangeiros. Da mesma forma que o atual regulamento, a aludida lei apenas dá preferência aos satélites brasileiros e estabelece que a utilização de satélites estrangeiros deve ser condicionada à prévia coordenação com a administração brasileira das posições orbitais e frequências associadas, e a que sua contratação se faça com empresa constituída segundo as leis brasileiras e com sede e administração no País, na condição de representante legal no Brasil (§§ 1º e 2º do art. 10 da Lei nº 9.295/1996).

3.1.6 A Amazonas Energia, portanto, criou diferença não existente na legislação pertinente e nem justificável diante do caso concreto. De acordo com o panorama legal da questão, a ANATEL exerce controle sobre a exploração de satélite estrangeiro, de modo que a simples alegação de maior segurança para a restrição da competitividade deve ser mais bem justificada, não bastando a simples indicação da importância da atividade-fim da entidade.

3.1.7 Ainda, consta às fls. 282/287 a lista de endereços dos operadores de satélites autorizados pela ANATEL, obtida diretamente do site da agência (<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=236536&assuntoPublicacao=RELA%C7%C3O%20DE%20SAT%C9LITES%20AUTORIZADOS%20A%20OPERAR%20NO%20BRASIL&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=236536.pdf>), no qual consta que há apenas três empresas que operam/representam os 13 satélites brasileiros e que há 18 empresas operando os 46 satélites estrangeiros autorizados. Nota-se, portanto, que a admissão de satélites estrangeiros no certame pode ampliar significativamente a quantidade de licitantes. Um sintoma disso é o fato de que, na sessão pública do Pregão nº 488/2009 realizada em 23/11/2009, apenas uma empresa compareceu e foi declarada vencedora tendo ofertado exatamente o preço de referência constante do edital, ou seja, R\$ 6.619.874,23 (seis milhões, seiscentos e dezenove mil, oitocentos e setenta e quatro reais e vinte e três centavos). Nesse sentido, com a elevada materialidade do contrato, sobram indícios de que houve restrição à competitividade, com o agravante de que a entidade não conseguiu obter um centavo sequer de desconto em relação ao preço orçado.

3.1.8 O Tribunal de Contas da União há muito vem se posicionando contra a restrição à competitividade. A título de exemplo, veja-se o seguinte excerto do voto do Min. Valmir Campelo no Acórdão nº 1.495/2007 – Plenário: 'A indevida restrição da competitividade em razão de exigência editalícia que desobedece ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 e nos arts. 3º, caput e § 1º, inciso I, e 30, § 6º, da Lei de Licitações e Contratos, conduz à anulação do processo licitatório'.

3.1.9 Como o Pregão nº 488/2009 já foi revogado, descabe propor da anulação do certame. Porém, é válido determinar que a entidade se abstenha de recolocar a cláusula restritiva nos futuros editais relativos ao mesmo objeto.

3.2 Transferência do Pregão com atraso. A Representante alega que a publicação do aviso de transferência da data da sessão pública do 19/11/2009 às 10h para 23/11/2009 às 10h somente foi publicada no Portal Comprasnet às 13h46 do dia 19/11/2009, ou seja, após o horário previsto para início da sessão pública (fls 167/169).

3.2.1 O Pregoeiro e a Gerente do Departamento de Licitação, a seu turno, rebatem a afirmação afirmando e fazendo prova de que o adiamento da data da sessão pública foi publicado no DOU de 16/11/2009 e no Jornal A Crítica do dia 17/11/2009, antes, portanto, do dia 19/11/2009, data para a qual estava designada inicialmente a sessão (fls. 265/266).

3.2.2 A questão, portanto, gira em torno do veículo correto para as comunicações. O Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005 estabelece que:

‘Art. 17. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação a seguir indicados:

I (...)

II (...)

III - superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

a) Diário Oficial da União;

b) meio eletrônico, na internet; e

c) jornal de grande circulação regional ou nacional.’

‘Art. 20. Qualquer modificação no edital exige divulgação pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas’.

3.2.3 É fato que se pode considerar que a data da sessão pública não altera a formulação das propostas, de forma a excluir a incidência do art. 20. Todavia, o adiamento da sessão pode atrair novos competidores que não tiveram tempo hábil de preparar suas propostas. Além disso, se a entidade organizadora do certame se deu ao trabalho de fazer publicações no DOU e em periódicos de grande circulação, meios obviamente onerosos, poderia ter feito a publicação também pela internet, a custo zero e com alcance ainda maior, pois se sabe que os interessados estão sempre atentos aos comunicados feitos pelo Portal Comprasnet.

3.2.4 Como o Pregão nº 488/2009 já foi revogado, descabe falar em anulação do procedimento, podendo-se, no entanto, emitir determinação à entidade para que nos próximos pregões eletrônicos promova a publicação de avisos em todos os meios determinados pela legislação, sobretudo no Portal Comprasnet, como forma de dar maior publicidade às decisões.

3.3 Apreciação da impugnação a destempo. Alega a representante que a Amazonas Energia, ao apreciar a impugnação apresentada 16 dias após a sua apresentação constitui violação ao dispositivo abaixo transcrito:

‘Art. 18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica.

§ 1º Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas.’

3.3.1 O Pregoeiro e a Gerente do Departamento de Licitação entendem que a norma em questão tem apenas o sentido de garantir que as impugnações sejam decididas antes da abertura da sessão. Portanto, no caso concreto, como houve adiamento da sessão justamente pelo fato de existirem muitas impugnações, o atraso não trouxe prejuízo à licitante, pois a resposta ocorreu antes da abertura da sessão.

3.3.2 Com efeito, neste ponto, assiste razão ao Pregoeiro e à Gerente do Departamento de Licitação, uma vez que não houve prejuízo ao licitante. Deve-se buscar o sentido da norma e não apenas a sua literalidade.

3.3.3 A partir de uma leitura mais detida do dispositivo, é perfeitamente possível inferir que a ideia da regra é dar ainda um prazo de 24 horas para que o interessado formule sua proposta após a resposta de sua impugnação. Estando garantido tal prazo, não há que se falar em prejuízo ou nulidade.

4 Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

4.1 seja, no mérito, julgada parcialmente procedente a presente Representação;

4.2 seja determinado à Amazonas Distribuidora de Energia S.A. que:

4.2.1 nas próximas licitações envolvendo a contratação de empresa especializada para fornecer serviços de telecomunicações de conexão dedicada à Internet, bem como aluguel e manutenção de circuitos de comunicação de dados via satélite para interligação de pontos remotos, se abstenha de incluir, dentre os itens de qualificação técnica, a exigência de que a licitante ou seu fornecedor de segmento espacial deva possuir centros de controle e comunicação espacial no Brasil ou deva operar satélites brasileiros;

4.2.2 nas próximas licitações realizadas na modalidade de pregão eletrônico todos os avisos, sobretudo os adiamentos da sessão pública, sejam publicados no Portal Comprasnet como forma de conferir maior publicidade às decisões tomadas no certame, sem prejuízo das demais formas de publicação previstas na legislação.

4.3 seja informado à Representante e à Amazonas Distribuidora de Energia S/A o teor da decisão que for adotada; e

4.4 seja determinado o arquivamento dos autos, conforme condições previstas nos arts. 169, IV, do Regimento Interno/TCU e art. 40, V, da Resolução TCU nº 191, de 21/6/2006.”

7. A proposta de encaminhamento foi aprovada pela Secretária Substituta da Secex/AM.

É o relatório.

VOTO

A representação em exame pode ser conhecida, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

2. Segundo a representante, haveria irregularidades no Pregão Eletrônico nº 488/2009, lançado pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A. para contratação de empresa para fornecimento de uma rede digital, para comunicação de dados e voz com gerenciamento pró-ativo e fornecimento de equipamentos necessários para a integração de quarenta agências remotas localizadas no interior do Estado do Amazonas com o Centro de Processamento de Dados da Amazonas Energia, na cidade de Manaus. As irregularidades, conforme detalhado no relatório precedente, consistiriam na inobservância de prazo para apreciação de impugnação ao edital, transferência tardia e injustificada da data do pregão e possível restrição à competitividade, devido à exigência de que a contratada dispusesse de centro de controle e comunicação espacial localizado no Brasil.

3. Por considerar presentes os requisitos para adoção de medida cautelar e considerando, ainda, a elevada materialidade da contratação, superior a 6 milhões de reais, suspendi cautelarmente o referido pregão, determinando, no mesmo despacho, a oitiva do pregoeiro e do responsável pela aprovação do edital, e oferecendo à Embratel, empresa à qual foi adjudicado o objeto, a oportunidade de, querendo, manifestar-se sobre os fatos narrados no processo. O despacho em questão foi referendado por este colegiado na Sessão de 9/12/2009.

4. Examina-se nesta fase processual, portanto, as respostas às oitivas dos responsáveis, uma vez que a Embratel preferiu não se manifestar.

5. Esclareço, desde já, que o certame em questão foi revogado pela empresa, no dia 10/12/2009, segundo consta do site Comprasnet (fl. 267) “para correção do projeto básico, visando ampliar a competitividade para o certame”.

6. Passando ao exame dos itens que compuseram a oitava, observo que a questão da restrição à competitividade não foi devidamente esclarecida pelos responsáveis. De fato, a análise da legislação aplicável à matéria, realizada pela Secex/AM, mostra que não há obrigatoriedade de que o centro de controle e comunicação esteja situado no Brasil, tal como exigido pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A. no item 13.26 do anexo III do Edital. A inclusão de tal requisito no edital decorreu de uma escolha da empresa contratante, baseada, segundo declarado pela Gerente do Departamento de Licitação e pelo pregoeiro, em possível ganho de segurança, uma vez que os centros brasileiros são regulamentados diretamente pela Anatel. No entanto, a Anatel impõe uma série de condições para a utilização de satélites estrangeiros as quais, uma vez satisfeitas, tornam seu uso tão confiável quanto o de satélites brasileiros, não havendo ganho significativo na utilização exclusiva de satélite brasileiro.

7. Por outro lado, como o número de empresas que operam satélites estrangeiros é seis vezes superior ao das que operam ou representam satélites nacionais, forçoso é reconhecer que o universo das empresas aptas a participar do certame se reduziu significativamente com a condição imposta pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A. Emblemático, a esse respeito, o fato de apenas uma empresa ter apresentado proposta, tendo ofertado o mesmo preço previsto em edital, sem nenhum desconto, na sessão do Pregão ocorrida no dia 23/11/2009.

8. Esse fato, a meu ver, seria suficiente para ensejar a anulação do certame. No entanto, tendo em vista que o pregão em tela foi revogado, deve ser dirigida determinação à empresa no sentido de evitar cláusulas injustificadamente restritivas à competitividade em futuras licitações.

9. Outro ponto da oitava dos responsáveis refere-se à transferência, com atraso, da data da sessão pública do pregão. Conforme apontado pela unidade técnica, embora tenha providenciado a publicação do aviso de adiamento no Diário Oficial da União de 16/11/2009 e em jornal de grande circulação, no dia 17/11/2009, a empresa divulgou o aviso de adiamento no sistema próprio na Internet após o horário inicialmente previsto para a sessão. Cabível, então, determinação à entidade para que, em futuros certames, publique oportunamente os avisos necessários também no portal Comprasnet.

10. O último tópico da oitava refere-se à possível demora na apreciação da impugnação ao edital apresentada pela empresa autora da representação. Segundo os responsáveis, a escassez de tempo para resposta às impugnações foi precisamente o que motivou o adiamento da abertura da sessão pública do dia 19/11/2009 para o dia 23/11/2009. Como todas as impugnações foram respondidas até o dia 19/11/2009, entendo, em consonância com a unidade técnica, não ter se configurado prejuízo à licitante quanto a esse ponto, podendo ser acolhidas as justificativas apresentadas.

11. Anoto, por fim, que tramita no Tribunal o TC-000.057/2010-0, que trata de representação formulada pela mesma empresa, acerca do Pregão nº 642/2009, lançado pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A. em substituição ao pregão de que trata o presente processo, no qual estão sendo examinadas irregularidades semelhantes às aqui discutidas. O processo encontra-se na Secex/AM para promoção da audiência dos responsáveis, após o certame ter sido cautelarmente suspenso.

Com essas considerações, acolho a proposta da unidade técnica, com pequenos ajustes de redação, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 346/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-027.584/2009-0 (com um volume e um anexo)
2. Grupo I, Classe de Assunto VII - Representação
3. Unidade: Amazonas Distribuidora de Energia S.A.
4. Interessado: Hughes Telecomunicações do Brasil S.A.

4.1. Responsáveis: Valdeni Batista Milhomens (CPF nº 225.718.681-87) e Flávio Antônio Belo Isacksson (CPF nº 683.678.302-10)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/AM

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação apresentada pela empresa Hughes Telecomunicações do Brasil Ltda., acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 488/2009, lançado pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 169, inciso IV e 237 do Regimento Interno, c/c o art. 40, inciso V, da Resolução TCU nº 191/2006, em:

9.1 - conhecer da presente representação, considerando-a parcialmente procedente;

9.2 - considerar prejudicada a formulação de determinação tendente à anulação do certame, tendo em vista sua revogação pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A. em 10/12/2009;

9.3 - determinar à Amazonas Distribuidora de Energia S.A. que:

9.3.1 - nas próximas licitações envolvendo a contratação de empresa especializada em serviços de telecomunicações de conexão dedicada à Internet, bem como aluguel e manutenção de circuitos de comunicação de dados via satélite para interligação de pontos remotos, se abstenha de incluir, entre os itens de qualificação técnica, a exigência de que a licitante ou seu fornecedor de segmento espacial possua centros de controle e comunicação espacial no Brasil ou opere satélites brasileiros;

9.3.2 - nas próximas licitações realizadas na modalidade de pregão eletrônico, todos os avisos, sobretudo os adiamentos da sessão pública, sejam publicados no Portal Comprasnet com antecedência razoável, como forma de conferir maior publicidade às decisões adotadas, sem prejuízo das demais formas de divulgação previstas na legislação;

9.4 - notificar a representante e a Amazonas Distribuidora de Energia S.A. acerca deste acórdão;

9.5 - arquivar o processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0346-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC-013.275/2003-4 (com 1 volume e 3 anexos)

Apenso: TC-006.317/2003-6

Natureza: Embargos de Declaração

Unidade: Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Embargante: Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Sumário: REPRESENTAÇÃO. HOSPITAL UNIVERSITÁRIO. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES DE PLANTÃO NÃO PREVISTAS EM LEI. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR FUNDAÇÃO DE APOIO, MEDIANTE REPASSE DE RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. EXCLUSÃO DA MULTA, EM FACE DA RECONHECIDA DIFICULDADE ENFRENTADA PELO GESTOR. DILAÇÃO DO PRAZO PARA ENCERRAMENTO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA FUNDAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DAS CONTRADIÇÕES ALEGADAS. IMPROVIMENTO.

1. Não se dá provimento a embargos de declaração quando verificada a inexistência das falhas suscitadas.

2. Dificuldades no atendimento de determinações do Tribunal, que visam ao cumprimento das leis, não configuram motivo para a interposição de recurso ou embargos declaratórios.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração apresentados pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) em face do Acórdão nº 2662/2009-Plenário, que, em sede de pedido de reexame ajuizado pela UFU e seu ex-Reitor Arquimedes Diógenes Gasparini, reformou parcialmente o Acórdão nº 706/2007-Plenário, a fim de excluir a multa aplicada ao referido gestor e ajustar a redação dos subitens 9.4.1, 9.4.4 e 9.4.5 da deliberação recorrida.

2. Nesta oportunidade, a UFU alega que o acórdão embargado contém “*contradições capazes de impedir ou dificultar sobremaneira o seu cumprimento*”, as quais “*acham-se instaladas nos itens 9.4.4, 9.4.5, 9.4.6, 9.4.7, 9.4.7.1, 9.4.7.2, 9.4.7.3 e 9.4.7.4*”. Previne desde o início que a “*impugnação, apesar de parecer adentrar no mérito da r. decisão dessa Egrégia Corte, não tem o condão de buscar alterar-lhe o conteúdo*”, se bem que “*as contradições apontadas merecem orientação capaz de explicitar a forma de cumprimento da decisão sem, no entanto, (...) prejudicar sobremaneira o funcionamento do Hospital de Clínicas da UFU.*”

3. Para a UFU, “*a determinação contida nos itens 9.4.4 e 9.4.5 (...) irá impor sérias consequências no normal funcionamento do Hospital de Clínicas de Uberlândia, uma vez que impedirá que a Fundação de Assistência, Estudo e Pesquisa de Uberlândia – Faepu continue atuando, juntamente com a Universidade, na manutenção daquele Hospital.*”

4. A Universidade lembra que, “*conforme foi afirmado nas razões do recurso de reconsideração interposto, os contratos de natureza continuada mantidos pela Faepu em sua quase totalidade dizem respeito à contratação de pessoal para atender as necessidades do Hospital (...), [sendo] indispensáveis ao [seu] funcionamento. (...) Como não foi explicitado qual ou quais são esses contratos, fica impossível o cumprimento da determinação contida no item 9.4.4.*”

5. Segundo a UFU, “*a determinação contida no item 9.4.5 (...) contradiz o que está determinado no item 9.4.4 ou vice-versa.*” Enfatiza que “*quem administra o Hospital é a Universidade*”, ao passo que “*a Faepu (...) atua em conjunto com a UFU para a manutenção e funcionamento daquele nosocômio*”, na medida em que “*fornece mão de obra (...), adquire medicamentos e realiza outras despesas indispensáveis ao funcionamento do Hospital, principalmente no que diz respeito a pessoal, pois a receita advinda da prestação de serviços ao SUS está comprometida em mais de 54% com pagamento da folha de funcionários da fundação que [lá] trabalham.*”

6. Continua a UFU argumentando que *“pelo volume e pelo valor das transações contabilizadas na UG do Hospital fica claro, evidente, que não há como fazer a retenção dos valores gastos pela Universidade com a manutenção e funcionamento do Hospital em relação à receita advinda da prestação de serviços ao SUS, antes de repassá-la à Faepu. A receita do SUS é insuficiente para cobrir as despesas realizadas pela UFU, sem contar que atender à determinação contida no item 9.4.5 irá inviabilizar o funcionamento não só do Hospital, como também da Faepu, uma vez que esta não terá como honrar os seus compromissos (...) com (...) trabalhadores [e] fornecedores.”* Informa que *“a receita do SUS representa 98% da receita da Faepu.”*

7. Em seguida, a Universidade menciona o Acórdão nº 2.813/2009-Plenário, que, no seu pensar, se atendido *“pelo Governo Federal, será a tábua de salvação dos Hospitais Universitários”*. Reconhece que *“a forma de funcionamento do Hospital de Clínicas, permeada pela conjugação de esforços da UFU e da Faepu, não é a solução adequada”*, mas lamenta que *“não há solução jurídica (...) empreendida pelo Governo Federal para (...) a gestão dos Hospitais Universitários”*.

8. Completa que não há *“outra saída que não seja a de dar continuidade ao [que] vem sendo praticado ao longo dos anos”*, embora fosse do seu gosto *“estar agindo de acordo com o que estabelece a legislação pertinente, no que diz respeito ao relacionamento da Universidade com a Faepu.”* Calcula que *“mudar a forma desse relacionamento importará no fechamento de, no mínimo, 50% ou mais dos leitos do Hospital de Clínicas, uma vez que não há pessoal no quadro da Universidade suficiente para manter os 510 leitos em pleno funcionamento.”* Revela que a sua *“esperança é a implementação do que está contido no Acórdão nº 2.813/2009-Plenário”*, mas *“enquanto isto não acontece temos que ir levando a situação atual, não numa atitude de confronto ou de desrespeito à legislação ou às determinações dessa r. Corte de Contas, mas para manter o Hospital Universitário aberto (...)”*.

9. Voltando a falar das deliberações tomadas neste processo, a Universidade compreende que *“a determinação contida no item 9.4.6 conflita com a que contém o item 9.4.5, s.m.j., tendo em vista que a determinação para que seja feita a substituição gradual do pessoal contratado pela Faepu por servidores nomeados por concurso público importa no reconhecimento claro de que há necessidade de repassar recursos do SUS para que a Fundação cumpra com o pagamento dos salários dos quase 1.900 trabalhadores contratados pela Faepu, para trabalharem no Hospital de Clínicas da UFU. (...) Se houver a compensação das despesas efetuadas pela UFU não sobrarão recursos suficientes para honrar o pagamento do pessoal contratado pela Faepu, sem contar os demais compromissos com fornecedores (...)”*.

10. No modo de ver da Universidade, *“a determinação contida nos itens 9.4.7.1 e 9.4.7.2, se cumprida como consta do texto, imporá restrição que inviabilizará o relacionamento entre a UFU e a Faepu”*, de natureza *“atípica”*, segundo *“esse Tribunal de Contas já reconheceu (...)”*.

11. Ainda conforme a UFU, *“a determinação contida no item 9.4.7.3, com a devida vênia, não procede e conflita com as disposições dos itens anteriormente comentados”*, *“porque a Faepu não utiliza servidores da Universidade em suas atividades”*; *“pelo contrário, (...) é a UFU que utiliza pessoal da Faepu nas atividades do Hospital.”*

12. Ao final, *“requer a embargante que (...) sejam os presentes embargos de declaração recebidos, conhecidos e providos, para o efeito de corrigir as contradições demonstradas, de forma a permitir que a Universidade continue mantendo o funcionamento do Hospital de Clínicas de Uberlândia com o auxílio da Faepu, até que sejam implementadas as recomendações contidas no Acórdão TCU nº 2.813/2009-Plenário, que analisou com profundidade a situação dos Hospitais Universitários.”*

É o relatório.

VOTO

Os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos, uma vez que foram interpostos por pessoa legitimada, cumpriram o prazo legal e suscitam supostas contradições na deliberação objetada.

2. Observo, não obstante, que estes embargos opõem-se ao julgamento do recurso contra o Acórdão nº 706/2007-Plenário, feito pelo Acórdão nº 2662/2009-Plenário, embora este, a bem da verdade, só tenha mexido em dois dos dispositivos originais, entre todos aqueles que são agora impugnados. Mesmo assim, o primeiro deles, do subitem 9.4.4 do Acórdão nº 706/2007-Plenário, foi para aumentar, de 180 para 360 dias, o prazo dado para que a Universidade assuma os serviços continuados contratados com a Faepu, ou seja, resultou em melhora para a embargante; e o segundo, do subitem 9.4.5, relativo ao cálculo de abatimentos sobre repasses do SUS à Faepu, teve por fim tão-somente corrigir erro material, visto que a determinação continha uma referência equivocada a ela mesma.

3. Por aí já se nota que os embargos hão de ser rejeitados no mérito, na medida em que, na realidade, vêm como pretexto para atacar, inoportunamente, pontos do Acórdão nº 706/2007-Plenário, que não é mais passível de instrumentos de revisão ou de elucidação.

4. Apesar disto, posso demonstrar que não existem as contradições citadas pela embargante.

5. No que diz respeito ao subitem 9.4.4, nem mesmo a Universidade sabe apontar qual seria a contradição, e assim se limita a queixar-se das dificuldades que terá de enfrentar para cumprir a determinação que a obriga a assumir os serviços inapropriadamente transferidos à Faepu. Aparenta não conseguir identificar quais seriam os contratos, quando o acórdão claramente é genérico, referindo-se a todos os que envolvam serviços de natureza continuada prestados por quaisquer fundações de apoio.

6. Quanto ao subitem 9.4.5, não há contradição nenhuma com o 9.4.4. Enquanto este dá prazo para que a Universidade assuma os contratos de serviços continuados, aquele exige que, nesse meio tempo em que se admite a permanência da Faepu, os valores provenientes do SUS sejam repassados à Fundação na exata proporção devida. Em nenhum momento o dispositivo fixa parâmetros para que a Universidade proceda aos eventuais abatimentos que se mostrem necessários. Apenas requer transparência no repasse excepcional de recursos do SUS à Faepu e que a Universidade não deixe de antes usá-los para cobrir os seus próprios gastos, se existirem, com a manutenção do Hospital de Clínicas. Se, até a Universidade assumir os serviços, ela tiver como comprovar que não custeava nada do Hospital e que a Faepu precisa gastar tudo ou mais do que advém do SUS para mantê-lo, não há impedimento em que o repasse seja integral. Se não, os abatimentos são necessários.

7. Com referência ao Acórdão nº 2813/2009-Plenário, sem dúvida que ele projeta um modelo primoroso de gestão dos hospitais universitários, que lhes confere autonomia administrativa e financeira, sem desvinculá-los academicamente das universidades e fortalecendo-lhes no campo da pesquisa. Todavia, é inegável que o acórdão contém ideais programáticos, que não invalidam nem podem servir de condição para que as universidades cumpram a legislação atual. Tanto que o Acórdão nº 27/2010-Plenário, que é posterior, tornou a demandar do Hospital de Clínicas de Uberlândia *“estrutura administrativa que permita avocar atribuições hoje exercidas pela Faepu que não estejam em consonância com os normativos que regem a relação entre as instituições federais de ensino superior e suas fundações de apoio”*.

8. Além do mais, é bom destacar que o TCU não apenas vem colaborando para a solução do problema dos hospitais universitários, na forma evidenciada, por exemplo, pelo aludido Acórdão nº 2813/2009-Plenário, como tem sido compreensivo com a situação irregular que neles se instalou em termos de gestão, considerando que, no presente caso, foi concedido nada menos do que um ano para que a Universidade Federal de Uberlândia restaure a normalidade.

9. Também não há conflito entre os subitens 9.4.6 e 9.4.5 do Acórdão nº 706/2007-Plenário. Ao contrário, entre eles há sintonia, tendo em vista que o primeiro manda que a Universidade substitua o pessoal contratado mediante fundações de apoio por servidores concursados, gradualmente, até o final do prazo para assunção direta dos serviços, dando mais importância ao disposto no subitem 9.4.5, pois, à medida que as substituições forem acontecendo, menos será devido à Faepu.

10. Por outro lado, sobre os subitens 9.4.7.1 e 9.4.7.2, que proíbem a contratação de fundações de apoio para atividades continuadas ou para intermediação de fornecimento de bens, as complicações levantadas pela Universidade devem ser superadas com esforço administrativo e de maneira nenhuma representam contradições no acórdão suscetíveis de embargos.

11. Enfim, o subitem 9.4.7.3, que impede a participação de servidores da Universidade em atividades desempenhadas por fundações de apoio que não tenham vinculação com projetos de pesquisa ou desenvolvimento institucional, está absolutamente coerente com o que foi apurado no processo, sem contar que não se dirige de modo específico à Faepu, como colocado pela embargante. A determinação é pertinente porque foi constatada a participação de servidores-dirigentes da UFU na direção de fundações de apoio, o que não tem amparo na legislação.

12. Diante do exposto, não havendo de fato as contradições apontadas, nem se referindo elas ao Acórdão nº 2662/2009-Plenário, os presentes embargos de declaração não merecem provimento.

Assim, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 347/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-013.275/2003-4 (com 1 volume e 3 anexos) – Apenso: TC-006.317/2003-6
2. Grupo II, Classe de Assunto I - Embargos de Declaração
3. Unidade: Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
4. Embargante: Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
- 5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que nesta fase se examinam embargos de declaração opostos ao Acórdão nº 2662/2009-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei nº 8.443/92, em:

- 9.1. conhecer destes embargos de declaração para, no mérito, negar-lhes provimento;
- 9.2. notificar a embargante, com o envio deste acórdão, relatório e voto.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0347-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-008.398/2004-1 (com 1 volume)

Natureza: Prestação de contas simplificada (exercício de 2003)

Unidade: Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Alagoas – Sesi/AL

Responsáveis:

- Arnóbio Cavalcanti Filho (CPF: 308.202.354-15)
- José Aprígio Vilela (CPF: 020.869.484-68)
- José Fernandes Souza de Holanda (CPF: 099.356.904-82)
- José Carlos Lyra de Andrade (CPF: 038.849.024-15)
- José Helio Barbosa Lima (CPF: 291.509.494-20)
- José Jobson Ferreira Torres (CPF: 164.000.974-49)
- Norival Antonio de Bulhões Braga (CPF: 033.286.004-34)
- Ricardo Coelho de Barros (CPF: 209.084.744-15)
- Romildo Ramos Rocha (CPF: 003.431.884-49)
- Silvio Sandes Torres (CPF: 060.202.084-00)

Advogado constituído nos autos: não consta

Sumário: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2003. PRESTAÇÃO DE AUXÍLIO FINANCEIRO AO INSTITUTO EUVALDO LODI SEM PREVISÃO LEGAL OU REGULAMENTAR. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS SEM A PREVISÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, COM OBJETO INDEFINIDO E SEM INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA SUA EXECUÇÃO. OUTRAS IRREGULARIDADES. CONTAS IRREGULARES EM RELAÇÃO AO DIRETOR-REGIONAL E REGULARES COM RESSALVA EM RELAÇÃO AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. MULTA. DETERMINAÇÕES.

1. Não cabe às entidades do Serviço Social da Indústria transferir recursos financeiros para a manutenção do Instituto Euvaldo Lodi, ante a falta de previsão legal.

2. Aplicam-se aos convênios firmados pelas entidades do Sistema Sesi, na ausência de normas disciplinadoras desses instrumentos no âmbito daquelas entidades, as disposições da Portaria Interministerial 127/2008.

RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas, apresentada de forma simplificada, do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Alagoas – Sesi/AL referente ao exercício de 2003.

2. O Relatório de Auditoria (fls. 50/63) elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno apontou como não elididas um conjunto de ocorrências, das quais são relacionadas a seguir aquelas que foram objeto de audiência ou citação no âmbito deste Tribunal:

- a) despesas fora da finalidade institucional do Sesi, no valor de R\$ 32.537,46, com pagamento de *buffet*, refeições, confraternizações e patrocínio de eventos;
- b) despesa sem amparo legal referente ao repasse, no exercício de 2003, do valor de R\$ 20.902,75 ao Instituto Euvaldo Lodi – IEL, a título de auxílio financeiro;
- c) locação de veículos com preços acima dos de mercado e compra antieconômica de peças de decoração;
- d) convênios celebrados com diversas entidades, sem que houvesse prestação de contas ou comprovação da execução do objeto.

3. Em razão das impropriedades constatadas na gestão da entidade, o Controle Interno emitiu Certificado de Auditoria (fl. 185) e o Parecer do Dirigente de Controle Interno (fl. 186) certificando a irregularidade das contas do Sesi/AL referentes ao exercício de 2003.

4. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome atestou ter tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno, conforme Pronunciamento Ministerial à fl. 191.

5. No âmbito deste Tribunal, foi feita audiência do dirigente do Sesi/AL em razão das ocorrências acima mencionadas (exceto a da alínea “c”), conforme ofício à fl. 222. Por meio desse mesmo ofício, o responsável foi também citado em razão da constatação das seguintes ocorrências que configuram débito:

5.1. convênio s/nº, firmado em 1º/11/1999 com a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas – Fiea, com o objetivo de implementar ações, prestar consultoria nas áreas financeira, tributária e de comunicação social, e desenvolver projetos voltados aos interesses da indústria e em benefício do segmento empresarial, melhorando a eficiência do sistema produtivo, no tocante às seguintes irregularidades:

a) repasse de recursos no montante de R\$ 25.776,30 no período de 23/5/2003 a 31/8/2003 sem lastro conveniente, uma vez que o necessário termo aditivo de prorrogação da vigência deste convênio só veio a ser firmado em 1º/9/2003, muito embora o prazo anterior de vigência tenha expirado em 22/5/2003;

b) pagamento, com recursos do convênio, de homenagem a político do Estado de Alagoas, publicada em jornal local, conforme nota fiscal de prestação de serviço nº 361, no valor de R\$ 1.400,00, de 15/9/2003 (fl. 117);

5.2. convênio s/nº, firmado em 1º/11/1999 com a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas – Fiea, objetivando desenvolver trabalhos de cooperação mútua para o intercâmbio nas áreas de assessoria e consultoria em gestão empresarial, no tocante à irregularidade consistente no repasse de recursos no montante de R\$ 35.000,00, no período de 1º/1 a 22/5/2003, sem lastro conveniente, uma vez que o necessário termo aditivo de prorrogação da vigência deste convênio só veio a ser firmado em 21/5/2003, para vigorar a partir de 23/5/2003, muito embora o prazo anterior de vigência tenha expirado em 22/5/2002;

5.3. convênio s/nº, firmado em 2/5/2003 com a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas – Fiea, objetivando desenvolver projetos de capacitação técnica, tecnológica e gerencial das micro e pequenas empresas industriais do setor de confecções do Estado de Alagoas e para a promoção do desenvolvimento e da competitividade das indústrias de mármore e granito do Estado de Alagoas, no tocante à irregularidade consistente no repasse de recursos antes do período de vigência do Convênio, que teve início em 2/5/2003, sendo R\$ 20.000,00 em 9/1/2003 e R\$ 5.000,00 em 6/2/2003.

6. A audiência referente à ocorrência mencionada na alínea “c” do item 0 foi promovida por meio do ofício à fl. 273.

7. Tendo o responsável apresentado as razões de justificativa e alegações de defesa em relação às audiências e à citação, foi elaborada no âmbito da Secex/AL a instrução às fls. 279/288, bem como o parecer do Secretário daquela unidade técnica (fls. 303/322), o qual transcrevo a seguir, como parte deste relatório:

“Trata o presente feito da prestação de contas relativa ao exercício de 2003 do Departamento Regional do Serviço Social da Indústria em Alagoas – Sesi/AL.

2. A Secretaria Federal de Controle Interno posicionou-se pela irregularidade das referidas contas, em razão das constatações indicadas no relatório de fls. 50/63-Volume Principal-VP.

3. Embora filie-me, em suma, à análise efetuada pelo Sr. Analista, faz-se necessário tecer algumas considerações adicionais, seguindo, para tanto, a sequência de questões objeto da citação e da audiência autorizadas pelo Exmº Sr. Ministro-Relator.

IRREGULARIDADES OBJETO DA CITAÇÃO (fls. 219-223)

3.1. Convênio s/nº, firmado em 1º.11.1999 [com a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas – Fiea], com o objetivo de implementar ações, prestar consultoria nas áreas financeira, tributária e de comunicação social, e desenvolver projetos voltados aos interesses da indústria e em benefício do segmento empresarial, melhorando a eficiência do sistema produtivo, tendo sido constatadas as seguintes irregularidades:

□ *repassse de recursos no montante de R\$ 25.776,30 no período de 23.05.2003 a 31.08.2003 (cerca de 3 meses), sem lastro convencional, uma vez que o necessário termo aditivo de prorrogação da vigência deste convênio só veio a ser firmado em 1º.09.2003, muito embora o prazo anterior de vigência tenha expirado em 22.05.2003;*

□ *pagamento com recursos do Convênio de homenagem em jornal local à político do Estado de Alagoas, conforme nota fiscal de prestação de serviço nº 361, de 15.09.2003, à fl. 117 dos autos;*

3.1.1 O Responsável asseire em sua defesa que não há impedimento legal que o Sesi celebre convênios com a Fiea ou com o IEL, existindo, inclusive, permissivo regulamentar no art. 45, **p e q**, do Regulamento do Sesi.

3.1.2 Que a interrelação entre o Sesi, Senai, IEL e Fiea sempre buscam soluções para a consolidação de suas respectivas missões institucionais, e que desde 1999, quando esses convênios foram celebrados, as contas da entidade sempre foram certificadas como regulares.

3.1.3 Por essa razão, insiste na ausência de irregularidades na gestão dos convênios, mas admite ‘... que houve em alguns casos, violação ao aspecto formal, sem que tal impropriedade se constitua em lesão ao erário que pudessem macular a gestão da entidade’.

3.1.4 Alega, ainda, que não poderia ser exigido do Sesi que a formalização dos convênios siga os moldes da IN/STN 01/97, ‘aplicável aos órgãos públicos’, e que existe farta documentação, integrando a prestação de contas, que comprovam a boa e regular aplicação dos recursos e o alcance dos objetivos propostos.

3.1.5 Quanto às transferências efetuadas no período de 23/5/2003 a 31/8/2003, sem lastro convencional, vez que o término da vigência ocorreu em 22/5/2003, e o aditivo de prorrogação só foi firmado em 1º/9/2003, assume a falha, mas esclarece que não se registrou nenhum tipo de prejuízo aos projetos e nem ocorreu a malversação dos recursos transferidos (fls. 241).

3.1.6 O Sr. Analista concluiu que os repasses efetuados no período em que o convênio estava extinto, vez que expirada sua vigência sem a renovação, não caracterizam débito.

3.1.7 Antes de analisar os fatos objeto da citação, cumpre destacar que o convênio em questão já foi rescindido, conforme informação prestada pelo Diretor do Sesi/AL (fls. 241), em atenção à recomendação da CGU.

3.1.8 Quanto às transferências efetuadas pelo Sesi no período em que a avença estava sem lastro de convênio, vez que expirada a vigência em 22/5/2003, mas o aditivo de prorrogação só foi celebrado em 1º/9/2003 (fls. 105-114), embora constitua um ato irregular, já que o vencimento da avença provocou sua extinção, o que impossibilitaria seu aditamento, não se evidenciou má-fé do responsável e nem foi apontado fato que indicie desvio de recursos, apresentando-se mais como falha operacional, não caracterizando, portanto, a existência de débito, como bem asseireu o Sr. Analista, cabendo, apenas, **determinação** ao Sesi/AL que mantenha controle da vigência dos convênios firmados, abstendo-se de promover a renovação de convênios cuja vigência já tenha expirado.

3.1.9 Já quanto ao pagamento, no valor de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais), com recursos do mesmo convênio, de homenagem em jornal local à político do Estado de Alagoas, conforme nota fiscal de prestação de serviço nº 361, de 15.09.2003, juntada às fls. 117 dos autos, o responsável não se manifestou.

3.1.10 A instrução técnica manifestou-se no sentido da condenação do responsável em débito.

3.1.11 Data vênica da posição do Sr. Analista e mesmo considerando que a citação tenha sido feita ao responsável, verifica-se que a nota fiscal foi emitida em favor da Fiea, que realizou a despesa com recursos do convênio mantido com o Sesi, embora sem nenhuma relação com objeto conveniado. Neste caso, compete ao Sesi proceder a impugnação desse gasto e exigir da Fiea, como conveniente, o ressarcimento do valor, devidamente corrigido, sob pena da instauração da Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/92.

3.1.12 Assim, é de se propor **determinação** ao Sesi/AL que notifique a Fiea para no prazo de quinze dias, promover o ressarcimento da quantia de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais), relativa à despesa com homenagem em jornal local à político do Estado de Alagoas, conforme nota fiscal de

prestação de serviço nº 361, de 15.09.2003, sem relação com o objeto conveniado, atualizada monetariamente desde 15/9/2003, aos cofres do Sesi/AL, sob pena do não ressarcimento ensejar a instauração pelo Sesi/AL, no prazo de 90 (noventa dias) da devida Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/92 e da IN TCU 13/1996, a ser encaminhada a este Tribunal nesse prazo.

3.2 Convênio s/nº, firmado em 1º.11.1999 [com a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas – Fiea], **com o objetivo de desenvolver trabalhos de cooperação mútua para o intercâmbio nas áreas de assessoria e consultoria em gestão empresarial, no tocante a seguinte irregularidade:**

□ *Repasse de recursos no montante de R\$ 35.000,00 no período de 1º/1/2003 a 22/5/2003 (1 ano), sem lastro convencional, uma vez que o necessário termo aditivo de prorrogação da vigência deste convênio só veio a ser firmado em 21/5/2003, para vigorar a partir de 23/5/2003, muito embora o prazo anterior de vigência tenha expirado em 22/5/2002;*

3.2.1 Embora neste caso o lapso temporal sem lastro convencional tenha sido muito extenso, o que demonstra certo descontrole ou descaso da entidade na gestão desses convênios, filio-me à posição do Sr. Analista em não considerar tal fato como débito, aplicando a mesma posição externada no subitem 3.1.8 supra.

3.2.2 A defesa do responsável procurou conferir à questão menos importância, alegando, em suma, que os fins justificam as ocorrências verificadas. Não se pode olvidar que o Sesi, por gerir recursos públicos, deve subsumir sua atuação aos princípios regedores da Administração Pública, como o da legalidade.

3.2.3 Merece destaque a informação do Diretor do Sesi/AL de que esta avença foi rescindida, atendendo recomendação da CGU (fls. 242).

3.3 Convênio s/nº, firmado em 2/5/2003 [com a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas – Fiea], **com o objetivo de desenvolver projetos de capacitação técnica, tecnológica e gerencial das micro e pequenas empresas industriais do setor de confecções do Estado de Alagoas e para a promoção do desenvolvimento e da competitividade das indústrias de mármore e granito do Estado de Alagoas, no tocante a seguinte irregularidade:**

□ *Repasse de recursos antes do período de vigência do Convênio, que teve início em 2/5/2003, sendo R\$ 20.000,00 em 9/1/2003 e R\$ 5.000,00 em 6/2/2003;*

3.3.1 Em relação às despesas efetuadas antes do início da vigência do convênio, informou o responsável que o Setor Financeiro do Sesi/AL está analisando a questão e confirmada a ocorrência, será providenciado junto à Fiea a devolução dos valores (fls. 243).

3.3.2 O Sr. Analista manifestou-se no sentido de que os recursos repassados pelo Sesi/AL à Fiea sem a existência de convênio ou de qualquer suporte documental que lhes servissem de fundamento, por não permitirem aferir se tais recursos foram utilizados para atingir os objetivos do convênio que veio a ser firmado posteriormente, configuram débito.

3.3.3 De fato, o próprio responsável não soube justificar a grave irregularidade, já que houve transferência de recursos financeiros do Sesi/AL para a Fiea desprovida de qualquer fundamento ou suporte em avença que justificasse os repasses, afigurando-se como liberalidade praticada pelo gestor do Sesi/AL, e que pode ser inserida no contexto do discutível entrelaçamento entre essas entidades, concretizado por meio de convênios com objetos genéricos e de controle da aplicação dos recursos e finalísticos duvidosos.

3.3.4 O responsável limitou-se a alegar que está sendo realizada análise da constatação pelo setor financeiro do Sesi/AL, que pode resultar na cobrança desses valores junto a Fiea, o que não aproveita ao responsável neste momento processual, segundo a instrução técnica.

3.3.5 Se já não bastasse o fato de que os convênios celebrados terem sido ajustados de forma que não permite o real controle dos recursos transferidos e sem que se tenha a certeza do interesse recíproco dos entes convenientes, não se podem aceitar como regulares repasses do Sesi/AL a Fiea, sem nenhum lastro convencional, para futura convalidação com a celebração de convênio, que, neste caso, nem previu os repasses já realizados.

3.3.6 Entretanto, embora confirmada a grave irregularidade, é de se ponderar que a constatação do Controle Interno não levanta indícios de desvio desses recursos, que figuram no quadro apresentado pelo Sesi/AL às fls. 140.

3.3.7 Isso posto, lamentando por divergir do Sr. Analista, não vislumbro que se possa imputar como débito ao responsável, já que os recursos inquinados foram objeto de aplicação no bojo do convênio em questão, ainda que não previstos inicialmente, sendo inseridos na prestação de contas da avença, sem que se tenha notícia de seu desvio.

3.3.8 Tal conclusão não descaracteriza a grave irregularidade praticada pelo Diretor do Sesi/AL, em transferir recursos da entidade para a Fiea sem amparo em convênio ou em norma regulamentar, e que deve ensejar proposta de aplicação da **multa** prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92.

3.3.9 Além disso, deve-se sugerir **determinação** deste Tribunal ao Sesi/AL para que se abstenha de efetuar transferências de recursos a outras entidades em datas anteriores ou posteriores à vigência do convênio ou instrumento congênere.

3.3.10 Desse modo, perfilho com a proposta lançada na instrução técnica, em responsabilizar o Sr. José Carlos Lyra de Andrade, Diretor do Sesi/AL.

IRREGULARIDADES OBJETO DA AUDIÊNCIA (Fls. 219-229 e 273)

3.4 No caso das despesas alheias à finalidade do Sesi, em descumprimento ao art. 54, *caput*, do Decreto 57.375/67, detalhadas no item 5.1 da instrução retro e no subitem 2.1 do Anexo I do Ofício de audiência - fls. 223/224), o Sr. Analista concluiu pelo não acatamento das justificativas por entender que as despesas realizadas não se coadunam com os objetivos institucionais do Sesi.

3.4.1 A questão da realização de despesas pelas entidades que compõem o Sistema 'S' com festividades, confraternizações, almoços, recepções e outras assemelhadas é tema que surge com alguma frequência. A análise desse tipo de despesa não pode ser a de rechaçá-las por completo, numa análise abstrata, mas sim diante do exame do caso concreto.

3.4.2 O Sesi/AL, sendo mantido por contribuições parafiscais compulsórias, ou seja, de caráter público, embora guarde características e objetivos próprios, tem a obrigação constitucional de prestar contas sobre a boa e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade e, notadamente, de aplicar os recursos a seu cargo em ações voltadas às atividades institucionais da entidade.

3.4.3 Mesmo na utilização das receitas decorrentes de fontes diversas da contribuição legal - denominadas receitas próprias -, cumpre lembrar que embora não sejam recursos parafiscais, encontram sua autorização na lei, devendo, portanto, aplicar-se exclusivamente nos objetivos definidos pela lei de criação do Sesi.

3.4.4 Nas diversas despesas apontadas pelo zeloso Controle Interno, que incluem, inclusive, despesas com patrocínios de eventos, encontram-se algumas de duvidoso cabimento, como a feita ao João Batista Buffet, no valor de R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais), em 21/11/2003, referente a almoço oferecido a representantes das indústrias da França, Portugal e Alemanha, quando em visita ao Estado de Alagoas para tratar de assunto relativo aos interesses do setor secundário da economia alagoana.

3.4.5 É evidente que essa despesa deveria ser arcada pelo Estado de Alagoas ou pela Federação das Indústrias do Estado de Alagoas, e não pelo Sesi/AL. A vinda de investidores estrangeiros ao Estado, apenas em uma visão mediata poderia beneficiar os trabalhadores, caso esses investidores viessem a concretizar ações no Estado com a criação de empregos. Mas, esse não é objetivo imediato do Sesi, mas sim das empresas, ou do próprio Estado de Alagoas. Pensamento contrário levaria o Sesi e o Senai a ficarem patrocinando, financiando ou bajulando a classe patronal para que criem empregos, o que resultaria em benefícios aos trabalhadores. Contudo, nem a lei e nem o regulamento dessas entidades permite tal conduta.

3.4.6 Outras despesas devem ser repudiadas e não podem ser arcadas pela entidade, como a assunção de despesas relativas à confraternização natalina da Diretoria e Conselho Regional, a exemplo

do gasto de R\$ 1.251,53 (um mil duzentos e cinquenta e um reais e cinquenta e três centavos), citado no item '5.1.c' da instrução de fls. 286.

3.4.7 A justificativa do responsável passa por insistir que essas despesas foram feitas visando à finalidade institucional da entidade, seja objetivando a valorização dos servidores e parceiros, seja buscando ganho social, político e de imagem que as justificariam.

3.4.8 Em algumas despesas, como a realizada no Restaurante Gary Kasparov, no valor de R\$ 230,00, e no coquetel da abertura da 3ª semana fazendária, no valor de R\$ 1.770,00, o responsável informou que teriam sido realizadas pelo Sesi-Eventos e foram ressarcidas à instituição, contudo olvidou de anexar os comprovantes (fls. 244).

3.4.9 Feito o contato pela Secretaria com o Sesi/AL, foram enviados os documentos apensos a que se referiu o Sr. José Carlos Lyra em suas razões de justificativa, e juntados às fls. 289-301.

3.4.10 No caso da despesa mencionada no subitem 3.4. 9 retro, foi enviada cópia da nota fiscal e recibo correspondentes (fls. 290), cópia da prestação de contas do Sesi Eventos (fls. 291) e cópia dos comprovantes de pagamento da SEFAZ-AL ao Sesi (fls. 292-293), documentos que atestam sanam os questionamentos relativos à essa despesa.

3.4.11 Também em outra despesa impugnada, no caso, o pagamento ao Restaurante Garry Kasparov, em Maceió/AL, de despesa no valor de R\$ 230,00, realizada em 19.11.2003, com lanches durante a realização da SIPAT da OAS, o Diretor do Sesi/AL informou tratar-se de despesa feita pelo Sesi Eventos e remeteu os documentos de fls. 289 e 294-296, que comprovam que a despesa foi ressarcida pela Construtora OAS Ltda.

3.4.12 De modo geral, embora tenham sido verificadas outras despesas que em nosso juízo não se coadunam com a finalidade institucional do Sesi-AL, algumas direcionadas a eventos voltados ao público interno ou com público alvo alheio aos objetivos da Instituição, não foi apontada a prática de valores abusivos ou que caracterizem desvio de recursos, mas sim, fruto de prática costumeira e até então não combatida pelos órgãos de controle, como agora o foi no elogiável trabalho da CGU, e que estão por exigir determinações preventivas e corretivas desta Corte, com seu poder de coerção.

3.4.13 Assim, parcialmente na linha defendida pelo Sr. Analista, entendo que as justificativas do responsável não podem ser aceitas, em razão da realização de despesas alheias aos objetivos institucionais do Sesi/AL, razão pela qual deve o responsável ser apenado com a **multa** prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, assim como deve ser dirigida **determinação** ao Sesi/AL para que:

a) evite despesas que não se harmonizem com os objetivos institucionais da Entidade, bem como que se destinem a apoiar atividades de interesse específico ou preponderante de outra classe ou entidade, especialmente patronal, cujos benefícios não importem claramente em aprimoramento profissional ou promoção social;

1) abstenha-se de realizar despesas com promoção, a exemplo da despesa no valor de R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais), feita em 21/11/2003, ao João Batista Buffet, referente a almoço oferecido a representantes das indústrias da França, Portugal e Alemanha, quando em visita ao Estado de Alagoas para tratar de assunto relativo aos interesses do setor secundário da economia alagoana, e da despesa com confraternização natalina da Diretoria e Conselho Regional, no valor de R\$ 1.251,53 (um mil duzentos e cinquenta e um reais e cinquenta e três centavos).

3.5 Repasses financeiros, sem amparo legal, ao Instituto Euvaldo Lodi – IEL, em razão do Sesi compor o quadro orgânico deste Instituto na qualidade de Entidade Fundadora, alheios, portanto, à finalidade do Sesi, infringindo o art. 54, caput, do Decreto 57.375/65, tendo sido constatados repasses no montante de R\$ 20.902,75 em 2003 (item 2.2 do Anexo I do Ofício de audiência, fls. 244/245).

3.5.1 A justificativa do responsável centrou-se na alegação de que o IEL, conforme seu estatuto, conta com contribuintes institucionais, dentre os quais figura o Sesi, que guarda ampla afinidade institucional com o IEL, não havendo, assim, nenhum impedimento de que o Sesi promova essa associação, inclusive fulcrado no incentivo à criação de formas associativas previstas na CF/88.

3.5.2 Ressalta que o Sesi figura na qualidade de sócio instituidor e mantenedor do IEL, juntamente com a Fiea e com o Senai, que para desenvolver seus objetivos, necessita da colaboração institucional dos associados, inclusive financeira.

3.5.3 Alega, por fim, que para o presente exercício – 2005 –, o setor jurídico do Sesi já está providenciando resolução que aprovaria a contribuição ao IEL, a exemplo do procedimento utilizado pelo Departamento Nacional do Sesi.

3.5.4 O Sr. Analista considerou as justificativas insuficientes para respaldar a conduta questionada, por entender que o Sesi, por ser mantido com contribuições parafiscais compulsórias, de caráter público, tem o dever de aplicar esses recursos na forma da legislação que o instituiu, o que não foi demonstrado.

3.5.5 Assiste razão à instrução técnica de que não há amparo normativo para as transferências institucionais do Sesi para o IEL. O fato do Sesi receber contribuições de natureza pública exige que a aplicação desses recursos obedeça à legislação, até porque as entidades do Sistema ‘S’, devem pautar seus procedimentos nos princípios gerais aplicáveis à Administração Pública, como o princípio da legalidade, conforme já decidiu esta Corte, ao enfrentar a questão da realização de licitações por essas entidades (Decisão 907/1997-TCU-Plenário).

3.5.6 Aliás, este também foi o posicionamento do Exmº Sr. Ministro Marcos Bemquerer Costa quando da apreciação do TC-008.145/1999-7 - Prestação de Contas do Sesi/AP, exercício de 1998 -, onde no voto condutor do Acórdão 357/2002-TCU-Plenário, afirmou o seguinte, *litteris*:

‘12. Outras duas irregularidades despertam-me a atenção: o empréstimo à FIAP, no valor de R\$ 149.971,35, e **o repasse de recursos para custeio do IEL/AP, mediante o Convênio 02/98, no valor de R\$ 5.000,00 mensais, ambos sem previsão legal ou regulamentar.** Com relação ao empréstimo, o responsável limitou-se a comentar que os recursos concedidos destinavam-se à execução de obra para melhorar as instalações da Federação, que abrigariam a Direção e o Conselho Regional do Sesi/AP, as Direções Regionais e os Conselhos do IEL e do Senai (fl. 184), deixando, porém, de demonstrar o fundamento legal para essa operação financeira. **No que se refere ao repasse para custeio do Instituto, o responsável somente esclareceu que o IEL/AP, desde a sua criação, subsiste às expensas de tais repasses (fl. 184), mas, não informa, de igual modo, a norma legal ou regulamentar que ampare essa prática. Tanto num como noutro caso, os atos cometidos afrontam as disposições do art. 54, caput, do Decreto 57.375/1965, que restringe a aplicação dos recursos do Sesi em prol das finalidades da instituição, e caracterizam ato de gestão antieconômico.**’ (grifos não figuram no original)

3.5.7 Já ao enfrentar a questão atinente aos repasses institucionais do Sesi e do Senai ao IEL, no âmbito do TC-004.531/2004-5, que envolve o Sesi/PR, o eminente Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, no voto condutor do Acórdão 53/2005-TCU-Plenário, assim manifestou-se, *verbis*:

(...)

‘e) não me parece caber ao Sesi e ao Senai manter o Instituto Euvaldo Lodi mediante ‘convênios institucionais’, uma vez que as transferências de recursos ao IEL devem ser previstas em convênios com objetos específicos, relacionados a execução de projetos que guardem consonância com os objetivos institucionais do Sesi e do Senai, contendo, ao menos, o plano de trabalho, cronograma de execução, prazo de vigência e cláusula obrigando o Instituto a prestar contas dos recursos recebidos; e

f) no mesmo sentido, não me parece caber ao Sesi e ao Senai transferir recursos ao IEL para despesa com folha de pagamento de seus empregados, nem para despesas correntes, sendo obrigação do Instituto obter as receitas necessárias à sua manutenção’.

3.5.8 O próprio responsável admite a irregularidade ao indicar que a unidade jurídica do Sesi/AL já está aprovando, para o exercício de 2005, contribuição ao IEL, de modo análogo ao que foi feito pelo Departamento Nacional.

3.5.9 Desse modo, não se pode continuar permitindo o ‘auxílio financeiro’ do Sesi/AL ao IEL/AL sem amparo legal ou regulamentar, sendo cabível **determinação** ao Sesi/AL para que se abstenha de

proceder novos repasses ao IEL/AL sem o devido amparo regulamentar, por afrontar as disposições do art. 54 do Decreto 57.375/1965, devendo aplicar os recursos do Sesi apenas em prol das finalidades da instituição e através de instrumentos jurídicos previstos em lei ou regulamento ou, ainda, por meio de convênio específico, a ser feito utilizando do regramento estabelecido pela IN/STN 01/97, conforme decidido por esta Colenda Corte no Acórdão 614/2005-TCU-Plenário.

3.5.10 Ademais, diante da falta de amparo legal ou regulamentar para o repasse financeiro do Sesi/AL para o IEL, que alcançou a cifra de R\$ 20.902,75 (vinte mil novecentos e dois reais e setenta e cinco centavos) em 2003, e que tais repasses, pelo que se sabe, continuam ocorrendo, deve-se **rejeitar as razões de justificativa** apresentadas pelo gestor, sem prejuízo da determinação alvitrada no subitem anterior.

3.6 Repasses financeiros efetuados a outras Entidades por meio de Convênios com objetos alheios à finalidade do Sesi, descumprindo o art. 54, caput, do Decreto 57.375/67, e outras irregularidades, conforme especificado no subitem 2.3 do Anexo I do Ofício de audiência (fls. 224 a 229).

CONVÊNIOS FIRMADOS COM A FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE ALAGOAS – FIEA

3.6.1 Conforme bem exposto na instrução técnica e já referido neste parecer, o responsável insiste em afirmar nas suas justificativas que não há qualquer impedimento legal para a celebração de tais instrumentos pelo Sesi, mas incentivo em seu regulamento. Destaca, também, que não se aplica às entidades do Sistema ‘S’ a exigência da aplicação da IN/STN 01/1997, norma que seria aplicável apenas aos entes da Administração Pública, e que foi apresentada farta documentação a título de prestação de contas, que comprovariam a boa e regular aplicação dos recursos.

3.6.2 A descrição dos fatos pelo Controle Interno e a maneira resumida e desacompanhada de provas com que o responsável apresentou suas justificativas a este Tribunal, não permitem acolhê-las como suficientes para afastar a irregularidade.

3.6.3 Realmente, a rigor, não estaria o Sesi/AL obrigado a utilizar a IN/STN 01/1997, como norma regulamentadora da celebração de convênios com outros entes. Por outro lado, os convênios celebrados, com poucas exceções, mostram-se irregulares, justamente por terem objetos por demais genéricos e abrangentes, não estarem acompanhados de plano de trabalho que detalhe o objeto conveniado de forma específica, não exigirem conta bancária específica para movimentação dos recursos repassados, não preverem as obrigações das partes, cronograma de execução, e, principalmente, a obrigatoriedade e a forma de prestação de contas que permita ao ente repassador, no caso, o Sesi/AL, bem como às entidades fiscalizadoras externas, verificar o fiel cumprimento do objeto avençado e avaliar os resultados alcançados.

3.6.4 Se o Sesi não está obrigado a basear seus procedimentos para celebração de convênios na Instrução Normativa citada, muito menos está autorizado a transferir vultosos recursos à Fiea, ao IEL e outras entidades, sem o mínimo de critério, objeto definido e sem controle do destino dos recursos. Não há amparo nenhum para essa conduta que só favorece o descontrole das contas do Serviço e a impossibilidade de mensuração dos resultados das ações.

3.6.5 Por ressentir entidades como o Sesi de regulamento para a celebração de convênios, a exemplo do que ocorre na área de licitações, a negativa da utilização, ainda que subsidiária, da IN/STN 01/97, causa estranheza. Trata-se de norma regulamentadora da celebração desses ajustes, passando o Sesi a ter preceitos e parâmetros que permitam firmar avenças que respeitem princípios básicos da Administração Pública, como a legalidade, a transparência e o controle.

3.6.6 Ademais, no caso do convênio do Sesi com a Fiea tendo por objeto a realização de consultoria financeira, tributária e de comunicação social, e desenvolvimento de projetos voltados aos interesses da indústria e em benefício do segmento empresarial (item 2.3.a do ofício da audiência – fls. 224-225), a

prestação de contas referida pelo Diretor Regional do Sesi é bastante genérica, não permitindo uma acurada avaliação da gestão dos recursos repassados e dos resultados alcançados (fls. 239/242).

3.6.7 Não foi justificado, por exemplo, que os recursos do convênio tenham sido utilizados para pagamento de serviços prestados por advogado, contador, embora a Cláusula Segunda, inciso II, alínea **a**, da avença, preveja que a Fiea deveria arcar com tais despesas (fls. 119). Também não foi esclarecido o fato do Senai/AL ter firmado convênio com o mesmo objeto, o que pode resultar em sobreposição de recursos para um mesmo objeto dificultando ainda mais a atuação do controle.

3.6.8 No caso do convênio com a Fiea para o intercâmbio nas áreas de assessoria e consultoria em gestão empresarial (fls. 124-125), além das mesmas irregularidades verificadas no convênio citado nos itens precedentes, foram encontrados dentre os documentos comprobatórios das despesas apresentadas pela Fiea, a Nota Fiscal 00042, emitida em 3/2/2003, pela empresa Módulo – Engenharia e Arquitetura Ltda. (fls. 132), empresa esta cujo cadastro no CNPJ indica como atividade apenas ‘edificações’ (fls. 134), incompatível com os serviços de assessoria e consultoria indicados na nota fiscal.

3.6.9 Outro fato grave é que a referida empresa, no cadastro da Receita Federal, consta como ‘ativa **não regular**’, desde 12/10/2002 (fls. 133), antes, portanto, da emissão da nota fiscal. Além disso, no cadastro do ICMS, obtido via Sistema Sintegra na Internet (fls. 302), a dita empresa figura como ‘não habilitado’ desde 20/9/2001, constando como ‘inativo – baixado’, o que torna irregular a emissão da referida nota e reforça os indícios de irregularidade na sua emissão.

3.6.10 Neste ponto, a referida despesa deve ser impugnada, cabendo **determinação** ao Sesi/AL que notifique a Fiea para no prazo de quinze dias, promover o ressarcimento da quantia de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), atualizada monetariamente desde 3/2/2003, aos cofres do Sesi/AL, sob pena do não ressarcimento ensejar a instauração pelo Sesi/AL, no prazo de 90 (noventa dias) da devida Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/92 e da IN TCU 13/1996, a ser encaminhada a este Tribunal.

3.6.11 Cumpre ressaltar que o responsável informou em sua defesa que ambos os convênios acima tratados já foram rescindidos (fls. 241-242).

CONVÊNIOS FIRMADOS COM O INSTITUTO EUVALDO LODI – IEL/AL (item 2.b. da audiência às fls. 226)

3.6.12 Aplicam-se aos convênios entre o Sesi/AL e o IEL/AL, as mesmas observações traçadas nos subitens 3.6.1 a 3.6.4 anteriores.

3.6.13 No caso do convênio s/n, firmado em 1º/8/2002 (fls. 154-155), a audiência deste Tribunal requereu justificativas para a utilização de objeto genérico, ausência de procedimentos de controle, como a exigência de prestação de contas, contabilização individualizada, uso de conta bancária específica e cronograma de execução (item 2.3.b.b.1 – fls. 226-227).

3.6.14 Também foi indicada a não-apresentação do plano de trabalho detalhado do convênio, embora estivesse previsto na cláusula terceira da avença firmada (fls. 154).

3.6.15 Quanto a essas questões, o Diretor Geral do Sesi/AL limitou-se a repetir que o entendimento do Controle Interno foi equivocado, por exigir documentos previstos na In/STN 01/97, não exigíveis ao Sesi, por não ser este órgão público. Destaca que a farta documentação apresentada, integrante da prestação de contas, atende aos requisitos necessários, satisfazendo o controle da regular aplicação dos recursos.

3.6.16 Novamente não se pode dar razão ao responsável, que não fez acompanhar sua defesa dos documentos comprobatórios de suas alegações. O termo da avença (fls. 154-155) é sucinto e não prevê os controles necessários, mostrando-se temerária a gestão e o controle do Sesi/AL sobre os recursos entregues ao IEL/AL, da mesma forma dos que foram repassados a Fiea.

3.6.17 No outro convênio com o IEL/AL (vide item 2.3.b.b.2 – fls. 227), o responsável apensou à sua defesa, ainda que posteriormente, o termo do ajuste (fls. 298-299), documentos a que tinha feito menção em sua defesa (fls. 246), mas olvidado de juntar aos autos, o que sana parcialmente a questão.

3.6.18 Em virtude desses atos irregulares, sem justificativas suficientes, mostra-se cabível a aplicação da **multa** prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92.

CONVÊNIO FIRMADO COM O SINDICATO DOS EMPREGADOS EM ENTIDADES CULTURAIS, RECREATIVAS, DE ASSISTÊNCIA, DE ORIENTAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO ESTADO DE ALAGOAS – SENALBA (item 2.c. da audiência – fls. 227)

3.6.19 Os dois convênios firmados pelo Sesi com a referida entidade (item 2.c da audiência – fls. 227-228), têm como pontos impugnados os mesmos dos demais convênios e indicados nos itens 3.6.1 a 3.6.4 supra.

3.6.20 O responsável assere em suas justificativas que os convênios estão de acordo com os objetivos do Sesi, e que a verificação dos benefícios proporcionados aos trabalhadores evidenciarão o mérito e a legalidade dos ajustes. Além disso, destaca que as prestações de contas trazem o detalhamento dos projetos e a comprovação da aplicação dos recursos (fls. 246).

3.6.21 O Sr. Analista entende que esses convênios exorbitam a finalidade do Sesi, prevista no art. 4º do Decreto 57.375/65, por visarem uma única categoria de trabalhadores, que seriam os empregados do próprio Sesi, e, ainda, por estarem presentes outras irregularidades que foram objeto da audiência, mas não foram devidamente justificadas.

3.6.22 Na verdade, estes convênios, como bem dito na instrução do Analista e pelo Controle Interno, revestem-se dos mesmos vícios dos demais celebrados pelo Sesi: falta da adequada formalização e ausência completa dos instrumentos de controle necessários.

3.6.23 Embora não tenha sido objeto da audiência do responsável, merece destaque o registro feito pelo Controle Interno acerca da existência de convênio entre o Senai/AL e o SENALBA, onde foram encontradas as mesmas falhas e proporciona a possibilidade de sobreposição de objetos conveniados. Cabe, assim, **determinar** ao Sesi/AL que na celebração de convênios com outros entes, verifique previamente junto ao Senai/AL acerca da existência de convênio com a entidade interessada, buscando, se possível, a celebração de avença conjunta, de modo a evitar a sobreposição de objetos conveniados.

3.6.24 Não entendo que os convênios com o SENALBA atendam apenas os empregados do Sesi/AL, conforme aduziu o Sr. Analista, mas sim, que os empregados do Sesi também se beneficiam das atividades do Sindicato.

3.6.25 O responsável, mais uma vez, não exercitou bem sua oportunidade de defesa, deixando de apresentar documentos comprobatórios das suas alegações, razão pela qual deve-se rejeitar suas razões de justificativa, e apená-lo com a **multa** prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92.

CONVÊNIOS FIRMADOS COM INSTITUIÇÕES DE CARIDADE

3.6.26 Foi verificada a celebração pelo Sesi/AL de convênios com a Sociedade Espírita Discípulos de Jesus, objetivando o fornecimento por esta entidade de assistência educacional a crianças por ela abrigadas, e com a Associação dos Deficientes Físicos de Maceió – ADEFIM, este visando o fornecimento por esta entidade de assistência aos deficientes por ela assistidos (item d da audiência – fls. 228-229).

3.6.27 Em ambas as avenças verificaram-se os mesmos vícios já tratados nos subitens 3.6.1 a 3.6.4 acima.

3.6.28 O Sr. Analista, ao tempo em que sopesou a finalidade social dessas avenças e os baixos valores envolvidos, destacou que são, na verdade, utilizados para formalizar doações do Sesi/AL a essas instituições, sem amparo regulamentar.

3.6.29 O responsável, em sua defesa, ao mesmo tempo em que informou, embora sem comprovar, que o Sesi/AL exerce o controle sobre a utilização dos recursos repassados a essas entidades, informou

que, em atenção à recomendação do Controle Interno, determinou ao Departamento Jurídico do Sesi/AL o estudo da forma adequada e regular de formalizar essas doações.

3.6.30 Atestou que os convênios vinham sendo utilizados indevidamente, como forma de doação a essas entidades, até porque não se verifica interesse recíproco entre as entidades convenientes, regra básica para a celebração dessa forma de ajuste.

3.6.31 Não aceitas as justificativas do responsável, cabendo, ainda, **determinar** ao Sesi/AL que se abstenha de celebrar convênios com instituições de caridade, quando não se verificar o interesse recíproco dos entes convenientes.

3.7 Locações de veículos com preços acima dos de mercado e compra antieconômica de peças de decoração (fls. 273).

3.7.1 O gestor alega, no caso da locação, que a pesquisa de preços feita pela CGU foi equivocada, por não ter considerado os adicionais incidentes sobre o preço base da locação, tais como horas extras dos motoristas, combustível, quilometragem livre, (seguro e taxas de serviço), previstos na contratação feita pelo Sesi.

3.7.2 Assere, ainda, que embora dotado de frota de doze veículos, o Sesi/AL teve ao longo do ano necessidades ocasionais especiais, não possíveis de serem atendidas pelo setor de transporte, tais como a revisão de veículos, serviços adicionais, como o convênio com o FNDE/MEC para realização do Programa Brasil Alfabetizado, reuniões de técnicos fora da sede e atendimento de autoridades em vista ao Estado a convite do Sesi/AL.

3.7.3 A instrução técnica concluiu que a defesa não foi satisfatória em razão de que o responsável não coligiu ao processo provas de suas alegações.

3.7.4 O Controle Interno, já no Relatório de Auditoria (fls. 56), havia aceitado em parte a defesa do gestor, excepcionando duas despesas com locações de veículos, por considerar que envolveram despesas que beneficiaram interesses de grupos empresariais. De fato, as despesas impugnadas pela CGU (R\$ 1.583,00, em 18/2/2003, para colocar à disposição de empresários do Nordeste em visita a Maceió para verificar a viabilidade de investimentos; e, R\$ 833,40, em 21/10/2003, para colocar à disposição de palestrante sobre o novo Código Civil, direcionada aos representantes da classe industrial de Alagoas), mostram, mais uma vez, a confusão que se faz entre os interesses do Sesi, que tem o escopo de planejar e executar medidas que contribuam, diretamente, para o bem-estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, com os da Fiea, entidade patronal, que visa a proteção dos interesses da classe empresarial, e, para tanto, se utiliza de recursos públicos arrecadados pelo Sesi/AL.

3.7.5 Por essa razão, não podem ser aceitas as justificativas do responsável, sendo pertinente a aplicação da **multa** prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92.

3.7.6 Ademais, essa visão equivocada da direção do Sesi/AL deve ser corrigida por meio de determinações e acompanhamento pelos órgãos de controle, de modo a subverter equivocado comportamento histórico dessas entidades. Para tanto, mostra-se oportuno, na esteira da recomendação da CGU, e do que já foi sugerido no subitem 3.4.13 supra, que se **determine** ao Sesi/AL:

a) evite despesas que não se harmonizem com os objetivos institucionais da Entidade, bem como que se destinem a apoiar atividades de interesse específico ou preponderante de outra classe ou entidade, especialmente patronal, cujos benefícios não importem claramente em aprimoramento profissional ou promoção social;

b) que na locação de veículos, realize prévia pesquisa de preços, e detalhe no processo as razões da contratação que se pretende, sem prejuízo de anexar outros documentos que justifiquem a despesa, como a cópia de ata de reunião e/ou cronograma das atividades envolvidas.

3.7.7 Já quanto à **compra antieconômica de peças de decoração**, o responsável justificou que as peças ‘... foram adquiridas em atendimento a uma solicitação da área técnica (engenharia/arquitetura) para valorizar e adequar os ambientes interno e externo do Gabinete do Diretor Regional, após as reformas realizadas no local’, e que todas as nove peças estão tombadas no patrimônio da entidade.

3.7.8 Questiona a assertiva da CGU de que o valor pago pelas peças foi antieconômico, vez que não respaldado por nenhum levantamento, e que os preços pagos estão compatíveis com o mercado local.

3.7.9 A CGU, examinando a defesa, mantém seu posicionamento pela rejeição da defesa, considerando que as compras feriram o princípio da razoabilidade e recomendou ao Sesi/AL que pautasse suas compras pelo princípio da economicidade.

3.7.10 De fato, a defesa do responsável foi mais uma vez desprovida de fundamentos e/ou elementos probatórios em seu favor, levando a instrução técnica a considerar as justificativas insuficientes.

3.7.11 Entretanto, não há elementos no processo que permitam concluir pela irrazoabilidade ou pela antieconomicidade das compras de peças de decoração, seja em razão da dificuldade de aferição/comparação com o mercado, seja por não se conhecer as peças, sua autoria, o material empregado, a arte envolvida, dimensões etc., características sempre muito subjetivas na avaliação desse tipo de bem.

3.7.12 Assim, considerando que as compras e contratações do Sesi/AL devem respeitar os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, filio-me à recomendação da CGU e manifesto-me por que se **determine** ao Sesi/AL que nas compras e contratações de serviços observe os princípios da economicidade e da razoabilidade.

CONCLUSÃO

4. A maior parte das irregularidades apontadas pela CGU no Relatório de Auditoria de Gestão referente às contas do exercício de 2003 do Sesi/AL estão relacionadas com os convênios e repasses entre o Sesi e outras entidades, notadamente, a Fiea, o IEL, o SENALBA, além de instituições de caridade.

5. Essas irregularidades, consubstanciadas na celebração de ajustes em que não resta claro o interesse recíproco dos entes convenientes, deixa a impressão que o Sesi/AL, que recebe contribuições compulsórias, recursos de natureza pública, acaba por transferir parte dessas verbas para entes mencionados no item anterior, mesmo não estando resguardado no objeto da avença, a finalidade e os objetivos do Sesi, previstos no Decreto 57.375/1965.

6. Certo a afirmativa do Sr. Diretor do Sesi de que o regulamento do Sesi estimula a celebração de convênios como meio de alcançar os objetivos da entidade. O art. 8º do Decreto 57.375/65 estipula que para consecução de seus fins incumbe ao Sesi estabelecer convênios, contratos e acordos com órgãos públicos, profissionais e particulares.

7. Também vários outros pontos do regulamento encontram-se dispositivos que estimulam as relações e a cooperação entre o Sesi/AL com as federações da indústria, sempre visando um melhor rendimento dos **objetivos comuns** (arts. 14 e 15).

8. O art. 39 do Decreto 57.375/65 (alínea o) prevê, ainda, que compete ao Conselho Regional, órgão colegiado, autorizar convênios e acordos com a respectiva federação, **visando aos objetivos institucionais, ou aos interesses recíprocos das entidades**, na área territorial comum, enquanto o art. 45, alínea q, atribui competência ao Diretor do Departamento Regional para propor convênios e acordos com a federação de indústria local, mas sempre **visando aos objetivos institucionais e aos interesses recíprocos das entidades, na área territorial comum**.

9. Aliás, essa regra, de respeito aos interesses recíprocos dos convenientes, constitui a essência do instrumento convênio, não importando a natureza jurídica dos participantes.

10. Além da presença inafastável do interesse recíproco, os convênios devem ser firmados estabelecendo direitos e obrigações das partes, um objeto definido e salvaguardas que permitam a verificação da regular aplicação dos recursos envolvidos, assim como a avaliação do atingimento do resultado pretendido.

11. E é nesse ponto que reside um dos principais problemas verificados nos convênios celebrados pelo Sesi com outras entidades, em especial com a Fiea e com o IEL/AL. Os convênios têm objetos genéricos e abrangentes; não vêm acompanhados de plano de trabalho que informe o objeto conveniado de forma específica e detalhada; não exigem o uso de conta bancária específica para movimentação dos recursos repassados; não prevêem as obrigações das partes e nem cronograma de execução; e, principalmente, a obrigatoriedade e a forma de prestação de contas que permita ao ente repassador, no

caso, o Sesi/AL, bem como às entidades fiscalizadoras externas, verificar o fiel cumprimento do objeto avençado e avaliar os resultados alcançados.

12. Da forma como estão sendo firmados, esses convênios mostram-se sem controle e suscetíveis a desvios e outras irregularidades, aliás, como aqui foram encontradas.

13. Nessa matéria, o responsável em sua defesa, considerou equivocada a posição da CGU que considerou irregulares os convênios firmado pelo Sesi/AL por não estarem de acordo com os comandos da IN/STN 01/97.

14. De fato, ainda que a exigência da obediência à referida instrução normativa não alcançasse os serviços sociais autônomos, não é admissível que esses entes celebrem convênios, direcionando recursos públicos ou próprio para outros entes privados, sem obediência a nenhum regulamento ou normativo, que estabeleça condições e controles sobre os recursos transferidos, como vem acontecendo com o Sesi em Alagoas. Daí o motivo da zelosa CGU ter indicado a IN/STN 01/97, que regula a celebração de convênios e/ou instrumentos congêneres por toda a Administração Pública Federal, como parâmetro na identificação de falhas grosseiras na formalização dos convênios examinados.

15. O Sistema Sebrae, por exemplo, possui regulamento para a celebração de convênios.

16. Na ausência de regulamento próprio, a aplicação da IN/STN 01/97, de forma subsidiária, torna-se uma obrigação para os entes do Sistema 'S' e medida que denota zelo e cuidado com a coisa pública ou de terceiros por parte do gestor.

17. Conforme já dito neste parecer, o fato do Sesi receber contribuições de natureza pública exige que a aplicação desses recursos obedeça à legislação, até porque as entidades do Sistema 'S', devem pautar seus procedimentos nos princípios gerais aplicáveis à Administração Pública, como o princípio da legalidade, conforme já decidiu esta Corte, ao enfrentar a questão da realização de licitações por essas entidades (Decisão 907/1997-TCU-Plenário).

18. Quanto à utilização da IN/STN 01/97 por essas entidades, esta Colenda Corte já assim decidiu, sendo perfeitamente passível sua extensão para o presente caso.

19. O Exmº Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, no voto condutor do Acórdão 614/2005-TCU-Plenário, que envolve o Sesi no Paraná, assim manifestou-se sobre a matéria, *verbis*:

Por outro lado, considero que possa o Tribunal, desde logo, adotar medida que possa viabilizar a realização de objetos válidos e lícitos de serem levados a efeito por meio de transferências de recursos ao IEL, desde que a partir da celebração de novos convênios, os quais deverão estar escoimados das fragilidades e lacunas identificadas nos instrumentos ora existentes. A autorização deverá deixar claro, portanto, que a realização de novos repasses financeiros ao IEL, caso seja do interesse do Sesi/PR e do Senai/PR, poderá ser promovida, desde que a partir da firmatura de novos instrumentos de convênio, devendo a formalização destes observar as disposições da Instrução Normativa STN 1/1997, em especial no que se refere a conterem:

a) objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenientes;

b) plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

c) o compromisso do conveniente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

d) a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

e) a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

f) a obrigatoriedade de o conveniente apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestar contas dos recursos recebidos;

g) a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos.

20. A utilização da IN/STN 01/97 como norma regulamentadora, em especial dos dispositivos acima elencados, será de grande valia para essas entidades, por vir a tornar os instrumentos de convênios por elas firmados mais transparentes e compatíveis com a gestão de recursos públicos.

21. O Diretor do Sesi/AL informou em sua defesa que alguns convênios foram rescindidos, mas esta informação não alcançou todas as avenças. Desse modo, cabe **determinar** a suspensão dos repasses de recursos com base nos convênios hoje em vigor e determinar ao Sesi/AL que, se quiser, celebre novas avenças, desde que com obediência aos ditames da IN/STN 01/97, nos mesmos termos da determinação exarada no Acórdão 614/2005-Plenário acima transcrita.

22. Oportuno destacar, que nas determinações desta Corte que visam disciplinar procedimentos igualmente adotados por diversas entidades, tem se mostrado bastante efetivo que a determinação proferida em um caso concreto, seja estendida para o conhecimento dos demais órgãos e/ou entidades, pois confere um maior espectro às deliberações desta Corte, maximizando seu efeito preventivo e corretivo.

23. No caso da determinação para que a celebração de convênios pelo Sesi/AL obedeça aos ditames da IN/STN 01/97 ou a regulamento próprio aprovado pelo Sesi Nacional, afigura-se como um bom exemplo em que essa providência pode ser adotada por este E. Tribunal, já que é sabido que as entidades que compõem o Sistema Sesi também padecem da mesma conduta reprovável, conforme visto neste parecer, o que possibilitará a prevenção e a correção, de uma só vez, desta irregularidade comum a vários entes.

24. Cabe, portanto, que a determinação faça menção expressa às entidades do Sistema Senai e Sesi, e que seja determinado à Segecex que oriente as unidades técnicas que encaminhem cópia do Acórdão que vier a ser proferido às unidades do Sesi dos respectivos estados, inclusive o Departamento Nacional, chamando atenção para o cumprimento da determinação desta Corte.

25. Ainda em relação aos convênios, considerando que alguns dos apontados pela CGU como irregulares foram formalizados em exercícios anteriores, pelo menos desde 1999, importante informar a situação dos processos de prestação de contas do Sesi/AL de exercícios anteriores:

TC-nº	EXERCÍCIO	JULGAMENTO
008.954/2000-7	1999	Relação 092/2000, Ata 35/2000, Gab. do Ministro José Antônio Barreto de Macedo – 1ª Câmara - Regular com ressalvas
002.940/2002-0	2000	Relação 23/2002, Ata 35/2002, Gab. do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha – 1ª Câmara – Regulares com ressalvas.
010.279/2002-1	2001	Acórdão 2.134/2003 - Relação 48/2003 – 1ª Câmara – Ministro Lincoln Magalhães da Rocha – Regular com ressalvas
010.182/2003-0	2002	Acórdão 1.858/2004 - Relação 40/2004 – 1ª Câmara – Ministro Augusto Sherman Cavalcanti – Regular

26. No que toca às transferências periódicas ao IEL/AL, sem amparo legal ou regulamentar, faz-se necessária a adoção de medidas visando suspender os repasses da forma como se estão procedendo, conforme já exposto no subitem 3.5 deste parecer.

27. O Regulamento do Sesi prevê no art. 48, Parágrafo Único, que a *‘receita do Sesi se destina a cobrir suas despesas de manutenção e encargos orgânicos, o pagamento de pessoal e serviços de terceiros, a aquisição de bens e valores, as contribuições legais e regulamentares, as representações, auxílios e subvenções, os compromissos assumidos, os estipêndios obrigatórios e quaisquer outros gastos regularmente autorizados.’*

28. Veja-se que há menção clara às contribuições legais e regulamentares ou a quaisquer outros gastos regularmente autorizados, o que não vem sendo o caso das contribuições ao IEL/AL, feitas sem nenhum amparo legal ou regulamentar.

29. Desse modo, cabe a mesma proposta de **determinação** lançada no item 21 retro.

30. Nas demais constatações da CGU, bem examinadas na instrução técnica, não foi possível aceitar as justificativas e as alegações de defesa do responsável como suficientes, haja vista a fragilidade dos argumentos e a ausência de elementos probatórios, e, embora não venham a se constituir em condenação em débito do gestor, contém em seu somatório gravidade suficiente para a apenação com a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92 (vide itens 3.3.8, 3.4.13, 3.5.10, 3.6.18, 3.6.25 e 3.7.5 deste parecer).

31. Para as demais impropriedades apontadas no Relatório de Auditoria da CGU, em que a análise e as recomendações do Controle Interno mostram-se providências suficientes, será alvitado tão-somente determinações desta Corte.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Considerando que ficaram evidenciadas irregularidades que macularam a gestão do Sr. José Carlos Lyra de Andrade, Diretor do Sesi/AL, no exercício de 2003.

Considerando que as razões de justificativa e as alegações de defesa trazidas aos autos pelo responsável foram insuficientes para afastar a ocorrência e sua responsabilidade por várias irregularidades, que caracterizam descumprimento de norma legal ou regulamentar, e enseja a apenação do gestor com a multa capitulada no art. 58, II, da Lei 8.443/92.

Considerando que os débitos remanescentes tiveram sua responsabilidade imediata pelo ressarcimento atribuída à Federação das Indústrias do Estado de Alagoas – Fiea, beneficiária do repasse de recursos via convênio, tratando-se os valores envolvidos em despesas impugnadas, por estarem em desacordo com o objeto conveniado.

Considerando que as irregularidades envolvendo a celebração de convênios pelo Sesi/AL e outras práticas administrativas danosas ao interesse da entidade devem ser corrigidas por meio de determinações deste Tribunal.

Considerando que as determinações desta Corte quando estendidas às demais entidades sujeitas às mesmas ocorrências guarda maior efetividade.

Considerando que o encaminhamento de mérito proposto permite a solução e correção mais célere dos fatos apurados, sem prejuízo da punição do gestor faltoso.

Considerando que haverá a audiência obrigatória do Ministério Público junto a este Tribunal, oportunidade em que aquele Douto *Parquet* poderá examinar a gravidade das constatações que envolvem exercícios financeiros pretéritos, cujas contas já foram julgadas por este Tribunal, e a pertinência de sua reabertura para reapreciação.

Submetem-se os autos à audiência do douto Ministério Público junto a este Tribunal, nos termos do art. 81, II, da Lei 8.443/92, para posterior envio ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator, Augusto Sherman Cavalcanti, com a seguinte proposta de encaminhamento:

32.1. sejam as presentes contas julgadas **irregulares**, relativamente ao Sr. José Carlos Lyra de Andrade –CPF:, e **regulares, com ressalvas**, para os demais responsáveis arrolados à fl. 01, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas *b*, 19, *caput*, e 23, III, *b*, da Lei 8.443/92, considerando as ocorrências evidenciadas nos autos;

32.2. aplicar ao Sr. José Carlos Lyra de Andrade a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, em razão da prática dos atos irregulares indicados nos subitens itens 3.3.8, 3.4.13, 3.5.10, 3.6.18, 3.6.25 e 3.7.5 deste parecer, cuja ocorrência e responsabilidade não foram afastadas pelas razões de justificativa do responsável;

32.3. **determinar** ao Serviço Social da Indústria – Departamento Regional em Alagoas – Sesi/AL que:

32.3.1. notifique a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas - Fiea para no prazo de quinze dias, promover os seguintes ressarcimentos:

32.3.1.1. da quantia de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais), atualizada monetariamente desde 15/9/2003, aos cofres do Sesi/AL, relativa aos gastos de homenagem em jornal local a político do Estado de Alagoas, com recursos de convênio com o Sesi/AL; (subitem 3.1.12)

32.3.1.2. da quantia de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), atualizada monetariamente desde 3/2/2003, aos cofres do Sesi/AL, relativa a pagamento irregular, com recursos de convênio firmado com o Sesi/AL, à empresa Módulo – Engenharia e Arquitetura Ltda., que não atua no ramo da despesa efetivada (assessoria e consultoria), e que se encontrava em situação irregular nos cadastros da Receita Federal e do ICMS de Alagoas à época da emissão da nota fiscal impugnada; (subitem 3.6.10).

32.3.2. na hipótese de não serem realizados os ressarcimentos no prazo da notificação de que trata o item anterior, instaure, no prazo de 90 (noventa dias), a devida Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/92 e da IN TCU 13/1996, a ser encaminhada a este Tribunal, via Controle Interno, nesse prazo;

32.3.3. abstenha-se de efetuar repasses de recursos a outras entidades em datas anteriores ou posteriores à vigência do convênio ou instrumento congênere; (subitem 3.3.9)

32.3.4. mantenha controle da vigência dos convênios firmados, abstendo-se de promover a renovação de convênios cuja vigência já tenha expirado; (subitem 3.1.8)

32.3.5. evite despesas que não se harmonizem com os objetivos institucionais da Entidade, bem como que se destinem a apoiar atividades de interesse específico ou preponderante de outra classe ou entidade, especialmente patronal, cujos benefícios não importem claramente em aprimoramento profissional ou promoção social; (subitem 3.4.13 e 3.7.6)

32.3.6. abstenha-se de realizar despesas com atividades promocionais ou festividades, a exemplo da despesa no valor de R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais), feita em 21/11/2003, ao João Batista Buffet, referente a almoço oferecido a representantes das indústrias da França, Portugal e Alemanha, quando em visita ao Estado de Alagoas para tratar de assunto relativo aos interesses do setor secundário da economia alagoana, e da despesa com confraternização natalina da Diretoria e Conselho Regional, no valor de R\$ 1.251,53 (um mil duzentos e cinquenta e um reais e cinquenta e três centavos); (subitem 3.1.12)

32.3.7. abstenha-se de proceder novos repasses a título de auxílio financeiro ao IEL/AL sem o devido amparo regulamentar, por afrontar as disposições do art. 54 do Decreto 57.375/1965, devendo aplicar os recursos do Sesi apenas em prol das finalidades da instituição e através de instrumentos jurídicos previstos em lei ou regulamento ou, ainda, por meio de convênio específico, a ser feito utilizando do regramento estabelecido pela IN/STN 01/97; (subitem 3.5.9)

32.3.8. quando da celebração de convênios com outros entes, verifique previamente junto ao Senai/AL acerca da existência de convênio com a entidade interessada, buscando, se possível, a celebração de avença conjunta, de modo a evitar a sobreposição de objetos conveniados; (subitem 3.6.23)

32.3.9. se abstenha de celebrar convênios com instituições de caridade, quando não se verificar o interesse recíproco dos entes convenientes; (3.6.31)

32.3.10. quando da locação de veículos, realize prévia pesquisa de preços, e detalhe no processo as razões da contratação que se pretende, a pertinência com os interesses da entidade, sem prejuízo de anexar outros documentos que justifiquem a despesa, como a cópia de ata de reunião e/ou cronograma das atividades envolvidas; (subitem 3.7.6)

32.3.11. nas compras e contratações de serviços observe os princípios que regem a atuação da Administração Pública, em especial os princípios da legalidade, da moralidade, da economicidade e da razoabilidade; (subitem 3.7.12)

32.3.12. estabeleça indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e a economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados qualitativos e quantitativos alcançados pela entidade, nos termos do art. 18, inciso II, alínea **b**, da IN TCU 12/1996, e art. 19, da IN/SFC nº 02/2000; (subitem 5.1.1.1 do Relatório da CGU – fls. 51)

32.3.13. abstenha-se de proceder a contratação de prestadores de serviços sem a devida formalização contratual; (subitem 8.1.1.1 do Relatório da CGU – fls. 57)

32.4. autorizar o Sesi/AL, caso seja de seu interesse, celebrar novos convênios com o IEL e a Fiea, e, inclusive, retornar a efetuar transferências financeiras àquele instituto, condicione a formalização desses novos instrumentos de convênio às disposições da Instrução Normativa STN 01/1997, em especial quanto a que contenha:

32.4.1. objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenientes;

32.4.2. plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

32.4.3. o compromisso do conveniente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

32.4.4. a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

32.4.5. a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

32.4.6. a obrigatoriedade de o conveniente apresentar relatórios de execução físico-financeira;

32.4.7. a obrigatoriedade de um conveniente apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo previsto na referida IN 1/97;

32.4.8. a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos.

32.5. Determinar à Segecex que oriente suas unidades técnico-executivas para encaminharem cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentarem ao Departamento Regional do Sesi no respectivo Estado, bem como ao Departamentos Nacional dessa Entidade, alertando para a necessidade da observância dos ditames da IN/STN 01/97 quando da celebração de convênios, em especial os dispostos nos subitens 32.4.1 a 32.4.8 do Acórdão;

32.6. autorizar, desde já, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, na forma prevista no inciso III do art. 81 desta Lei.

32.7. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Conselho Nacional e ao Departamento Nacional do Sesi.”

8. O Ministério Público junto ao Tribunal, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se nos autos por meio do parecer às fls. 323/326, concordando com a análise e a proposta de encaminhamento contida no parecer do Secretário da Secex/AL, com pequenos ajustes. Contudo, sobre a possibilidade de reabertura das contas de exercícios anteriores da entidade, o *Parquet* manifestou o seguinte entendimento:

“O parecer do Sr. Secretário (fls. 318/319) faz menção à possibilidade deste *Parquet* examinar a pertinência da reabertura de contas de exercícios anteriores, já julgadas por este Tribunal, tendo em vista que as irregularidades apontadas pela CGU relacionam-se a convênios firmados pelo Sesi/AL desde 1999. Conforme quadro apresentado às fls. 318, as contas relativas ao exercício de 2002 foram julgadas regulares e as dos exercícios de 1999, 2000 e 2001, regulares com ressalvas.

Conquanto as irregularidades na formalização e execução de tais convênios possam macular as contas do responsável, por configurarem grave infração à norma legal ou regulamentar, consideramos que tal fato, por si só, não implica imputação de débito. Esse foi o posicionamento adotado pela unidade técnica nas presentes contas, ao qual manifestamos anuência, conforme já dito.

Se a intenção é infligir punição pela prática de tais atos e coibir sua ocorrência, há que se convir que a aplicação de multa e a expedição de determinações corretivas pertinentes nas presentes contas, como já proposto pela unidade técnica, mostram-se suficientes para tal finalidade. Nesse contexto, entendemos que a reabertura das contas, do ponto de vista prático, não se afigura de grande utilidade, motivo pelo qual deixamos de fazê-lo.

Diante do exposto, pronunciamo-nos pelo acolhimento da proposta da unidade técnica, formulada às fls. 319/322, com as seguintes ressalvas:

a) alterar a redação do item 32.1 para ‘julgar irregulares as contas do Sr. José Carlos Lyra de Andrade, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, 19, parágrafo único, da Lei 8.443/92, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da citada lei’;

b) acrescentar novo item com a seguinte redação: ‘julgar regulares com ressalvas as contas dos demais responsáveis relacionados à fl. 01, dando-se-lhes quitação, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, 23, inciso II, da referida lei’;

c) suprimir o item 32.2, considerando que o julgamento pela irregularidade das contas, sem imputação de débito ao responsável, já implica cominação da multa prevista no art. 58, inciso I da Lei 8.443/92;

d) no item 32.3.12, substituir a norma referenciada ‘art. 18, inc. II, alínea b, da IN TCU 12/1996’ por ‘Anexo II da Decisão Normativa TCU, nº 62, de 27 de outubro de 2004’.”

É o relatório.

VOTO

A presente prestação de contas do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Alagoas – Sesi/AL, referente ao exercício de 2003, recebeu, inicialmente, parecer pela irregularidade no âmbito do Controle Interno.

2. Neste Tribunal, após as citações e audiências promovidas pela Secex/AL, foi apresentada por aquela unidade técnica, com a concordância do MP/TCU, proposta de encaminhamento no sentido de que as alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelo Diretor Regional da entidade no exercício sob exame fossem em parte rejeitadas, considerando-se irregulares as contas do seu Diretor Regional, com aplicação de multa, sem prejuízo da prolação de determinações corretivas, em razão das seguintes irregularidades, consideradas não elididas:

a) despesas fora da finalidade institucional do Sesi, com pagamento de *buffet*, refeições, confraternizações e patrocínio de eventos;

b) transferência de recursos à Federação das Indústrias do Estado de Alagoas – Fiea, no valor de R\$ 25.000,00, antes do período de vigência de convênio;

c) convênios firmados com o Instituto Euvaldo Lodi – IEL, com a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas – Fiea e com o Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência, de Orientação e Formação Profissional, no Estado de Alagoas, com objeto genérico e sem procedimentos de controle da sua execução;

d) locação de veículos com preços acima dos de mercado.

3. Foram ainda propostas determinações à entidade face a outras irregularidades, tais como:

a) repasse de recursos financeiros à Fiea no bojo de convênios já expirados e que vieram a ser, posteriormente, renovados;

b) prestação de auxílio financeiro ao IEL sem amparo legal ou regulamentar;

c) despesas irregulares realizadas por entidade conveniada com recursos oriundos dos convênios firmados com o Sesi/AL;

d) celebração de convênios com instituições de caridade sem que houvesse interesses recíprocos entre os convenientes;

e) compras de peças de decoração supostamente antieconômicas.

4. Verificando o rol de ocorrências acima, bem como a instrução elaborada no âmbito da unidade técnica, não pairam dúvidas de que o conjunto das ocorrências constatadas na gestão da entidade são suficientes para macular as contas do Diretor Regional do Sesi/AL no exercício sob análise.

5. Com efeito, as transferências de recursos financeiros para o IEL, totalizando o valor de R\$ 58.902,75 no exercício de 2003, ora sem amparo de qualquer instrumento legal, ora por meio de convênios com objeto genérico e sem instrumentos de controle, configuram aplicação de recursos públicos sem observância das formalidades necessárias. Conforme apontado no parecer do Secretário da Secex/AL, esta Corte tem decidido no sentido de que não cabe ao Sesi (ou ao Senai) manter o IEL. Corroborando esse entendimento, cita os seguintes trechos de votos condutores de decisões prolatadas por este Tribunal:

Acórdão 357/2002-TCU-Plenário:

“12. Outras duas irregularidades despertam-me a atenção: o empréstimo à FIAP, no valor de R\$ 149.971,35, e o repasse de recursos para custeio do IEL/AP, mediante o Convênio 02/98, no valor de R\$ 5.000,00 mensais, ambos sem previsão legal ou regulamentar. Com relação ao empréstimo, o responsável limitou-se a comentar que os recursos concedidos destinavam-se à execução de obra para melhorar as instalações da Federação, que abrigariam a Direção e o Conselho Regional do Sesi/AP, as Direções Regionais e os Conselhos do IEL e do Senai (fl. 184), deixando, porém, de demonstrar o fundamento legal para essa operação financeira. **No que se refere ao repasse para custeio do Instituto, o responsável somente esclareceu que o IEL/AP, desde a sua criação, subsiste às expensas de tais repasses (fl. 184), mas, não informa, de igual modo, a norma legal ou regulamentar que ampare essa prática. Tanto num como noutro caso, os atos cometidos afrontam as disposições do art. 54, caput, do Decreto 57.375/1965, que restringe a aplicação dos recursos do Sesi em prol das finalidades da instituição, e caracterizam ato de gestão antieconômico.**” (grifei)

Acórdão 53/2005-TCU-Plenário:

“e) não me parece caber ao Sesi e ao Senai manter o Instituto Euvaldo Lodi mediante ‘convênios institucionais’, uma vez que as transferências de recursos ao IEL devem ser previstas em convênios com objetos específicos, relacionados a execução de projetos que guardem consonância com os objetivos institucionais do Sesi e do Senai, contendo, ao menos, plano de trabalho, cronograma de execução, prazo de vigência e cláusula obrigando o Instituto a prestar contas dos recursos recebidos; e

f) no mesmo sentido, não me parece caber ao Sesi e ao Senai transferir recursos ao IEL para despesa com folha de pagamento de seus empregados, nem para despesas correntes, sendo obrigação do Instituto obter as receitas necessárias à sua manutenção.”

6. Ainda que não haja nos autos elementos suficientes para caracterizar a ocorrência de débito, entendo que os diversos atos que formalizaram tais transferências financeiras configuram-se como atos de gestão ilegítimos, visto que contrariam a finalidade da entidade.

7. Da mesma forma, os convênios firmados com outras entidades, especialmente a Fiea (no total de R\$ 415.736,28 no exercício de 2003), com objetos genéricos, sem plano de trabalho, sem cronograma de execução e sem instrumentos de controle, tais como a exigência e a forma de apresentação de contas e de conta bancária específica para movimentação dos recursos, acabam por tornar praticamente impossível a aferição do cumprimento do objeto desses instrumentos, bem como da regularidade das despesas realizadas.

8. Embora também nestes casos não tenha sido detectada a ocorrência de dano ao erário ou locupletamento do responsável, entendo que o descontrole na gestão dos recursos públicos causados por tais convênios é também motivo suficiente para inquirir as contas do gestor.

9. No caso das despesas estranhas às finalidades do Sesi, tais como *buffet*, refeições, confraternizações e patrocínio de eventos, totalizando o valor de R\$ 9.431,46, muito embora esteja de acordo com a análise da Secex/AL, no sentido de impugná-las, entendo que essa irregularidade, por si só,

não constitui motivo de irregularidade das contas ou de apenação do responsável com multa, tendo em vista a baixa materialidade dessas despesas em relação ao montante dos recursos geridos. Entendo cabível, entretanto, a determinação corretiva proposta.

10. Na mesma linha, também em razão da baixa materialidade da ocorrência (R\$ 2.416,40), entendo que a questão referente à locação de veículos com preços acima dos de mercado é também insuficiente, isoladamente, para macular as presentes contas.

11. No caso específico dos diversos convênios firmados com várias entidades, o problema comum a todos eles é, conforme já mencionado, os seus objetos genéricos, a falta de plano de trabalho, cronograma de execução e instrumentos de controle, tais como exigência e forma de apresentação de contas e a utilização de conta bancária específica para movimentação dos recursos conveniados. Apesar das alegações do responsável de que não se pode exigir a aplicação das disposições da IN/STN 01/1997 aos convênios firmados pelo Sesi, em razão de ser a norma destinada a convênios firmados com órgãos públicos, penso que a falta de norma específica para as entidades integrantes do Sistema “S” não possa ser razão para que os convênios firmados pelo Sesi possam carecer de tais elementos de controle, visto que são essenciais para a correta avaliação da execução do objeto e da regularidade das despesas realizadas. Assim, a exemplo do Acórdão 614/2005-TCU-Plenário, da minha relatoria, considero pertinente determinar ao Sesi/AL que, ao firmar instrumentos de convênio, observe as disposições da IN/STN 01/1997, em especial no que se refere a conterem:

a) objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenientes;

b) plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

c) o compromisso do conveniente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

d) a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

e) a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

f) a obrigatoriedade de o conveniente apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestar contas dos recursos recebidos;

g) a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos.

12. Quanto à celebração de convênios com instituições de caridade, penso que, em princípio, não há como afirmar, a partir dos elementos disponíveis, a inexistência de interesses recíprocos entre os convenientes. Entendo que a principal impropriedade atinente a esses ajustes reside na falta da sua devida formalização e do acompanhamento da sua execução. Assim, considerando a baixa materialidade das despesas realizadas com esses convênios e, ainda, as determinações que ora proponho quanto à formulação destes instrumentos, deixo de acolher a proposta de determinação formulada pela unidade técnica endereçada especificamente aos ajustes em tela.

13. Face a todas as ocorrências constatadas nestes autos, entendo cabíveis, com os devidos ajustes, as demais determinações propostas pela Secex/AL, com exceção daquela no sentido de que sejam respeitados os princípios da Administração Pública nas compras realizadas pelo Sesi/AL. Entendo que, por um lado, a observância desses princípios pelas entidades pertencentes ao denominado Sistema “S” independe de determinação deste Tribunal. Por outro, a mencionada proposta teve sua origem nos indícios de compras antieconômicas de peças de decoração pela entidade, sendo que, contudo, conforme

apontado no relatório da unidade técnica, não há nos autos elementos que permitam concluir favoravelmente ou contrariamente à razoabilidade e à economicidade das referidas compras.

14. Por fim, deixo de acolher a proposta de encaminhamento da Secex/AL no sentido de que seja encaminhada cópia da deliberação a ser proferida a todas as diretorias regionais do Sesi, com vista a difundir o entendimento de que, na celebração de convênios por parte dessas entidades, cabe a observância do disposto na IN/STN 01/1997. Isso porque, além dessa questão, trata-se nestes autos também de diversos outros aspectos pontuais e particulares da gestão do Sesi/AL, razão por que não entendo adequado o encaminhamento do inteiro teor do acórdão que vier a ser proferido em relação às presentes contas a todas as entidades regionais do Sistema Sesi.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 12 de março de 2008.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 348/2010 - TCU – Plenário

1. Processo TC-008.398/2004-1 (com 1 volume)
2. Grupo: I – Classe de assunto: IV – Prestação de Contas (exercício de 2003).
3. Responsáveis: Arnóbio Cavalcanti Filho (CPF: 308.202.354-15), José Aprígio Vilela (CPF: 020.869.484-68), José Fernandes Souza de Holanda (CPF: 099.356.904-82), José Carlos Lyra de Andrade (CPF: 038.849.024-15), José Helio Barbosa Lima (CPF: 291.509.494-20), José Jobson Ferreira Torres (CPF: 164.000.974-49), Norival Antonio de Bulhões Braga (CPF: 033.286.004-34), Ricardo Coelho de Barros (CPF: 209.084.744-15), Romildo Ramos Rocha (CPF: 003.431.884-49) e Silvio Sandes Torres (CPF: 060.202.084-00).
4. Unidade: Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Alagoas – Sesi/AL.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
- 5.1. Revisor: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade técnica: Secex/AL.
8. Advogado constituído nos autos: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas, apresentada de forma simplificada, do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Alagoas – Sesi/AL referente ao exercício de 2003,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

- 9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Carlos Lyra de Andrade em relação ao subitem 1.3 do Anexo I do Ofício 373/2004-G.S. (M)-Secex/AL, de 22/9/2004;
- 9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Carlos Lyra de Andrade em relação aos subitens 2.2 e 2.3 do Anexo I do Ofício 373/2004-G.S. (M)-Secex/AL, de 22/9/2004;
- 9.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, da Lei 8.443/92, irregulares as contas do Sr. José Carlos Lyra de Andrade;
- 9.4. aplicar ao Sr. José Carlos Lyra de Andrade a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do referido Regimento), o recolhimento dessa dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo pagamento, se efetuado após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da referida dívida, caso não atendida a notificação;

9.6. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, 23, inciso II, regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis arrolados no item 3 deste acórdão, dando-lhes quitação;

9.7. determinar ao Serviço Social da Indústria – Departamento Regional em Alagoas – Sesi/AL que:

9.7.1. notifique a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas - Fiea para que, no prazo de quinze dias, promova os seguintes ressarcimentos:

9.7.1.1. da quantia de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais), atualizada monetariamente desde 15/9/2003, aos cofres do Sesi/AL, relativa aos gastos, com recursos de convênio com o Sesi/AL, referentes a homenagem a político do Estado de Alagoas publicada em jornal local;

9.7.1.2. da quantia de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), atualizada monetariamente desde 3/2/2003, aos cofres do Sesi/AL, relativa a pagamento irregular, com recursos de convênio firmado com o Sesi/AL, à empresa Módulo – Engenharia e Arquitetura Ltda., que não atua no ramo da despesa efetivada (assessoria e consultoria), e que se encontrava em situação irregular nos cadastros da Receita Federal e do ICMS do Estado de Alagoas à época da emissão da nota fiscal referente à despesa;

9.7.2. na hipótese de não serem realizados os ressarcimentos no prazo da notificação de que trata o subitem anterior, instaure, no prazo de noventa dias, a devida tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/92 e da IN TCU 13/1996, a ser encaminhada a este Tribunal, via Controle Interno, nesse prazo;

9.7.3. abstenha-se de efetuar repasses de recursos a outras entidades por conta de convênios cuja vigência esteja expirada ou que ainda não tenha iniciado;

9.7.4. mantenha o controle da vigência dos convênios firmados, abstendo-se de promover a renovação daqueles cuja vigência já tenha expirado;

9.7.5. abstenha-se de realizar despesas que não se harmonizem com os objetivos institucionais da entidade, bem como aquelas que se destinem a apoiar atividades de interesse específico ou preponderante de outra classe ou entidade, especialmente patronal, cujos benefícios não importem claramente em aprimoramento profissional ou na promoção social dos trabalhadores na indústria;

9.7.6. abstenha-se de realizar despesas com atividades promocionais ou festividades;

9.7.7. ante a inexistência de norma específica, ao firmar convênios com outras entidades, atente para que esses instrumentos estabeleçam regras similares às disposições da Portaria Interministerial 127/2008, em especial, para que contenham:

9.7.7.1. objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, e que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenientes;

9.7.7.2. plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

9.7.7.3. o compromisso do conveniente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

9.7.7.4. a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

9.7.7.5. a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

9.7.7.6. a obrigatoriedade de o conveniente apresentar relatórios de execução físico-financeira;

9.7.7.7. a obrigatoriedade de o conveniente apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo estabelecido;

9.7.7.8. a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja

apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos;

9.7.8. limite o repasse de recursos a outras entidades, em especial ao Instituto Euvaldo Lodi e à Federação das Indústrias do Estado de Alagoas, às situações amparadas por convênios firmados em consonância com as disposições do subitem 9.7.7 deste acórdão;

9.7.9. quando da celebração de convênios com outras entidades, verifique previamente junto ao Senai/AL acerca da existência de convênio semelhante com a entidade interessada, buscando, se possível, a celebração de avença conjunta, de modo a evitar a sobreposição de objetos conveniados;

9.7.10. abstenha-se, por afrontar as disposições do art. 54 do Decreto 57.375/1965, de realizar novos repasses a título de auxílio financeiro ao IEL/AL sem o devido amparo regulamentar;

9.7.11. quando da locação de veículos, realize prévia pesquisa de preços e detalhe no processo as razões da contratação, a pertinência com os interesses da entidade, sem prejuízo de anexar outros documentos que justifiquem a despesa, como a cópia de ata de reunião e/ou cronograma das atividades envolvidas;

9.7.12. estabeleça indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e a economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados qualitativos e quantitativos alcançados pela entidade, nos termos do Anexo IV da Decisão Normativa TCU, nº 102, de 2 de dezembro de 2009;

9.7.13. abstenha-se de contratar prestadores de serviços sem a devida formalização contratual;

9.8. determinar à Controladoria Geral da União – CGU que informe, nas próximas contas anuais do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Alagoas – Sesi/AL, sobre o cumprimento das determinações prolatadas por meio dos subitens 9.7.7 e 9.7.8 deste Acórdão.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0348-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro que não participou da votação: Benjamin Zymler.

13.3. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.4. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-006.526/2006-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade: Município de Conceição do Lago Açu/MA

Interessado: Congresso Nacional.

Responsáveis: Pedro da Silva Ribeiro Filho, CPF 088.977.863-91; Maria de Fátima Felizardo Cutrim, CPF 437.908.523-68; Jose Benedito Cruz, CPF 035.124.013-68; Rossialdo Mendonça Mendes, CPF 730.816.983-91; Antonio Dantas Ribeiro, CPF 635.102.513-34; Carlos Andre Ribeiro Bezerra, CPF 467.358.793-68; Fernando Luiz Maciel Carvalho, CPF 137.381.943-04; Iran Silva Vale, CPF 288.560.583-91; Marilú Lima Vale, CPF 291.855.993-87; José Wilson Pereira de Sousa,

CPF 023.392.773-53; Plínio Oliveira Silva, CPF 812.453.353-91; Gilmar Gama Vieira, CPF 268.339.992-87, e João Batista Ayres Amorim, CPF 282.758.533-20

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. PAGAMENTOS POR SERVIÇOS NÃO REALIZADOS. CONTRATAÇÃO DE FIRMAS INEXISTENTES. SIMULAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. REALIZAÇÃO DE DESPESAS INCOMPATÍVEIS. RECOLHIMENTO A MENOR DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. INSTAURAÇÃO DE TCEs. CITAÇÕES. AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES.

1. Apurada a omissão no dever de prestar contas e a existência de pagamentos indevidos ou sem amparo documental, impõe-se a quantificação do débito e a apuração de responsabilidades, o que constitui motivo para a instauração de Tomadas de contas especial;

2. A identificação de falhas de procedimentos enseja o estabelecimento de determinações corretivas;

3. A identificação de ato ou contrato desconforme com disposições legais impõe a assinatura de prazo para a adoção de providências com vistas ao exato cumprimento da lei.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de relatório de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Conceição do Lago Açu/MA, com vistas a verificar a aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) nos exercícios de 2001 a 2005, em atendimento a solicitação do Congresso Nacional.

2. Reproduzo, como relatório, o Relatório de Auditoria elaborado pela Secex/MA:

“ESCOPO DO TRABALHO:

Verificar a regularidade da aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef nos exercícios de 2001 a 2005

1 INTRODUÇÃO

1.1 A presente auditoria tem por fundamento legal o Acórdão 20/2006 – PLENÁRIO, que apreciou o TC-020.104/2005-3, processo de solicitação de auditoria formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

1.2 Aquela Comissão, ao receber da Câmara de Vereadores de Conceição do Lago Açu denúncias de má administração dos recursos do Fundef, decidiu solicitar a este TCU a realização de fiscalização na aplicação de recursos do Fundo no Município de Conceição do Lago Açu, a partir de 2001.

1.3 Com base nesses elementos, a equipe definiu o universo a ser auditado: os 05 (cinco) exercícios financeiros do Fundef, de 2001 a 2005.

1.4 Para levar a efeito a execução dos trabalhos, definiram-se as seguintes questões de auditoria:

I. as despesas realizadas podem ser comprovadas formalmente e de fato?

II. as despesas realizadas são compatíveis com as finalidades do Fundo?

III. os gastos com a remuneração dos profissionais do magistério e capacitação de professores leigos totalizaram o mínimo de 60% (exercícios 2005)?

IV. a conta corrente específica é utilizada exclusivamente para pagamento de despesas do ensino fundamental?

1.5 Foi utilizada como metodologia de trabalho o exame documental das prestações de contas mensais apresentadas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA, além da vistoria *in loco* das obras e serviços realizados, de visitas aos fornecedores do município, e da circularização de informações.

1.6 A ausência de informações relativas às prestações de contas do Fundef, aos estoques da Secretaria de Educação, movimentação financeira, dados cadastrais de fornecedores e de servidores, foi quase total na sede da

Prefeitura de Conceição do Lago Açu/MA. A justificativa da atual gestão foi a de que a Administração anterior não deixou quase nenhum documento e informação.

1.7 A realização do presente trabalho somente foi possível pela relevante acolhida do TCE/MA que, com zelo e presteza, disponibilizou a documentação necessária que ali se encontrava (Relatório de análise das prestações de contas de 2001, 2002, 2003 e 2004, além das prestações de contas mensais referentes ao 1º semestre de 2005), e da Câmara Municipal de Vereadores de Conceição do Lago Açu, que, com igual zelo e presteza, disponibilizou as prestações de contas dos exercícios de 2001 e 2002. Convém ressaltar que o ex-Prefeito não prestou contas dos recursos do Fundef àquela Corte de Contas Estadual durante os exercícios de 2003 e 2004 e que, apesar de instado pela equipe a apresentar a documentação, não atendeu, tendo solicitado prorrogação de mais 30 dias, incompatível com os prazos de conclusão desta auditoria.

1.8 O volume de recursos postos em fiscalização foi de R\$ 11.086.977,71, assim distribuídos:

NO	VALORES (R\$)
2001	1.360.360,06
2002	2.017.486,03
2003	1.837.925,37
2004	2.627.548,31
2005	3.243.657,71
TOTAL	11.086.977,48

1.9 Os benefícios estimados desta auditoria envolvem devolução de recursos desviados, melhoria na qualidade dos gastos com recursos do Fundef, além da punição dos responsáveis.

1.10 Há processos conexos a esta fiscalização, quais sejam: TC-020.104/2005-3 (SCN que originou a presente fiscalização); TC-001.750/2003-0 Representação da Câmara dos Vereadores de Conceição do Lago Açu).

1.11 O presente relatório contém, a bem da concisão, somente os aspectos destacados como irregulares em cada processo de execução de despesa.

2 ACHADOS DE AUDITORIA (ANO 2005)

2.1 UTILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS IDEOLOGICAMENTE FALSOS PARA COMPROVAÇÃO DE DESPESAS:

2.1.1 **Situação encontrada:** foram identificados 02 (dois) pagamentos de despesas suportados pelas notas fiscais nº 273, de 31/03/2005 e nº 60, de 31/01/2005, emitidas respectivamente pelas firmas CRP Construções Ltda. e A. L. Serviços por serviços de reforma de escolas que efetivamente não foram realizados pelas referidas firmas. Em verdade, os documentos comprobatórios de despesas em questão contêm declarações falsas, utilizados única e tão somente para tentar justificar a utilização indevida de recursos do Fundef, ludibriando os órgãos de fiscalização. É a conhecida utilização de notas fiscais 'frias'.

2.1.2 **Crítério de auditoria:** princípio da probidade administrativa; art. 171 do Código Penal; art. 84 do Decreto-lei 200/67; art. 66 da Lei 8.666/93; e art. 2º da Lei 9.424/96.

2.1.3 Evidências:

2.1.3.1 Relativas à suposta contratação da CRP Construções, Reformas e Projetos Ltda.:

Os sócios proprietários da firma 'contratada', Sr. José de Ribamar e Sr. Eronildo, em atenção ao Ofício de Requisição 8/2006 (fls. 28), da equipe de auditoria, compareceram à sede da Secex/MA em 01/06/2006, às 16h30min e 02/06/2006, às 11h00, tendo ambos declarado perante a equipe que, de fato, não realizaram nenhum serviço para a Prefeitura Municipal de Conceição de Lago Açu (ver declaração a fls. 102). Ainda confirmou o Sr. Eronildo tratar-se de assinatura e grafia suas constantes na Nota Fiscal 273 e recibo correlato, justificando que deu a nota fiscal ao contador José Nilton em consideração à amizade que tinha pelo mesmo. Alegam que nunca receberam dinheiro por isso.

A falsidade ideológica da Nota Fiscal 273, de 31/03/2005 (fls. 783- anexo) e do Recibo de fls. 782-anexo são corroboradas pela falta de conexão entre pagamento de saque da conta específica, além do que não existe anotação de responsabilidade técnica da obra junto ao Crea/MA, não há registro da mesma no INSS e os proprietários da firma confirmaram que não houve recolhimento do ISS devido.

2.1.3.2 Relativas à suposta contratação da A. L. Silva Serviços e Construções Ltda.

A equipe de auditoria visitou em 31/05/2006, às 15:00, a sede da empresa A. L. Silva Serviços e Construções Ltda. Em verdade trata-se de uma modesta residência onde mora o Sr. Lourenço Silva, na periferia de São Luís, que funciona também como um minúsculo comércio de cereais (foto 2 – fls. 1480 anexo). Trata-se de um homem de poucas letras, que confirmou nunca ter estado no Município de Conceição do Lago Açu, muito menos ter

prestado algum serviço para a prefeitura (ver declaração de fls. 101). Admitiu ter dado uma nota fiscal para um conhecido em Bacabal e que o seu bloco de notas fiscais fica com o contador. Reconhece que sua firma está parada há muito tempo, sendo esta mais uma evidência de que não realizou o serviço. Alega que nunca recebeu nenhum dinheiro por isso.

A falsidade ideológica da Nota Fiscal 060, de 31/01/2005 (fls. 806- anexo) e do Recibo de fls. 807- anexo são corroboradas pela falta de conexão entre pagamento de saque da conta específica, além do que não existe anotação de responsabilidade técnica da obra junto ao Crea/MA. Não há, outrossim, registro da mesma no INSS e o proprietário da firma confirmou que não houve recolhimento do ISS devido.

2.1.4 Responsáveis: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, prefeito municipal, que se utilizou de documentos com informações falsas ao prestar contas da aplicação dos recursos do Fundef e que autorizou os pagamentos por serviços que não foram executados; Sr. Iran Silva Vale, que atestou falsamente a execução dos serviços pelas firmas emissoras das notas fiscais e as Construtoras CRP Construções, Reformas e Projetos Ltda. e A. L. Silva Serviços e Construções Ltda., emitentes das notas fiscais com informações falsas que foram inseridas nas prestações de contas da prefeitura.

2.1.5 Conclusão: as irregularidades perpetradas são graves e indicam desvio de recursos do Fundef, devendo, portanto, serem objeto de Tomada de Contas Especial com vistas à devolução das quantias indevidamente retiradas dos cofres do Fundo.

2.1.6 Proposta de encaminhamento: converter os autos em Tomada de Contas Especial e ordenar a citação dos responsáveis, concedendo-lhes prazo para apresentarem de alegações de defesas e/ou recolherem à conta do Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA os valores indicados no demonstrativo abaixo, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

2.1.6.1 Origem do débito: pagamento, em favor da CRP Construções, Reformas e Projetos Ltda., por serviços de reforma de unidades escolares no município, contratados em março de 2005, os quais, ao contrário do que consta na prestação de contas apresentada pela prefeitura, não foram executados:

DÉBITO	
DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR
31/03/2005	R\$ 35.524,27

2.1.6.2 Origem do débito: pagamento, em favor da A. L. Silva Serviços e Construções Ltda., por serviços de reforma de unidades escolares do município, contratados em janeiro de 2005, os quais, ao contrário do que consta na prestação de contas apresentada pela prefeitura, não foram executados pela mesma:

DÉBITO	
DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR
31/01/2005	R\$ 21.180,00

b) Comunicar ao Ministério Público da União a possível ocorrência de crime envolvendo recursos da União repassados para o Fundef daquele município;

c) comunicar à Semfaz a emissão de notas fiscais 'frias' por contribuintes do ISS, para as providências que entender pertinentes

2.1.7 Benefício estimado: devolução dos recursos indevidamente sacados, no valor histórico de R\$56.704,27.

2.2 PAGAMENTOS POR SERVIÇOS NÃO REALIZADOS:

2.2.1 Situação encontrada: foram detectados pagamentos por serviços não realizados, por meio do confronto entre informações constantes das prestações de contas da prefeitura e a situação real verificada nos locais onde deveriam ter sido executados os serviços, conforme se vê a seguir:

2.2.1.1 Reforma da Escola Municipal Sadok Bastos, localizada na Sede do município: verificamos que a referida escola é a mesma Escola Municipal Benedito de Jesus Carvalho. Como nos foi esclarecido, a EM Benedito de Jesus Carvalho era denominada EM Sadok Bastos na Gestão do Prefeito Pedro da Silva Ribeiro Filho. No entanto, os documentos de despesas com reformas (Nota Fiscal 273 da firma C. R. P Construções às fls. 783 - anexo) discriminam serviços de reformas nas duas escolas, como se fossem duas unidades distintas. O orçamento constante do Convite 04/2005, trata-os como unidades distintas, tendo estimado o custo de reforma da EM Sadok Bastos em R\$15.170,60 (fls. 758- anexo).

2.2.1.2 Reforma da Escola Municipal localizada no Povoado de Envira: a unidade nunca havia sido

reformada na gestão do atual prefeito, tendo sido repintada cerca de 1 ou 2 dias antes da visita da equipe de auditoria. Moradores locais confirmaram que reforma alguma havia sido feita no local.

2.2.1.3 Ademais, a planta juntada ao processo de dispensa não confere com a escola, além do que o povoado já possui uma escola bem maior, semi-acabada, cuja construção fora iniciada na gestão de seu antecessor e não fazia sentido reformar uma escola quase em desuso, com uma única sala de aula, deixando por concluir um prédio muito mais adequado aos interesses da comunidade local.

2.2.2 **Critério de auditoria:** princípio da probidade administrativa; art. 84 do Decreto-lei 200/67; art. 66 da Lei 8.666/93; e art. 2º da Lei 9.424/96.

2.2.3 Evidências:

2.2.3.1 *Relativas à suposta reforma da Escola Municipal Sadok Bastos, localizada na Sede do município:* foto da Escola Benedito de Jesus Carvalho (foto 03 fls. 1481-anexo); Contrato simulado celebrado com *CRP Construções, Reformas e Projetos Ltda.* (fls. 751/5- anexo); Nota de empenho 192 (37) e Ordem de Pagamento, datados de 31/03/2005, no valor de R\$ 35.524,27 (fls. 780/1- Anexo);

2.2.3.2 *Relativas à suposta reforma da Escola Municipal localizada no Povoado de Envira:* foto das escolas do povoado (foto 04 fls. 1481-anexo); Nota de empenho 5 e Ordem de Pagamento, no valor de R\$ 21.180,00; Nota Fiscal 60 e recibo de pagamento, de 31/01/2005 (fls. 806/7- anexo);

2.2.4 **Responsáveis:** Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, prefeito municipal, que se utilizou de documentos com informações falsas ao prestar contas da aplicação dos recursos do Fundef e que autorizou os pagamentos por serviços que não foram executados; Sr. Iran Silva Vale, que atestou falsamente a execução dos serviços pelas firmas emissoras das notas fiscais e as Construtoras CRP Construções, Reformas e Projetos Ltda. e A. L. Silva Serviços e Construções Ltda., emitentes das notas fiscais com informações falsas que foram inseridas nas prestações de contas da prefeitura.

2.2.5 **Conclusão:** as irregularidades perpetradas são graves e indicam ato de gestão ilegítimo /desvio de recursos do Fundef, devendo, portanto, serem objeto de audiência.

2.2.6 **Proposta de encaminhamento:** Tendo em vista que o débito já está sendo imputado na totalidade no item anterior, ordenar a audiência dos responsáveis, concedendo-lhes prazo para apresentarem razões de justificativa.

2.2.6.1 **Origem:** pagamento, em favor da CRP Construções, Reformas e Projetos Ltda., por serviços de reforma de unidades escolares no município, contratados em março de 2005, os quais, ao contrário do que consta na prestação de contas apresentada pela prefeitura, não foram executados.

2.3 **Benefício estimado:** apenação dos responsáveis pela transgressão legal, por meio de aplicação de multa.

2.4 CONTRATAÇÃO DE FIRMA FISICAMENTE INEXISTENTE (FIRMA ‘FANTASMA’):

2.4.1 **Situação encontrada:** ao visitarmos o endereço declarado junto à Secretaria de Fazenda do Estado do Maranhão – Sefaz/MA da firma Herkus Comércio e Representações Ltda. (Rua 08, nº 02, Vila Cafeteira, São José de Ribamar/MA), que forneceu produtos e materiais à prefeitura durante o período de gestão atual, **CONSTATAMOS** a inexistência física da entidade procurada.

2.4.2 Na verdade, o local visitado trata-se de uma residência (ver foto 01 às fls. 1480 - Anexo), a qual não serve nem serviu de sede para a entidade empresarial em questão, conforme nos foi informado por moradores locais. Segundo informações do Sr. Herlandes, o atual morador, que reside no endereço desde o início do ano de 2006, é um feirante do bairro Maiobão por nome Manoel. A antiga moradora, conhecida como Rita, que ali residiu durante o ano de 2005, era uma enfermeira. Nunca teria havido no local movimento de entrada e saída de mercadorias, de modo a parecer que ali havia um comércio.

2.4.3 Confirmando a situação, pode-se verificar em todos os documentos fiscais emitidos pela firma que não possuem carimbos dos postos fiscais por onde transitaram, não há identificação do transportador, não existe correlação entre nenhum pagamento e saques da conta corrente e não há registro junto à Sefaz/MA do lançamento das respectivas notas fiscais e conseqüente apuração e recolhimento do ICMS.

2.4.4 De igual forma, as supostas fornecedoras Maria do Perpétuo Socorro dos Santos Rosendo e J.S. Rosendo, ambas com nome de fantasia ‘Variedade Nordeste’, não possui endereço válido na sua cidade. Na Av. Rodoviária no Município de São Mateus/MA, não existe o número 45-A ou mesmo 42, como indicado nas notas fiscais. Em vários pontos ao longo da citada avenida, não há quem conheça a citada firma. Em verdade, trata-se de endereço fictício.

2.4.5 Ademais, frise-se que a aludida firma individual, de capital social declarado de R\$ 5.900,00, pertence ao ramo de negócio de comércio varejista de artigos de iluminação, consoante ficha cadastral junto a Sefaz/MA

(fls. 1458- anexo). Supostamente, teria fornecido à Prefeitura Municipal de Conceição de Lago Açu, desde computadores, fogões, bebedouros até materiais de limpeza. Nada obstante, não há registro junto à Sefaz/MA do lançamento das respectivas notas fiscais e conseqüente apuração e recolhimento do ICMS.

2.4.6 Critério de auditoria: princípio da probidade administrativa; art. 84 do Decreto-lei 200/67; e art. 2º da Lei 9.424/96; art. 140 do Regulamento do ICMS/MA.

2.4.7 Evidências: foto do local em que seria a sede da firma (foto 01 às fls. 1480 – Anexo); informações obtidas junto aos moradores do local e da vizinhança, notas fiscais, extratos bancários de fls. 1330/1401.

2.4.8 Responsáveis: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, prefeito municipal, responsável tanto pela homologação das licitações e processos de dispensa e de inexigibilidade quanto pela liquidação de despesas e ordenação de pagamentos; a firma Herkus Comércio e Representações Ltda.; a firma Maria do Perpetuo Socorro Santos Rosendo; e a firma J. S. Rosendo, beneficiárias dos pagamentos indevidos efetuados pela prefeitura.

2.4.9 Conclusão: levando-se em conta a inexistência física da Herkus Comércio e Representações Ltda., assim como a inexistência da firma Maria do Perpetuo Socorro Santos Rosendo e considerando-se ainda as evidências e indícios de fraudes em licitações de que participou essa firma, relatados em item próprio do presente relatório (item 2.7), concluímos pela impossibilidade de terem sido realizados os fornecimentos de produtos e materiais a que se referem as notas fiscais emitidas pela referida empresa e, conseqüentemente, pela existência de dano ao Erário correspondente aos valores dos pagamentos efetuados com base em tais documentos fiscais.

2.4.10 Proposta de encaminhamento: converter os autos em Tomada de Contas Especial e ordenar a citação dos responsáveis, concedendo-lhes prazo para apresentarem alegações de defesas e/ou recolherem à conta do Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA os valores indicados no demonstrativo abaixo, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA Herkus Comércio e Representações Ltda. (documentação às fls. 885/928 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	31/03/2005	24.000,00	005
espécie	22/03/2005	11.531,00	001
850344	01/04/2005	38.450,00	37
850405	04/05/2005	36.562,00	41
850438	21/06/2005	30.000,00	46
	TOTAL	140.543,00	

PAGAMENTOS EM FAVOR DA VARIEDADE NORDESTE (documentação às fls. 859/881 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	30/03/2005	19.950,00	2012
espécie	10/03/2005	2.490,00	2034
espécie	21/03/2005	7.000,00	2042
espécie	31/03/2005	1.969,00	2051
espécie	03/06/2005	5.600,00	2054
Espécie	18/05/2005	3.855,50	010
	TOTAL	40.864,50	

2.4.11 Benefício estimado: devolução dos recursos indevidamente sacados, no valor histórico de R\$181.407,50.

2.5 UTILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS FISCAIS INIDÔNEOS PARA COMPROVAÇÃO DE DESPESAS:

2.5.1 Situação encontrada: os documentos fiscais emitidos pela empresa D.O. Amaral Ltda., Comercial Amaral, CNPJ 05.083.341/0001-91, sita à Rua D, Quadra 11, casa 19, Maranhão Novo, São Luís/MA, não possuem idoneidade para comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos:

a) todas as notas fiscais emitidas, apesar de acompanharem produtos saídos supostamente da cidade de São Luis, onde fica a sede da empresa, não possuem os carimbos dos postos de fiscalização por onde deveriam ter passado as mercadorias

b) não há registro junto à Sefaz/MA do lançamento das respectivas notas fiscais e conseqüente apuração e recolhimento do ICMS;

c) não existe registro junto à Sefaz/MA de entrada de mercadorias no estabelecimento que dê suporte às vendas realizadas;

d) não há estrutura física no endereço visitado que permita concluir que haja um aporte de mercadorias para as transações comerciais. Na verdade, o local visitado trata-se da residência da genitora do proprietário da firma, Sr. Daniel Ovidio Amaral.

e) a prefeitura não tem controle de entradas das mercadorias supostamente adquiridas junto ao fornecedor;

2.5.2 Critério de auditoria: princípio da probidade administrativa; art. 84 do Decreto-lei 200/67; e art. 2º da Lei 9.424/96; art. 140 do Regulamento do ICMS/MA.

2.5.3 Evidências: informações obtidas junto ao site da Sefaz/MA, relato do contador da firma.

2.5.4 Responsáveis: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, prefeito municipal, responsável tanto pela homologação das licitações e processos de dispensa e de inexigibilidade quanto pela liquidação de despesas e ordenação de pagamentos; e a firma D. O Amaral Ltda., beneficiária dos pagamentos indevidos efetuados pela prefeitura.

2.5.5 Conclusão: levando-se em conta a inidoneidade dos documentos fiscais emitidos pela D. O Amaral e considerando-se ainda as evidências e indícios de fraudes em licitações de que participou essa firma, relatados em item próprio do presente relatório (item 2.7), concluímos pela impossibilidade de terem sido realizados os fornecimentos de produtos e materiais a que se referem as notas fiscais emitidas pela referida empresa e, conseqüentemente, pela existência de dano ao Erário correspondente aos valores dos pagamentos efetuados com base em tais documentos fiscais.

2.5.6 Proposta de encaminhamento: converter os autos em Tomada de Contas Especial e ordenar a citação dos responsáveis, concedendo-lhes prazo para apresentarem alegações de defesas e/ou recolherem à conta do Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA os valores indicados no demonstrativo abaixo, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA D. O. AMARAL (documentação às fls. 929/1009 do Anexo)		
DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
04/04/2005	50.500,00	320 e 321
08/04/2005	11.699,30	312
20/04/2005	6.000,00	320 e 321
25/04/2005	7.000,00	320 e 321
25/04/2005	1.300,70	312
29/04/2005	2.990,32	320 e 321
03/05/2005	2.490,00	335
06/05/2005	8.773,89	335
10/05/2005	3.000,00	335
10/05/2005	3.500,00	316
13/05/2005	4.000,00	335
18/05/2005	3.000,00	335
20/05/2005	3.000,00	335
20/05/2005	8.100,00	316
24/05/2005	6.000,00	335
27/05/2005	2.000,00	335
31/05/2005	1.244,15	335
31/05/2005	386,00	316
01/06/2005	30.000,00	342
08/06/2005	4.000,00	323

PAGAMENTOS EM FAVOR DA D. O. AMARAL (documentação às fls. 929/1009 do Anexo)		
DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
10/06/2005	4.000,00	323
21/06/2005	9.500,00	342
24/06/2005	5.794,00	323
29/06/2005	501,64	342
29/06/2005	1.208,00	323
TOTAL	179.988,00	

2.5.7 **Benefício estimado:** devolução dos recursos indevidamente sacados, no valor histórico de R\$179.988,00.

2.6 DISPENSA E UTILIZAÇÃO DE MODALIDADE INDEVIDAS DE LICITAÇÃO:

2.6.1 Situação encontrada:

2.6.1.1 1ª situação – dispensa indevida - a contratação da Construtora A. L. Silva Serviços e Construções Ltda. para reforma das unidades escolares Manoel de Nazaré dos Santos, Governadora Roseana Sarney, Maria da Conceição P. Lopes e Escola Municipal de Envira, no valor de R\$ 21.180,00, conforme Nota Fiscal 60, de 31/01/2005, foi realizada mediante dispensa de licitação, Processo 1/2005, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

2.6.1.2 A situação de emergência foi caracterizada no Decreto 2/2005, de 03/01/2005, publicado no D.O., em 05/01/2005 (fls. 798 - anexo), como má administração do dinheiro público pela gestão anterior, deixando para a atual administração uma série de débitos com fornecedores, prestadores de serviços, encargos previdenciários e folhas de pagamento.

2.6.1.3 A situação de emergência não ficou devidamente caracterizada, haja vista não ter sido demonstrado, com fotos ou outro meio de prova, o estado em que as escolas se encontravam, bem como o tempo necessário para a sua recuperação, entre outros elementos que evidenciassem a urgência da realização dos serviços, para evitar prejuízos no início do ano letivo. Ressaltamos que a existência de dívidas não tem nenhuma relação com a realização ou não de processo licitatório, mas sim com a quitação dos serviços realizados, e o suposto pagamento realizado em 31/01/2005 contradiz a justificativa expressa no decreto que fundamentou a dispensa da licitação. Além disso, na visita *in loco* verificamos que o serviço realizado nas escolas foi uma simples pintura.

2.6.1.4 Além disso, o sócio titular da empresa A. L. Silva Serviços e Construções Ltda. afirmou à equipe de auditoria não ter prestado o serviço nem, tampouco, ter recebido recurso financeiro da PM de Lago Açu relativo ao serviço de reforma das unidades escolares, conforme mencionado no subitem 2.1.3.2 deste relatório. Dessa forma, a emergência alegada não nos parece plausível para a dispensa do certame.

2.6.1.5 2ª situação – fracionamento de despesa - foram realizadas diversas cartas convites para aquisição de material escolar e de limpeza, cujos valores somados no exercício, ultrapassaram o limite para a modalidade convite, exigindo, portanto, Tomada de Preços, a teor do art. 23, inciso II, 'b' da Lei 8.666/1993.

Convite	Data	Objeto	Valor R\$
8	14/02/2005	Material escolar	12.362,40
10		Material escolar	24.000,00
15	09/03/2005	Material escolar	66.490,32
19	06/04/2005	Material escolar	33.508,04
27	04/05/2005	Material escolar	40.001,64
37	07/06/2005	Material escolar	13.086,10
TOTAL			189.448,50
9		Material de limpeza	11.531,00
13	09/03/2005	Material de limpeza	38.450,00
20	06/04/2005	Material de limpeza	36.560,00
31	17/05/2005	Material de limpeza	30.000,00
TOTAL			116.541,00

2.6.1.5 Não obstante o exposto no subitem precedente, ressaltamos que a irregularidade destacada baseia-se apenas na análise formal do processo, haja vista que a utilização de outras técnicas de auditoria, induziu à constatação de uma irregularidade mais grave, à simulação da realização da licitação, que será detalhado no tópico seguinte.

2.6.2 **Critério de auditoria:** o dever de licitar (art. 37, XXI, da Constituição Federal); art. 2º, 23, inciso II,

‘b’, 24, 25 e 89 da Lei 8.666/93.

2.6.3 Evidências:

2.6.3.1 *Relativas à contratação, sem licitação, da empresa A. L. Silva Serviços e Construções Ltda.:* processo de dispensa, nota fiscal, recibo, pareceres jurídico, adjudicatório e homologatório constantes às fls. 784/817-Anexo.

2.6.3.2 *Relativas ao fracionamento de despesas evitando o procedimento licitatório na modalidade própria:* quadro demonstrativo dos processos licitatórios supra.

2.6.4 **Responsáveis:** Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, prefeito municipal, responsável pela homologação do processo de dispensa de licitação e por ser o ordenador da despesa.

2.6.5 **Conclusão:** o processo de dispensa não atende aos preceitos legais, vez que fundamentado no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, cuja caracterização da urgência no Decreto 2/2005 não se reveste de elementos consistentes para a dispensa do devido certame, uma vez que dívidas não constituem empecilho para a realização de licitação. Neste caso específico, o que caracterizaria a urgência, seria a situação precária que, porventura, as escolas se encontrassem, sem condições de uso pelos alunos, e não houvesse tempo suficiente para a realização dos serviços até o início das aulas, fato esse inexistente.

2.6.6 Proposta de encaminhamento:

a) ouvir em audiência o responsável, nos autos da TCE na qual estes autos devem ser convertidos;

b) Comunicar ao Ministério Público Federal a possível ocorrência dos crimes tipificados no art. 89 da Lei 8.666/93.

2.6.7 **Benefício estimado:** apenação do responsável pela transgressão legal, por meio de aplicação de multa.

2.7 SIMULAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS:

2.7.1.1 **Situação encontrada:** foram detectadas irregularidades nas licitações realizadas no exercício de 2005, que induzem à conclusão de que apenas foram formalizados os procedimentos licitatórios, infringindo, destarte, o art. 37, inciso XXI, da CF/88, bem como os princípios infraconstitucionais insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993. Os documentos apresentados foram confeccionados apenas para legitimar o gasto, com o único intento de aparentar o cumprimento do dever constitucional de licitar.

2.7.2 Em síntese, foram os seguintes os indícios que apontam para a existência de simulação de procedimentos licitatórios:

a) ausência de cadastro de fornecedores;

b) ausência dos documentos relativos à regularidade fiscal, ou do Certificado de Registro Cadastral emitido pela PM de Conceição do Lago Açu que poderia substituí-los, exigidos no convite;

c) convite direcionado às mesmas empresas, com raras mudanças;

d) empresa participante de processo licitatório cuja atividade econômica é incompatível com objeto da licitação;

e) não indicação dos representantes legais das firmas concorrentes na ata de julgamento;

f) empresas participantes da licitação fisicamente inexistentes;

g) declaração pelos sócios da empresa de que não prestaram o serviço.

2.7.2.1 Serão demonstradas abaixo as cartas convites eivadas de impropriedades que, aliadas aos demais achados decorrentes de outros procedimentos de auditoria levam à conclusão da impossibilidade de ter havido disputa entre os participantes. Em seguida serão mais bem detalhados os casos considerados mais graves.

Convite 4/2005
OBJETO: Reforma das unidades escolares Manoel de Nazaré dos Santos, Governadora Roseana Sarney, Maria da Conceição P. Lopes e Escola Municipal de Envira
PARTICIPANTES:
C. R. P Construções Reforma Projetos Ltda.
Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda.
Encor Engenharia e Construções Ltda.

Convite 5/2005
OBJETO: Aquisição de equipamentos de informática
PARTICIPANTES:
Maria do Perpétuo Socorro dos Santos Rosendo

T. M. M. Prazeres- Móveis e Equipamentos para Escritório
Henry Felipe Rodrigues Monteiro de Araújo

Convite 7/2005
OBJETO: Aquisição de material permanente para as escolas
PARTICIPANTES:
Maria do Perpétuo Socorro dos Santos Rosendo
T. M. M. Prazeres- Móveis e Equipamentos para Escritório
D. O. Amaral

Convite 8/2005
OBJETO: Aquisição de material escolar
PARTICIPANTES:
Jurucey Souza Santos
Henry Felipe Rodrigues Monteiro de Araújo
T. M. M. Prazeres- Móveis e Equipamentos para Escritório

Convite 9/2005
OBJETO: Aquisição de materiais limpeza
PARTICIPANTES:
Herkus Comércio e Representações Ltda.
D. O. Amaral
F. F. Figueiredo

Convite 10/2005
OBJETO: Aquisição de materiais escolar
PARTICIPANTES:
Herkus Comércio e Representações Ltda.
Henry Felipe Rodrigues Monteiro de Araújo
F. F. Figueiredo

Convite 13/2005
OBJETO: Aquisição de material de limpeza.
PARTICIPANTES:
Herkus Comércio e Representações Ltda.
Comercial Amazonense Ltda.
J. de Oliveira Comércio e Representações Ltda.

Convite 14/2005
OBJETO: Aquisição de carteiras escolares
PARTICIPANTES:
M. M. de Aguiar Indústria e Comércio
T. M. M. Prazeres- Móveis e Equipamentos para Escritório
Henry Felipe Rodrigues Monteiro de Araújo

Convite 15/2005

OBJETO: Aquisição de material escolar
PARTICIPANTES:
D. O. Amaral
Henry Felipe Rodrigues Monteiro de Araújo
F. F. Figueiredo

Convite 19/2005
OBJETO: Aquisição de material escolar.
PARTICIPANTES:
D. O. Amaral
T. M. M. Prazeres- Móveis e Equipamentos para Escritório
Henry Felipe Rodrigues Monteiro de Araújo

Convite 20/2005
OBJETO: Aquisição de material escola.
PARTICIPANTES:
Herkus Comércio e Representações Ltda.
F. F. Figueiredo
D. O. Amaral

Convite 22/2005
OBJETO: Aquisição de livros para a biblioteca
PARTICIPANTES:
D. O. Amaral
Jurucey Souza Santos
Henry Felipe Rodrigues Monteiro de Araújo

Convite 24/2005
OBJETO: Aquisição de máquina copiadora
PARTICIPANTES:
T. M. M. Prazeres- Móveis e Equipamentos para Escritório
F. F. Figueiredo
Henry Felipe Rodrigues Monteiro de Araújo

Convite 27/2005
OBJETO: Aquisição de material escolar
PARTICIPANTES:
D. O. Amaral
T. M. M. Prazeres- Móveis e Equipamentos para Escritório
Henry Felipe Rodrigues Monteiro de Araújo

Convite 29/2005
OBJETO: Aquisição de livros para a biblioteca
PARTICIPANTES:
D. O. Amaral
T. M. M. Prazeres- Móveis e Equipamentos para Escritório
Henry Felipe Rodrigues Monteiro de Araújo

Convite 31/2005
OBJETO: Aquisição de material de limpeza.
PARTICIPANTES:

Herkus Comércio e Representações Ltda.
F. F. Figueiredo
J. de Oliveira Comércio e Representações Ltda.

Convite 37/2005
OBJETO: Aquisição de materiais escolar.
PARTICIPANTES:
TM de J
Jurucey Souza Santos
D. O. Amaral

OBS: o destaque em negrito refere-se à empresa vencedora do certame

2.7.2.2 Relativamente à participação de empresas em licitação cujo objeto é incompatível com sua atividade econômica temos a expor:

a) Comercial Amaral – D. O. Amaral - atividade econômica - **mercearias e armazéns varejistas**. Como pode ser observado nos quadros supra, dentre as diversas cartas convites das quais participou, sendo vencedora em muitas delas, destacam-se a de nº 7, que tem como objeto a aquisição de material permanente para as escolas (fogão e bebedouro industrial), as de nºs 22 e 29, cujo objeto foi a aquisição de livros para a biblioteca. Além disso, em visita à sede desta empresa, a equipe de auditoria constatou tratar-se da residência da mãe do seu titular, o Sr. Daniel Ovidio Amaral, não havendo no local qualquer indício da existência de ponto comercial. Por fim, os livros não foram localizados na biblioteca das escolas.

b) Henry Felipe Rodrigues Monteiro de Araújo - atividade econômica – **comércio varejista de máquinas, equipamentos e materiais de comunicação**. As cartas convites das quais participou, cujo objeto é incompatível com a sua atividade econômica são as de nº 8, 10, 15, 19, 27 para aquisição de material escolar, 14- aquisição de carteiras escolares, 22 e 29 referentes à aquisição de livros para a biblioteca e 24, para aquisição de máquina copidora.

c) F. F. Figueiredo – atividade econômica – **comércio atacadista de mercadorias em geral sem predominância de artigos para uso na agropecuária**. Participou das seguintes licitações, cujo objeto é incompatível com sua atividade econômica: carta convite 9, 20, 31 – material de limpeza; 10, 15, 19 – material escolar; 24 – máquina copidora.

d) Comercial Amazonense Ltda. – atividade econômica – **comércio varejista de artigos médicos e ortopédicos**. Licitação: carta convite 13 – material de limpeza.

e) J. de Oliveira Comércio e Representações Ltda. – atividade econômica – **comércio atacadista de instrumentos e materiais médico-cirúrgico-hospitalares**. Licitações: carta convite 13, 31 – material de limpeza.

f) T. M. M. Prazeres – atividade econômica - **Móveis e Equipamentos para escritório**. Licitações: carta convite 7 - aquisição de material permanente para as escolas (bebedouros e fogões industriais); 19 e 27 – material escolar; 24 – máquina copidora; 29 – livros para a biblioteca.

2.7.2.3 No que diz respeito às empresas fisicamente inexistentes, constatamos as seguintes, cuja descrição dos fatos encontra-se no item 2.4 deste relatório:

a) a firma Variedade Nordeste – Maria do Perpétuo Socorro dos Santos Rosendo, que forneceu para a PM de Lago Açu, equipamentos de informática (computadores) não localizados na vistoria *in loco*, carta convite 5/2005, e material permanente para as escolas (bebedouro e fogão industrial), carta convite 7/2005.

b) a empresa Herkus Comércio e Representações Ltda., firma fisicamente inexistente, participou e venceu diversas licitações, conforme se verifica nos quadros acima, fornecendo à referida prefeitura material escolar e de limpeza.

2.7.2.4 Concernente à empresa participante de processo licitatório, cujos sócios afirmaram expressamente que não realizaram nenhum serviço para a PM de Lago Açu, temos a construtora C. R. P. Construções Reforma e Projetos Ltda., que participou e venceu a carta convite 4/2005 para reforma de unidades escolar do município, fato este relatado no item 2.1 deste relatório.

2.7.3 **Critério de auditoria:** o dever de licitar (art. 37, XXI, da Constituição Federal); princípios da impessoalidade, da moralidade, da competitividade, da isonomia, da probidade administrativa e da publicidade (arts. 3º e 90 da Lei 8.666/93).

2.7.4 **Evidências:** processos licitatórios acima indicados; espelhos de consultas efetuadas no *site* da Receita Federal, da Receita Estadual e do Sintegra (fls. 1406/78- Anexo); Notas Fiscais e recibos de pagamento.

2.7.5 Responsáveis: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, prefeito municipal, responsável pela homologação dos processos licitatórios e por ser o ordenador da despesa, e os membros da Comissão Permanente de Licitação, os Srs. José Wilson Pereira de Sousa, Plínio Oliveira Silva, Gilmar Gama Vieira e João Batista Ayres Amorim, referentes a cada um dos Convites nos quais se observaram as irregularidades acima descritas.

2.7.6 Conclusão: as licitações anteriormente relacionadas não passaram de atos simulados, praticados com o intuito de criar a falsa aparência de cumprimento do dever de licitar. A situação relatada deixa evidente também que foram infringidos o art. 37, inciso XXI, da CF/88 e os princípios estabelecidos no art. 3º da Lei 8.666/1993.

2.7.7 Proposta de encaminhamento:

a) ouvir em audiência os responsáveis, nos autos da TCE na qual estes autos devem ser convertidos.

b) Comunicar ao Ministério Público Federal a possível ocorrência dos crimes tipificados no art. 90 da Lei 8.666/93.

2.7.8 Benefício estimado: pena dos responsáveis pelas irregularidades, por meio de aplicação de multa.

2.8 APROPRIAÇÃO INDEBITA DE VALORES RELATIVO AO INSS:

2.8.1 Situação encontrada: o exame das folhas de pagamento relativas ao exercício de 2005 em confronto com os valores dos encargos previdenciários recolhidos à previdência social, conforme tabela abaixo, evidenciou que, na maioria dos meses, o recolhimento está inferior à retenção efetuada da remuneração dos servidores da PM de Conceição de Lago Açu. Tal prática afronta a legislação vigente, podendo mesmo tipificar a conduta descrita no art. 168-A do Código Penal (artigo acrescentado pela Lei 9.983/2000), como apropriação indébita previdenciária.

2.8.2 O § 1º, inciso I, do artigo supra, ressalta que incorre na mesma pena o recolhimento fora do prazo legal, fato este constatado no exercício de 2005.

2.8.3 Convém enfatizar que os valores demonstrados a seguir, referem-se apenas à folha de pagamento dos professores concursados do ensino fundamental (60%). Estão excluídos, portanto, os professores contratados (60%) e o pessoal administrativo (40%), evidenciando que a apropriação indevida é bem maior do que a demonstrada na tabela. Além disso, o valor correspondente à parte relativa à contribuição do empregador não foi recolhida no exercício.

Mês referência	de	Valor retido R\$	Valor Pago R\$	Diferença entre o valor retido/pago	Data do pagamento	Encargos moratórios R\$
JAN/2005		7.202,52	7.132,14	(70,38)	15/3/2005	142,65
FEV/2005		6.423,07	7.123,50	700,43	15/4/2005	142,46
MAR/2005		3.658,59	6.611,86	2.953,27	16/5/2005	132,24
ABR/2005		5.676,68	5.551,90	(124,78)	15/6/2005	111,04
MAI/2005		10.606,70	5.989,67	(4.617,03)	15/7/2005	119,79
JUN/2005		5.966,59	5.967,35	0,76	17/8/2005	119,35
JUL/2005		10.669,62	6.383,79	(4.285,83)	9/9/2005	127,68
AGO/2005		10.669,62	6.391,40	(4.278,22)	18/10/2005	127,83
SET/2005		10.669,62	6.541,42	(4.128,20)	10/11/2005	130,75
OUT/2005		10.611,62	6.335,00	(4.276,62)	16/12/2005	126,70
NOV/2005		10.641,46	-	(10.641,46)	-	-
DEZ/2005		21.426,66	-	(21.426,66)	-	-
13º /2005		12.889,57	-	(12.889,57)	-	-
TOTAL		127.112,32	64.028,03	(63.084,29)		1.280,49

2.8.4 O comprovante de recolhimento da contribuição relativa ao mês de novembro não foi encontrado no balancete de dezembro de 2005. Pelo histórico dos atrasos evidenciados, podemos concluir que não houve o devido recolhimento no prazo legal.

2.8.5 O valor de R\$ 1.280,49 relativo aos encargos moratórios constituem-se despesas incompatíveis com a finalidade do Fundef

2.8.6 Critério de auditoria: princípio da legalidade e art. 168-A do Código Penal (Decreto-lei 2.848/1940), acrescentado pela Lei 9.983/2000.

2.8.7 Evidências:

2.8.7.1 Cópias dos empenhos, das folhas de pagamento e das guias de recolhimento do INSS constantes das fls. 1114/1327 - Anexo

2.8.8 Responsáveis: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, prefeito municipal

2.8.9 Conclusão: a apropriação indébita previdenciária, bem como o recolhimento em atraso das contribuições a previdência social, retidas dos servidores, constitui crime sujeito à pena de reclusão e multa. O não recolhimento da contribuição previdenciária relativa à parte do empregador constitui infringência ao princípio da legalidade, causando um enorme prejuízo aos cofres da previdência social. Os encargos moratórios devem ser arcados por quem lhe deu causa e não com recursos do Fundef.

2.8.10 Proposta de encaminhamento:

a) ordenar na TCE, na qual os presentes autos deverão ser convertidos, a citação do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, prefeito municipal, para apresentar alegações de defesa ou recolher a importância de R\$ 1.280,49 relativos aos encargos moratórios decorrentes do atraso no pagamento da contribuição previdenciária, bem como a sua audiência para, no prazo previsto no RI/TCU, apresentar razões de justificativa pela grave infração à norma legal no que diz respeito à apropriação indébita, bem como do não recolhimento da contribuição previdenciária parte do empregador.

b) Comunicar ao Ministério Público Federal a possível ocorrência dos crimes tipificados no art. 168-A do Código Penal;

c) Comunicar ao INSS a possível sonegação de contribuições previdenciárias.

2.8.11 Benefício estimado: devolução dos recursos no valor de R\$ 1.280,49 aos cofres do Fundef, recolhimento das importâncias devidas aos cofres da previdência social, além da apenação do responsável pela infração cometida, por meio de aplicação de multa.

2.9 DESPESAS INCOMPATÍVEIS COM A FINALIDADE DO FUNDEF:

2.9.1 Situação encontrada: verificou-se que, no exercício financeiro de 2005, foram pagas várias tarifas e taxas bancárias relacionadas à emissão de cheques sem fundos, a seguir relacionadas, totalizando naquele exercício R\$546,90 do Fundef.

nº	Data	Item	Valor (R\$)	Responsável
1	5-abr-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
2	5-abr-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 10,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
3	23-mai-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
4	23-mai-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
5	13-jul-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
6	13-jul-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
7	21-jul-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
8	21-jul-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
9	10-ago-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
10	10-ago-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
11	18-ago-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,70	Fernando Luiz Maciel Carvalho
12	19-ago-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 28,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
13	19-ago-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
14	22-ago-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
15	23-ago-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,70	Fernando Luiz Maciel Carvalho
16	23-ago-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 28,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
17	24-ago-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
18	25-ago-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
19	25-ago-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
20	29-ago-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
21	29-ago-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
22	30-ago-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,70	Fernando Luiz Maciel Carvalho
23	30-ago-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 28,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
24	30-ago-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
25	30-ago-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
26	12-set-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho

nº	Data	Item	Valor (R\$)	Responsável
27	12-set-05	TAR DEV CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
28	13-set-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 1,40	Fernando Luiz Maciel Carvalho
29	13-set-05	TAR DEV CHEQUE	R\$ 56,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
30	13-set-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 1,05	Fernando Luiz Maciel Carvalho
31	15-set-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
32	15-set-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
33	20-set-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 1,40	Fernando Luiz Maciel Carvalho
34	20-set-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 42,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
35	20-set-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 56,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
36	20-set-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
37	20-set-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
38	13-out-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 35,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
39	13-out-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
40	20-out-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
41	20-out-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
42	21-out-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,70	Fernando Luiz Maciel Carvalho
43	21-out-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 28,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
44	21-out-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
45	24-out-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
46	10-nov-05	TAXA DEV DOCUM	R\$ 0,35	Fernando Luiz Maciel Carvalho
47	10-nov-05	TAR DEVOL CHEQUE	R\$ 14,00	Fernando Luiz Maciel Carvalho
		TOTAL	R\$546,90	

2.9.1.1 O pagamento de tais tarifas somente denota o descontrole financeiro do ente municipal, que se pois a emitir cheques sem fundo. Tais gastos não são somente incompatíveis com o Fundef, mas com a própria administração pública. O Erário não pode suportar tais despesas, devendo o administrador faltoso ressarcir-lhe.

2.9.2 **CrITÉrio de auditoria:** art. 2º da Lei 9.424/96 e art. 70 da Lei 9.394/96 (LDB).

2.9.3 **Evidências:** informações obtidas nos extratos bancários (fls. 1382/99 – Anexo).

2.9.4 **Responsáveis:** a responsabilidade pela não observância da necessária correlação que deveria existir entre a despesa e a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental deve ser atribuída ao prefeito, Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, que assinou os cheques.

2.9.5 **Conclusão:** a realização da despesa não contribuiu especificamente para a manutenção ou o desenvolvimento do ensino fundamental, de forma que não deveria ter sido custeada com recursos do Fundef.

2.9.6 **Proposta de encaminhamento:** citar o responsável por este item, nos autos da TCE na qual estes autos devem ser convertidos.

2.9.7 **Benefício estimado:** devolução dos recursos indevidamente debitados da conta do Fundef, no valor total de R\$546,90.

2.10 CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES SEM CONCURSO PÚBLICO:

2.9.1 Os balancetes mensais, bem como a relação de professores fornecida à equipe de auditoria revelaram que no quadro de pessoal do magistério, existem professores contratados sem concurso público, contrariando o art. 37, inciso II, da Constituição da República/88.

2.10.2 **CrITÉrio de auditoria:** a obrigatoriedade da realização de concurso público para o provimento de cargo efetivo de carreira (art. 37, inciso II, CF/88); princípios da legalidade, da moralidade e da isonomia (art. 37, *caput*, CF/88).

2.10.3 **Evidências:** folhas de pagamento e relação de professores fornecida à equipe de auditoria (fls. 62/4).

2.10.4 **Responsáveis:** Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, prefeito municipal, responsável pelo ato de contratação irregular.

2.10.5 **Conclusão:** o provimento de cargos públicos de carreira efetiva, sem concurso público, infringe o art. 37, inciso II, da CF/88, bem como os princípios da legalidade, moralidade e isonomia.

2.10.6 **Proposta de encaminhamento:** determinar à Prefeitura Municipal que regularize a situação dos servidores contratados sem concurso público.

2.10.7 **Benefício estimado:** correção da ilegalidade existente.

2.11 SAQUES SEM OS CORRESPONDENTES COMPROVANTES DE DESPESAS:

2.11.1.1 **Situação encontrada:** de um modo geral, os saques efetivados na conta corrente específica do Fundef (Conta corrente nº 58.022-8, Agência nº 0528-2) não guardam correspondência com o pagamento de despesas do Fundo. Os pagamentos, em sua grande maioria, eram realizados em espécie. Mesmos aqueles credores de outras praças, teriam sido pagos com dinheiro vivo.

2.11.2 **Critério de auditoria:** princípio da probidade administrativa; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64; arts. 77 e 84 do Decreto-lei 200/67; e arts. 2º e 3º da Lei 9.424/96.

2.11.3 **Evidências:** os saques a seguir relacionados não possuem comprovantes de despesa que lhes deem suporte (ver extratos às fls. 1379/1401 - Anexo):

nº	Instrumento	nº	Data	Valor (R\$)
1	CHEQUE	850.297	20/01/2005	R\$ 15.000,00
2	CHEQUE	850.298	21/01/2005	R\$ 20.000,00
3	CHEQUE	850.299	24/01/2005	R\$ 9.837,00
4	CHEQUE	850.300	31/01/2005	R\$ 51.000,00
5	CHEQUE	850.301	31/01/2005	R\$ 35.000,00
6	CHEQUE	850.303	31/01/2005	R\$ 21.000,00
7	CHEQUE	850.305	01/02/2005	R\$ 15.581,00
8	CHEQUE	850.306	02/02/2005	R\$ 12.500,00
9	CHEQUE	850.307	04/02/2005	R\$ 18.000,00
10	CHEQUE	850.308	11/02/2005	R\$ 5.823,00
11	CHEQUE	850.310	11/02/2005	R\$ 6.943,96
12	CHEQUE	850.311	11/02/2005	R\$ 10.000,00
13	CH.PAGO AG	850.312	15/02/2005	R\$ 5.000,00
14	CHEQUE	850.313	16/02/2005	R\$ 10.000,00
15	CHEQUE	850.314	16/02/2005	R\$ 5.500,00
16	CHEQUE	850.316	16/02/2005	R\$ 5.500,00
17	CHEQUE	850.317	17/02/2005	R\$ 5.000,00
18	CHEQUE	850.318	17/02/2005	R\$ 4.000,00
19	CHEQUE	850.319	21/02/2005	R\$ 10.000,00
20	CHEQUE	850.320	21/02/2005	R\$ 7.000,00
21	CHEQUE	850.321	21/02/2005	R\$ 3.000,00
22	CHEQUE	850.322	23/02/2005	R\$ 9.000,00
23	CHEQUE	850.325	01/03/2005	R\$ 75.105,08
24	CHEQUE	850.327	01/03/2005	R\$ 14.894,90
25	CHEQUE	850.328	02/03/2005	R\$ 25.129,36
26	CHEQUE	850.329	02/03/2005	R\$ 11.570,64
27	CHEQUE	850.330	09/03/2005	R\$ 14.500,00
28	CHEQUE	850.331	11/03/2005	R\$ 30.000,00
29	CHEQUE	850.333	15/03/2005	R\$ 7.274,79
30	CHEQUE	850.334	15/03/2005	R\$ 10.000,00
31	CHEQUE	850.335	15/03/2005	R\$ 2.425,53
32	CHEQUE	850.336	15/03/2005	R\$ 15.000,00
33	CHEQUE	850.337	18/03/2005	R\$ 9.000,00
34	CHEQUE	850.338	18/03/2005	R\$ 11.000,00
35	CH. PAGO AG	850.332	21/03/2005	R\$ 12.362,40
36	CHEQUE	850.339	21/03/2005	R\$ 13.005,00
37	CHEQUE	850.340	23/03/2005	R\$ 4.000,00
38	CHEQUE	850.343	31/03/2005	R\$ 5.000,00
39	CHEQUE	850.344	01/04/2005	R\$ 26.954,00

nº	Instrumento	nº	Data	Valor (R\$)
40	CHEQUE	850.345	01/04/2005	R\$ 800,00
41	CHEQUE	850.346	010/4/2005	R\$ 5.100,00
42	CHEQUE	850.351	04/04/2005	R\$ 106.000,00
43	CHEQUE	850.352	04/04/2005	R\$ 50.500,00
44	CHEQ.COMPENSADO	850.350	04/04/2005	R\$ 2.601,00
45	CHEQUE	850.361	06/04/2005	R\$ 3.000,00
46	CHEQUE	850.363	07/04/2005	R\$ 1.599,00
47	CHEQ.COMPENSADO	850.350	070/4/2005	R\$ 2.601,00
48	CHEQUE	850.364	080/4/2005	R\$ 11.699,30
49	CHEQUE	850.365	08/04/2005	R\$ 25.000,00
50	CHEQUE	850.342	11/04/2005	R\$ 7.695,00
51	CHEQUE	850.348	11/04/2005	R\$ 2.623,00
52	CHEQUE	850.355	11/04/2005	R\$ 18.000,00
53	CHEQUE	850.368	12/04/2005	R\$ 8.900,00
54	CHEQUE	850.372	15/04/2005	R\$ 4.800,00
56	CHEQUE	850.369	20/04/2005	R\$ 2.400,00
57	CHEQUE	850.373	20/04/2005	R\$ 6.000,00
58	CHEQUE	850.374	20/04/2005	R\$ 1.000,00
59	CHEQUE	850.375	22/04/2005	R\$ 5.000,00
60	CHEQUE	850.376	22/04/2005	R\$ 2.000,00
61	CHEQUE	850.397	25/04/2005	R\$ 7.000,00
62	CHEQUE	850.398	25/04/2005	R\$ 3.000,00
63	CHEQUE	850.399	27/04/2005	R\$ 3.000,00
64	CH.PAGO AG	850.400	28/04/2005	R\$ 5.000,00
65	CHEQUE	850.401	29/04/2005	R\$ 3.500,00
67	CHEQUE	850.403	03/05/2005	R\$ 4.000,00
68	CHEQUE	850.405	04/05/2005	R\$ 7.458,00
69	CHEQUE	850.404	05/05/2005	R\$ 118.051,28
70	CHEQUE	850.349	10/05/2005	R\$ 2.490,00
71	CHEQUE	850.354	10/05/2005	R\$ 18.000,00
72	CHEQUE	850.370	10/05/2005	R\$ 3.500,00
73	CHEQUE	850.402	10/05/2005	R\$ 8.969,00
74	CHEQUE	850.406	10/05/2005	R\$ 3.000,00
75	CHEQUE	850.407	10/05/2005	R\$ 61.000,00
76	CHEQ.COMPENSADO	850.357	10/05/2005	R\$ 3.000,00
77	CHEQUE	850.408	13/05/2005	R\$ 3.000,00
78	CHEQUE	850.410	18/05/2005	R\$ 4.800,00
79	CH.PAGO AG	850.409	20/05/2005	R\$ 14.500,00
80	CHEQUE	850.414	20/05/2005	R\$ 6.000,00
81	CHEQUE	850.415	20/05/2005	R\$ 8.100,00
82	CHEQ.COMPENSADO	850.356	20/05/2005	R\$ 8.773,89
83	CHEQUE	850.429	27/05/2005	R\$ 2.000,00
84	CHEQUE	850.430	27/05/2005	R\$ 2.000,00
85	CHEQUE	850.433	01/06/2005	R\$ 20.000,00
86	CHEQUE	850.434	01/06/2005	R\$ 30.000,00
87	CHEQUE	850.435	01/06/2005	R\$ 50.000,00
88	CHEQ.COMPENSADO	850.432	020/6/2005	R\$ 1.000,00
89	CHEQUE	850.417	03/06/2005	R\$ 3.600,00
90	CHEQUE	850.419	08/06/2005	R\$ 4.000,00

nº	Instrumento	nº	Data	Valor (R\$)
91	CHEQUE	850.420	08/06/2005	R\$ 4.000,00
92	CHEQUE	850.421	08/06/2005	R\$ 1.500,00
93	CHEQUE	850.371	10/06/2005	R\$ 3.500,00
94	CHEQUE	850.412	10/06/2005	R\$ 1.820,00
95	CH.PAGO AG	850.413	10/06/2005	R\$ 12.175,10
96	CHEQUE	850.423	10/06/2005	R\$ 18.000,00
97	CHEQUE	850.424	10/06/2005	R\$ 17.000,00
98	CHEQUE	850.425	10/06/2005	R\$ 4.000,00
99	CHEQ.COMPENSADO	850.358	10/06/2005	R\$ 2.734,00
100	CHEQ.COMPENSADO	850.411	10/06/2005	R\$ 3.855,50
101	CHEQUE	850.426	13/06/2005	R\$ 3.296,00
102	CHEQ.COMPENSADO	850.422	13/06/2006	R\$ 1.656,36
103	CHEQ.COMPENSADO	850.427	15/06/2005	R\$ 2.850,00
104	CHEQUE	850.428	16/06/2005	R\$ 3.000,00
105	CHEQUE	850.437	21/06/2005	R\$ 34.080,00
106	CHEQUE	850.438	21/06/2005	R\$ 30.000,00
107	CHEQUE	850.442	24/06/2005	R\$ 3.930,00
108	CHEQUE	850.448	29/06/2005	R\$ 9.500,00
109	CHEQUE	850.449	29/06/2005	R\$ 22.230,00
110	CHEQUE	850.440	30/06/2005	R\$ 5.794,00
111	CHEQ.COMPENSADO	850.443	30/06/2005	R\$ 21.450,00
112	CHEQUE	850.451	01/07/2005	R\$ 40.960,00
113	CHEQUE	850.454	06/07/2005	R\$ 11.447,00
114	CHEQUE	850.377	08/07/2005	R\$ 5.000,00
115	CHEQUE	850.418	08/07/2005	R\$ 5.600,00
116	CHEQUE	850.456	08/07/2005	R\$ 4.000,00
117	CHEQUE	850.378	12/07/2005	R\$ 30.000,00
118	CHEQUE	850.379	12/07/2005	R\$ 23.660,00
119	CHEQUE	850.380	12/07/2005	R\$ 5.790,00
120	CHEQ.COMPENSADO	850.441	12/07/2005	R\$ 5.794,00
121	CH.PAGO AG	850.382	15/07/2005	R\$ 5.700,00
122	CHEQ.COMPENSADO	850.455	19/07/2005	R\$ 2.100,00
123	CHEQUE	850.381	20/07/2005	R\$ 4.000,00
124	CHEQUE	850.387	20/07/2005	R\$ 14.000,00
125	CHEQUE	850.441	20/07/2005	R\$ 5.794,00
126	CHEQ.COMPENSADO	850.384	20/07/2005	R\$ 2.500,00
127	CHEQUE	850.389	22/07/2005	R\$ 1.050,00
128	CHEQUE	850.391	27/07/2005	R\$ 24.890,00
129	CH.PAGO AG	850.392	29/07/2005	R\$ 3.000,00
130	CHEQ.COMPENSADO	850.384	29/07/2005	R\$ 2.500,00
131	CHEQ.COMPENSADO	850.445	29/07/2005	R\$ 21.450,00
132	CHEQUE	850.390	01/08/2005	R\$ 1.000,00
133	CHEQUE	850.393	010/8/2005	R\$ 53.400,00
134	CHEQUE	850.394	010/8/2005	R\$ 49.500,00
135	CHEQUE	850.396	01/08/2005	R\$ 54.000,00
136	CHEQUE	850.459	03/08/2005	R\$ 13.600,00
137	CHEQ.COMPENSADO	850.446	090/8/2005	R\$ 21.450,00
138	CHEQUE	850.457	10/08/2005	R\$ 20.000,00
139	CHEQUE	850.458	10/08/2005	R\$ 10.000,00

nº	Instrumento	nº	Data	Valor (R\$)
140	CHEQUE	850.467	10/08/2005	R\$ 19.275,00
141	CHEQ.COMPENSADO	850.359	10/08/2005	R\$ 5.400,00
142	CHEQ.COMPENSADO	850.460	10/08/2005	R\$ 2.500,00
143	CHEQUE	850.470	12/08/2005	R\$ 19.500,00
144	CHEQUE	850.474	17/08/2005	R\$ 6.570,00
145	CHEQ.COMPENSADO	850.473	17/08/2005	R\$ 1.500,00
146	CHEQ.COMPENSADO	850.385	18/08/2005	R\$ 6.010,00
147	CHEQ.COMPENSADO	850.386	18/08/2005	R\$ 2.420,00
148	CHEQ.COMPENSADO	850.452	18/08/2005	R\$ 1.602,00
149	CHEQ.COMPENSADO	850.446	19/08/2005	R\$ 21.450,00
150	CHEQ.COMPENSADO	850.473	19/08/2005	R\$ 1.500,00
151	CHEQ.COMPENSADO	850.462	22/08/2005	R\$ 2.500,00
152	CHEQ.COMPENSADO	850.469	22/08/2005	R\$ 1.000,00
153	CHEQUE	850.482	24/08/2005	R\$ 2.000,00
154	CHEQ.COMPENSADO	850.388	24/08/2005	R\$ 20.000,00
155	CHEQ.COMPENSADO	850.462	24/08/2005	R\$ 2.500,00
156	CHEQ.COMPENSADO	850.469	24/08/2005	R\$ 1.000,00
157	CHEQUE	850.483	26/08/2005	R\$ 5.900,00
158	CHEQ.COMPENSADO	850.388	26/08/2005	R\$ 20.000,00
159	CHEQ.COMPENSADO	850.385	29/08/2005	R\$ 6.010,00
160	CHEQ.COMPENSADO	850.386	29/08/2005	R\$ 2.420,00
161	CHEQ.COMPENSADO	850.452	29/08/2005	R\$ 1.602,00
162	CHEQ.COMPENSADO	850.461	30/08/2005	R\$ 5.640,00
163	CHEQ.COMPENSADO	850.471	30/08/2005	R\$ 2.500,00
164	CHEQ.COMPENSADO	850.472	30/08/2005	R\$ 1.500,00
165	CHEQ.COMPENSADO	850.484	30/08/2005	R\$ 5.000,00
166	CHEQ.COMPENSADO	850.485	30/08/2005	R\$ 1.000,00
167	CHEQ.COMPENSADO	850.486	30/08/2005	R\$ 1.000,00
168	CHEQUE	850.466	31/08/2005	R\$ 22.900,00
169	CHEQ.COMPENSADO	850.480	31/08/2005	R\$ 13.086,10
170	CHEQUE	850.488	01/09/2005	R\$ 600,00
171	CHEQUE	850.490	02/09/2005	R\$ 5.600,00
172	CHEQUE	850.494	09/09/2005	R\$ 77.000,00
173	CHEQUE	850.495	09/09/2005	R\$ 13.000,00
174	CHEQ.COMPENSADO	850.447	09/09/2005	R\$ 21.450,00
175	CHEQ.COMPENSADO	850.463	12/09/2005	R\$ 2.650,00
176	CHEQ.COMPENSADO	850.464	12/09/2005	R\$ 5.730,00
177	CHEQ.COMPENSADO	850.465	12/09/2005	R\$ 4.092,00
178	CHEQ.COMPENSADO	850.481	12/09/2005	R\$ 7.381,00
179	CHEQ.COMPENSADO	850.487	12/09/2005	R\$ 2.500,00
180	CHEQ.COMPENSADO	850.489	12/09/2005	R\$ 2.500,00
181	CHEQ.COMPENSADO	850.493	12/09/2005	R\$ 1.500,00
182	CHEQUE	850.497	14/09/2005	R\$ 2.600,00
183	CHEQ.COMPENSADO	850.465	14/09/2005	R\$ 4.092,00
184	CHEQ.COMPENSADO	850.447	19/09/2005	R\$ 21.450,00
185	CHEQ.COMPENSADO	850.487	19/09/2005	R\$ 2.500,00
186	CHEQ.COMPENSADO	850.493	19/09/2005	R\$ 1.500,00
187	CHEQ.COMPENSADO	850.496	19/09/2005	R\$ 1.500,00
188	CHEQ.COMPENSADO	850.478	20/09/2005	R\$ 2.000,00

nº	Instrumento	nº	Data	Valor (R\$)
190	CHEQ.COMPENSADO	850.479	20/09/2005	R\$ 2.000,00
191	CHEQUE	850.502	21/09/2005	R\$ 8.100,00
192	CHEQUE	850.503	29/09/2005	R\$ 1.291,00
193	CHEQUE	850.508	29/09/2005	R\$ 35.200,00
194	CHEQUE	850.453	30/09/2005	R\$ 1.763,00
195	CH.PAGO AG	850.463	30/09/2001	R\$ 2.650,00
196	CH.PAGO AG	850.464	30/09/2005	R\$ 5.730,00
197	CHEQUE	850.491	30/09/2005	R\$ 9.573,00
198	CHEQUE	850.492	30/09/2005	R\$ 7.152,00
199	CHEQUE	850.507	30/09/2005	R\$ 2.000,00
200	CHEQUE	850.510	30/09/2005	R\$ 18.370,00
201	CHEQUE	850.512	06/10/2005	R\$ 20.600,00
202	CHEQUE	850.514	10/10/2005	R\$ 40.000,00
203	CHEQUE	850.516	10/10/2005	R\$ 17.830,00
204	CHEQ.COMPENSADO	850.504	11/10/2005	R\$ 21.200,00
205	CHEQUE	850.518	14/10/2005	R\$ 4.300,00
206	CHEQUE	850.520	19/10/2005	R\$ 6.000,00
207	CHEQ.COMPENSADO	850.506	19/10/2005	R\$ 3.180,00
208	CHEQUE	850.521	20/10/2005	R\$ 3.250,00
209	CHEQ.COMPENSADO	850.499	20/10/2005	R\$ 3.250,00
210	CHEQ.COMPENSADO	850.513	20/10/2005	R\$ 1.000,00
211	CHEQ.COMPENSADO	850.517	20/10/2005	R\$ 5.000,00
212	CHEQ.COMPENSADO	850.506	21/10/2005	R\$ 3.180,00
213	CHEQ.COMPENSADO	850.499	25/10/2005	R\$ 3.250,00
214	CHEQ.COMPENSADO	850.517	25/10/2005	R\$ 5.000,00
215	CHEQUE	850.523	26/10/2005	R\$ 37.500,00
216	CHEQUE	850.524	28/10/2005	R\$ 34.570,00
217	CHEQ.COMPENSADO	850.500	31/10/2005	R\$ 3.500,00
218	CHEQ.COMPENSADO	850.505	31/10/2005	R\$ 21.450,00
219	CHEQUE	850.525	03/11/2005	R\$ 17.800,00
220	CHEQUE	850.525	03/11/2005	R\$ 17.500,00
221	CHEQUE	850.526	09/11/2005	R\$ 2.600,00
222	CHEQ.COMPENSADO	850.481	09/11/2005	R\$ 7.381,00
223	CHEQUE	850.496	10/11/2005	R\$ 1.500,00
224	CHEQUE	850.498	10/11/2005	R\$ 3.000,00
225	CHEQUE	850.519	10/11/2005	R\$ 5.000,00
226	CHEQUE	850.522	10/11/2005	R\$ 5.000,00
227	CHEQUE	850.527	10/11/2005	R\$ 60.580,00
228	CHEQUE	850.529	14/11/2005	R\$ 12.400,00
229	CHEQUE	850.530	16/11/2005	R\$ 5.540,00
230	CHEQUE	850.531	18/11/2005	R\$ 29.500,00
231	CHEQUE	850.532	23/11/2005	R\$ 4.000,00
232	CHEQUE	850.533	30/11/2005	R\$ 57.970,00
233	CHEQUE	850.534	30/11/2005	R\$ 37.490,00
234	CHEQUE	850.535	01/12/2005	R\$ 4.200,00
235	CHEQUE	850.536	02/12/2005	R\$ 9.160,00
236	CHEQUE	850.557	06/12/2005	R\$ 9.640,00
237	CHEQUE	850.558	08/12/2005	R\$ 14.990,00
238	CHEQUE	850.559	09/12/2005	R\$ 60.000,00

nº	Instrumento	nº	Data	Valor (R\$)
239	CHEQUE	850.561	09/12/2005	R\$ 10.570,00
240	CHEQUE	850.562	14/12/2005	R\$ 2.304,00
241	CHEQUE	850.539	20/12/2005	R\$ 16.880,00
242	CHEQUE	850.540	20/12/2005	R\$ 65.000,00
243	CHEQUE	850.541	21/12/2005	R\$ 7.125,00
244	CHEQUE	850.542	28/12/2005	R\$ 37.870,00
245	CHEQUE	850.543	29/12/2005	R\$ 32.100,00
246	CHEQUE	850.544	29/12/2005	R\$ 3.700,00
			TOTAL	R\$ 3.150.142,19

2.11.4 **Responsáveis:** Fernando Luiz Maciel Carvalho, prefeito municipal, que assinou os cheques utilizados para sacar indevidamente os recursos do Fundef e que foi responsável, durante sua gestão, pela movimentação da conta específica desse fundo.

2.11.5 **Conclusão:** a realização de saques sem o devido suporte de comprovantes de despesa permite, a princípio, concluir que os recursos sacados foram desviados.

2.11.6 **Proposta de encaminhamento:** converter os autos em Tomada de Contas Especial e ordenar a citação do responsável, concedendo-lhe prazo para apresentar de alegações de defesas e/ou recolher à conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) do Município de Conceição do Lago Açu/MA os valores indicados no demonstrativo retro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

2.11.7 **Benefício estimado:** devolução dos recursos indevidamente sacados, no valor histórico de R\$ 3.150.142,19

3 ACHADOS DE AUDITORIA (ANOS DE 2001 A 2004)

3.1 OMISSÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS DO Fundef RECEBIDOS NOS ANOS DE 2003 E 2004:

3.1.1 **Situação encontrada:** O ex-Prefeito do Município de Conceição de Lago Açu, Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho, deixou de prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão na forma da Instrução Normativa 04/99/TCE, ou seja, deixou de apresentar as contas relativas aos 24 meses de gestão dos anos de 2003 e 2004, dos recursos do Fundef. Em que pese tal omissão, a Secretaria do Tesouro Nacional informa que foram repassados os seguintes valores naqueles anos:

2003:

Mês	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	Complement. da União	Lei Complement. nº 87	Total
1	57.011,60	33.351,79	599,14	43.593,83	23.019,16	5.677,53	163.253,05
2	60.030,59	35.109,44	595,24	23.961,61	23.019,16	5.685,12	148.401,16
3	52.068,42	30.416,15	549,93	31.155,43	23.019,16	1.811,65	139.020,74
4	49.575,69	28.869,90	614,64	39.039,57	23.019,16	1.811,65	142.930,61
5	69.535,95	40.619,95	475,55	35.550,10	23.019,16	1.811,65	171.012,36
6	48.832,25	28.525,71	531,54	19.388,31	23.019,16	1.811,65	122.108,62
7	40.943,51	23.917,46	502,31	37.346,38	69.057,50	1.811,65	173.578,81
8	53.714,34	31.377,62	535,74	35.267,58	23.019,16	1.811,65	145.726,09
9	46.606,95	27.225,80	484,11	32.635,08	23.019,16	1.811,65	131.782,75
10	48.096,75	28.096,76	593,11	42.590,60	0	1.811,65	121.188,87
11	53.640,13	31.334,28	602,3	28.884,73	46.038,32	1.811,65	162.311,41
12	55.915,42	32.663,56	648,84	33.494,77	92.076,66	1.811,65	216.610,90
	635.971,60	371.508,42	6.732,45	402.907,99	391.325,76	29.479,15	1.837.925,37

2004:

Mês	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	Complement a. da União	Lei Complement. nº 87	Total
1	67.775,84	39.465,10	612,59	35.300,83	36.533,51	2.131,12	181.818,99
2	74.018,05	43.099,90	674,02	28.376,73	36.533,51	2.131,12	184.833,33
3	59.902,58	34.880,60	626,77	37.928,51	36.533,51	2.131,12	172.003,09
4	65.984,29	38.421,93	771,37	47.984,43	36.533,51	2.131,12	191.826,65
5	76.848,90	44.748,25	755,23	51.506,48	36.533,51	2.131,12	212.523,49
6	49.886,29	29.048,24	738,79	27.814,50	36.533,51	2.131,12	146.152,45
7	51.878,82	30.208,48	792,15	57.866,94	109.600,53	2.131,12	252.478,04
8	67.493,13	39.300,52	831,29	29.783,70	36.533,51	2.131,12	176.073,27
9	58.445,91	34.032,40	800,09	35.416,04	36.533,51	2.131,12	167.359,07
10	62.546,53	36.420,16	839,14	37.564,19	36.533,51	2.131,12	176.034,65
11	62.351,64	36.306,68	829,85	44.757,51	36.533,51	2.131,12	182.910,31
12	76.957,42	44.811,47	845,26	109.072,72	349.716,98	2.131,12	583.534,97
	774.089,40	450.743,73	9.116,55	543.372,58	824.652,61	25.573,44	2.627.548,31

3.1.2 Como bem frisou aquela corte de contas nos Relatórios de Informações Técnicas nº 311/2005 e 525/2005 (fls. 698/704 e 706/18 - Anexo), que tratavam do exame das contas gerais do município nos exercícios em questão, o responsável deixou de apresentar as prestações de contas relativas ao Fundef. No município, instado pela equipe de auditoria a apresentar as contas daqueles anos, o atual Prefeito informou (fls. 20) que não encontrou nenhum documento na sede da prefeitura, tendo adotado as medidas judiciais cabíveis para reaver a documentação, sem sucesso.

3.1.3 **Critério de auditoria:** art. 5º da Lei 9.424/1996 e art. 70, parágrafo único, da CF/88.

3.1.4 **Evidências:** Relatórios de informação técnica nº 311/2005 e nº 525/2005 do TCE/MA e Ofício 20/2006, da Prefeitura Municipal de Conceição de Lago Açu (fls. 65).

3.1.5 **Responsável:** o prefeito à época, Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho, ordenador de despesas do Fundef, e sobre quem recaía o encargo da prestação de contas.

3.1.6 **Conclusão:** o Prefeito Municipal incorreu na irregularidade ao deixar de encaminhar as prestações de contas devidas

3.1.7 **Proposta de encaminhamento:** converter os autos em Tomada de Contas Especial e ordenar a citação do responsável, concedendo-lhes prazo para apresentar alegações de defesas e/ou recolher à conta do Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA os valores indicados no demonstrativo supra, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

3.1.8 Benefício estimado: devolução dos recursos transferidos e não prestados contas, no valor histórico de R\$4.465.473,68.

3.2 CONTRATAÇÃO DE FIRMA FISICAMENTE INEXISTENTE (FIRMA 'FANTASMA'):

3.2.1 **Situação encontrada:** ao visitarmos o endereço declarado na Nota Fiscal e junto à Secretaria de Fazenda do Estado do Maranhão – Sefaz/MA da **Construtora Fabril Ltda.** (Av. Senador João Pedro, 119, Canto da Fabril, São Luís/MA), que realizou várias obras no município com recursos do Fundef, **CONSTATAMOS** a inexistência física da entidade procurada.

3.2.2 Na verdade, o local visitado trata-se de uma empresa de fabricação de gesso (ver foto 05 às fls. 1482 - Anexo), a qual já se encontra ali estabelecida há mais de 04 (quatro) anos, sendo que antes também era uma firma de gesso. Não serve nem serviu de sede para a entidade empresarial em questão, conforme nos foi informado pelo proprietário da atual empresa.

3.2.3 Confirmando a situação, pode-se verificar que não há ART junto ao Crea-MA para as obras supostamente realizadas pela firma, além de não existir correlação entre nenhum pagamento e saques da conta corrente.

3.2.4 De igual forma, a suposta fornecedora **COMERCIAL REIS**, com endereço declarado à Avenida 04, Quadra 101, nº 13, Maiobão, Paço do Lumiar/MA, não funciona nem funcionou naquele local. Ali reside há mais de 06 anos o Sr. Neto, que é motorista da Procuradoria Geral de Justiça, e sua família, que nos relatou não

conhecer a referida firma e que sempre chega correspondência para tal firma e o mesmo devolve aos Correios.

3.2.5 Supostamente teriam sido adquiridos 5000 kits escolares para um universo de pouco mais de 4.000 alunos em todo o município. Frise-se que a nota fiscal não apresenta carimbos dos postos fiscais da Sefaz-MA por onde teria de passar, além de não guardar correlação com saque da conta corrente.

3.2.6 De modo semelhante, a suposta prestadora de serviços **LÚ CONSTRUÇÕES**, com endereço declarado à Rua 23, Casa 19, Unidade 205, Cidade Operária, São Luis (foto 05 – fls. 1482 – anexo), não funciona nem nunca funcionou naquele local. Ali reside desde 2005 a Sr^a Maria José Vieira que nos informou que aquele local era uma casa abandonada há muito tempo e que tal firma nunca esteve estabelecida ali.

3.2.7 Supostamente teria a referida firma fantasma realizado a reforma da Unidade Escolar do Campo de Futebol, por R\$ 84.496,50. Não há relatório de medição dos serviços, a obra não foi registrada no Crea-MA nem existe conexão entre o pagamento e saque da referida conta específica.

3.2.8 **Critério de auditoria:** princípio da probidade administrativa; art. 84 do Decreto-lei 200/67; e art. 2º da Lei 9.424/96; art. 140 do Regulamento do ICMS/MA.

3.2.9 **Evidências:** fotos (fls. 1482 - Anexo); informações obtidas junto aos moradores do imóvel, notas fiscais, extratos bancários de fls. 1330/53.

3.2.10 **Responsáveis:** Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho, prefeito municipal à época, responsável tanto pela homologação das licitações e processos de dispensa e de inexigibilidade quanto pela liquidação de despesas e ordenação de pagamentos; e a Construtora Fabril Ltda., beneficiária dos pagamentos indevidos efetuados pela prefeitura.

3.2.11 **Conclusão:** levando-se em conta a inexistência física da Construtora Fabril Ltda., Comercial Reis e Lú Construções e considerando-se ainda as evidências e indícios de fraudes em licitações de que participou essa firma, relatados em item próprio do presente relatório (item 3.5), concluímos pela impossibilidade de terem sido realizados os serviços de reforma e ampliação, bem como da aquisição dos kits escolares, a que se referem as notas fiscais emitidas pelas referidas empresas e, conseqüentemente, pela existência de dano ao Erário correspondente aos valores dos pagamentos efetuados com base em tais documentos fiscais.

3.2.12 **Proposta de encaminhamento:** converter os autos em Tomada de Contas Especial e ordenar a citação dos responsáveis, concedendo-lhes prazo para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem à conta do Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA os valores indicados no demonstrativo abaixo, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA Construtora Fabril Ltda. (documentação às fls. 92/4 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	27/03/2001	107.082,20	045
	TOTAL	107.082,20	

PAGAMENTOS EM FAVOR DA COMERCIAL REIS (documentação às fls. 691/3 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	25/03/2002	58.700,00	25
	TOTAL	58.700,00	

PAGAMENTOS EM FAVOR DA LÚ CONSTRUÇÕES (documentação às fls. 688/90 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	03/12/2002	84.496,50	005
	TOTAL	84.469,50	

3.2.13 **Benefício estimado:** devolução dos recursos indevidamente sacados, no valor histórico de R\$250.278,70.

3.3 UTILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS IDEOLOGICAMENTE FALSOS PARA COMPROVAÇÃO DE DESPESAS:

3.3.1 **Situação encontrada:** a firma **Ekos Comércio e Representações Ltda.** nunca transacionou com a Prefeitura de Conceição do Lago Açu, conforme declarou a representante legal da firma, Sr^a Roseliane de Fátima

Costa Ferreira (fls. 1433V – anexo). Segundo ela, a Nota Fiscal 163 (fls. 641 - anexo), apresentada pela prefeitura como sendo de comprovante da aquisição de carteiras escolares, é falsa, assim como a assinatura contida no recibo de fls. 642 - anexo.

3.3.2 Critério de auditoria: princípio da probidade administrativa; art. 171 do Código Penal; art. 84 do Decreto-lei 200/67; art. 66 da Lei 8.666/93; e art. 2º da Lei 9.424/96.

3.3.3 Evidências:

3.3.3.1 Relativas à suposta aquisição de carteiras escolares junto à Ekos Comércio e Representações Ltda.:

A representante legal da firma 'contratada', Srª Roseliane de Fátima Costa Ferreira declarou perante a equipe de auditoria que nunca transacionou com a Prefeitura Municipal de Conceição do Lago Açu, sendo falsa a assinatura no recibo de fls. 642-anexo.

A falsidade ideológica da Nota Fiscal 163, de 03/12/2002 e do Recibo são corroboradas pela falta de conexão entre pagamento de saque da conta específica, além do que não existe registro de apuração e recolhimento de ICMS.

3.3.4 Responsáveis: Sr. Pedro Ribeiro da Silva Filho, ex-Prefeito municipal, que se utilizou de documentos com informações falsas ao prestar contas da aplicação dos recursos do Fundef e que autorizou os pagamentos por compras não realizadas.

3.3.5 Conclusão: as irregularidades perpetradas são graves e indicam desvio de recursos do Fundef, devendo, portanto, serem objeto de Tomada de Contas Especial com vistas à devolução das quantias indevidamente retiradas dos cofres do Fundo.

3.3.6 Proposta de encaminhamento:

a) converter os autos em Tomada de Contas Especial e ordenar a citação do responsável, concedendo-lhes prazo para apresentar alegações de defesas e/ou recolher à conta do Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA os valores indicados no demonstrativo abaixo, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

3.3.6.1 Origem do débito: falsidade ideológica dos documentos comprobatórios de despesa, relativo a uma suposta aquisição de carteiras escolares junto a Ekos Comércio e Representações Ltda.:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA Ekos COM. E REP. LTDA. (documentação às fls. 640/2 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	03/12/2002	15.188,00	163
	TOTAL	15.188,00	

b) comunicar ao MPU para as medidas que entender cabíveis;

c) comunicar à Sefaz para as providências necessárias.

3.4 PAGAMENTOS POR SERVIÇOS NÃO REALIZADOS:

3.4.1 Situação encontrada: foram detectados pagamentos por serviços não realizados, por meio do confronto entre informações constantes das prestações de contas da prefeitura e a situação real verificada nos locais onde deveriam ter sido executados os serviços, conforme se vê a seguir:

3.4.1.1 Construção de um Centro de Processamento de Dados (CPD): verificamos que o referido Centro não existe, tratando-se de uma sala de aula de 30 m² da Escola Municipal Manoel Nazaré dos Santos. Fomos informados que o referido CPD nunca funcionou, não tendo nenhum computador para integrá-lo. Era prevista a construção de um prédio independente com área de 72,67 m², com duas salas, banheiros, etc. orçado em R\$ 24.725,23 (planilha a fls. 332/34 - anexo). A firma Encor Engenharia teria ganhado o Convite 02/2001 com a proposta de R\$ 22.619,99. Registre-se que não há planta baixa, não houve correlação entre pagamento e saque da conta corrente e a obra não está registrada no Crea-MA

3.4.2 Critério de auditoria: princípio da probidade administrativa; art. 84 do Decreto-lei 200/67; art. 66 da Lei 8.666/93; e art. 2º da Lei 9.424/96.

3.4.3 Evidências:

3.4.3.1 Relativas à construção de um centro de processamento de dados (CPD): planilhas de custos, notas fiscais, ordem de pagamento, recibos.

3.4.4 Responsáveis: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho, prefeito municipal à época, que se utilizou de documentos com informações falsas ao prestar contas da aplicação dos recursos do Fundef e que autorizou os pagamentos por serviços que não foram executados e a Encor Engenharia, por ter fornecido as notas fiscais frias.

3.4.5 Conclusão: as irregularidades perpetradas são graves e indicam desvio de recursos do Fundef,

devendo, portanto, serem objeto de Tomada de Contas Especial com vistas à devolução das quantias indevidamente retiradas dos cofres do Fundo.

3.4.6 Proposta de encaminhamento: converter os autos em Tomada de Contas Especial e ordenar a citação solidária dos responsáveis, concedendo-lhe prazo para apresentar alegações de defesas e/ou recolher à conta do Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA os valores indicados no demonstrativo abaixo, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

3.4.7 Origem: pagamento, em favor da Encor Engenharia Ltda., por serviços de construção de um Centro de Processamento de Dados no município, os quais, ao contrário do que consta na prestação de contas apresentada pela prefeitura, não foram executados.

PAGAMENTOS EM FAVOR (documentação às fls. 320 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	21/03/2001	22.231,00	241
	TOTAL	22.231,00	

3.4.8 Benefício estimado: devolução de recursos da ordem de R\$22.231,00, a partir de 21/03/2001

3.5 AUSÊNCIA DE PROCESSOS LICITATÓRIOS:

3.5.1.1 Situação encontrada: não foram encontrados os processos licitatórios ou a formalização dos processos de dispensa referentes aos seguintes pagamentos ocorridos em 2002:

nº	Contratado	Valor (R\$)
1	Comercial Reis	R\$ 58.700,00
2	Lú Construções	R\$ 84.496,50

3.5.1.2 Critério de auditoria: art. 37, XXI da Constituição Federal, art. 2º da Lei 8.666/93

3.5.2 Evidências:

3.5.2.1 Relatórios de análise técnica emitidos pelo TCE-MA, omissões havidas nos processos de prestação de contas do Fundef

3.5.3 Responsáveis: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho, prefeito municipal à época, que não formalizou os processos licitatórios ou de dispensa

3.5.4 Conclusão: as irregularidades perpetradas apontam para a transgressão à norma constitucional e legal, devendo, portanto, serem objeto de audiência nos autos da Tomada de Contas Especial a ser constituída.

3.5.5 Proposta de encaminhamento: ouvir em audiência o responsável, nos autos da TCE na qual estes autos devem ser convertidos.

3.5.6 Benefício estimado: penação do responsável pela transgressão legal, por meio de aplicação de multa.

3.6 IRREGULARIDADES NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS:

3.6.1 1ª situação: no exame dos processos licitatórios realizados no exercício de 2001 e 2002 pela Prefeitura Municipal de Conceição do Lago Açu, constatamos a ausência dos documentos relativos à regularidade fiscal ou do Certificado de Registro Cadastral emitido pela prefeitura, que os substitui, na Carta-convite 9/2001. No convite de nº 6/2001 foi encontrado apenas os da firma vencedora do certame, a Imperial Motos - Honda Ltda.

3.6.2 A ausência desses documentos contraria o disposto no art. 29 da Lei 8.666/1993, bem como o próprio termo convocatório que exigia a sua apresentação ou do Registro Cadastral. No caso, não foi encontrado nem um, nem outro.

3.6.3 2ª situação - na aquisição de material de expediente e limpeza da empresa W. A.M. dos Santos Comércio e Representações - Comercial Aurus, no valor de R\$ 27.811,21 foi dispensada a licitação com fundamento no art. 24, inciso IV, do Estatuto das Licitações. Todavia, a situação de emergência não foi devidamente caracterizada no processo de dispensa nº 1/2001, não constando da prestação de contas o Decreto PMCL 3/2001, de 01/01/2001 que estabeleceu o estado de emergência. Além disso, em visita a sede do referido estabelecimento comercial constatamos tratar-se de uma residência.

3.6.4 3ª situação - detectamos falhas em algumas cartas convites que induzem à presunção de que não houve, de fato, o processo competitivo, mas apenas a simulação dos procedimentos licitatórios com o intuito de aparentar o cumprimento do dever constitucional de licitar, tendo em vista a existência de participantes com atividade econômica incompatível com o objeto licitado, conforme demonstrado abaixo.

a) Carta convite 8/2001 - objeto - reforma e ampliação da Unidade Escolar Manoel de Nazaré dos Santos. Participou do processo a empresa Planus Construções e Incorporações Ltda., CNPJ baixado desde 16/1/2002, que tem como atividade econômica **terraplanagem e outras movimentações de terra**.

b) carta convite 9/2001- objeto - aquisição de carteiras escolares tipo universitária conj. aluno e professor. Participaram as empresas D. J. Rebelo - Distribuidora Dark e Distribuidora Sêneca Ltda. A primeira, com CNPJ baixado desde 29/10/2001 tem como atividade econômica mercenárias e armazéns varejistas e a segunda, empresa constatatadamente fantasma, representantes comerciais e agentes do comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo,

c) Carta-convite 10/2001 - objeto - reforma da Unidade Escolar Manoel Coquinho no povoado Tatajuba. Participou do processo a empresa Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda. que tem como atividade econômica lojas de variedades, exceto de departamentos ou magazines.

d) Carta-convite 37/2002 - a declaração prestada junto à equipe de auditoria de que não transacionou com a Prefeitura de Conceição de Lago Açu, induz necessariamente a concluir pela simulação da Carta-convite 37/2002. Em verdade aquela teria sido apenas uma peça para ludibriar os órgãos de fiscalização, no sentido de que fazer crer que aquela prefeitura estaria cumprindo uma exigência legal, quando em verdade não estava. A ausência de documentos fiscais, falta de identificação dos representantes legais, atividades econômicas dos licitantes diversas corroboram a tese da simulação.

3.6.5 Critério de auditoria: art. 37, inciso XXI da CF/88 e 2º, 24, inciso IV, 29, 89 e 90 da Lei 8.666/1993

3.6.6 Evidências: processos licitatórios, de dispensa, espelhos de consulta dos dados cadastrais nos sítios da Receita Federal e Estadual e do Sintegra (fls. 45/64; 77/443; 454/ 688/93; 1406/78 – anexo).

3.6.7 Responsáveis: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho responsável pela homologação dos processos licitatórios e de dispensa e membros da Comissão de Licitação (Rossialdo Mendonça Mendes, Maria de Fátima Felizardo Cutrim e Antonio Dantas Ribeiro) responsáveis pela realização dos certames.

3.6.8 Conclusão: a ausência de documentação de habilitação, a dispensa indevida, bem como a simulação de procedimentos constituem burla aos preceitos estabelecidos na Constituição da República/88 e na Lei 8.666/1993. Constitui também crime configurado nos arts. 89 e 90 da referida lei.

3.6.9 Proposta de encaminhamento:

a)ordenar a audiência dos responsáveis, nos autos da TCE na qual estes autos devem ser convertidos;

b) comunicar ao MPU para as medidas que entender convenientes.

3.6.10 Benefício estimado: apenação dos responsáveis com a aplicação de multa

3.7 SAQUES SEM OS CORRESPONDENTES COMPROVANTES DE DESPESAS:

3.7.1.1 Situação encontrada: de um modo geral, os saques efetivados na conta corrente específica do Fundef (Conta corrente nº 58.022-8, Agência nº 0528-2) não guardam correspondência com o pagamento de despesas do Fundo. Os pagamentos, em sua grande maioria, eram realizados em espécie. Mesmos aqueles credores de outras praças, seriam pagos com dinheiro vivo.

3.7.2 Critério de auditoria: princípio da probidade administrativa; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64; arts. 77 e 84 do Decreto-lei 200/67; e arts. 2º e 3º da Lei 9.424/96.

3.7.3 Evidências: os saques a seguir relacionados não possuem comprovantes de despesa que lhes deem suporte (ver extratos às fls. 1330/41- Anexo):

nº	Instrumento	nº	Data	Valor (R\$)
1	CH.COMPENSADO	342	07/02/2001	R\$ 47.550,00
2	CH.COMPENSADO	343	07/02/2001	R\$ 7.252,00
3	CH.COMPENSADO	341	12/02/2001	R\$ 6.000,00
4	CH.COMPENSADO	346	12/02/2001	R\$ 4.900,00
5	CHEQUE	347	13/02/2001	R\$ 35.000,00
6	CH.PAGO AG.	850.003	22/02/2001	R\$ 6.800,00
7	CH.PAGO AG.	850.004	22/02/2001	R\$ 618,56
8	CHEQUE	850.005	23/02/2001	R\$ 40.000,00
9	CHEQUE	850.006	02/03/2001	R\$ 10.331,74
10	CHEQUE	850.008	05/03/2001	R\$ 12.000,00
11	CHEQUE	850.009	06/03/2001	R\$ 30.410,00

nº	Instrumento	nº	Data	Valor (R\$)
12	CH.PAGO AG.	344	12/03/2001	R\$ 3.325,00
13	CHEQUE	850.010	12/03/2001	R\$ 10.000,00
14	CH.COMPENSADO	850.007	12/03/2001	R\$ 16.800,00
15	CHEQUE	850.011	13/03/2001	R\$ 3.000,00
16	CHEQUE	348	14/03/2001	R\$ 11.642,00
17	CH.COMPENSADO	349	16/03/2001	R\$ 1.031,00
18	CHEQUE	350	22/03/2001	R\$ 22.231,00
19	CHEQUE	850.012	22/03/2001	R\$ 6.168,00
20	CHEQUE	352	30/3/2001	R\$ 2.154,00
21	CHEQUE	356	02/04/2001	R\$ 10.941,46
22	CHEQUE	358	02/04/2001	R\$ 12.644,00
23	CHEQUE	351	04/04/2001	R\$ 1.520,00
24	CHEQUE	359	05/02/2001	R\$ 10.182,00
25	CH.COMPENSADO	345	09/04/2001	R\$ 3.325,00
26	CHEQUE	355	10/04/2001	R\$ 434,00
27	CH.COMPENSADO	360	10/04/2001	R\$ 23.822,31
28	CHEQUE	850.014	11/04/2001	R\$ 5.620,00
29	CHEQUE	850.016	18/04/2001	R\$ 12.000,00
30	CHEQUE	353	20/04/2001	R\$ 1.843,90
31	CHEQUE	850.017	23/04/2001	R\$ 8.500,00
32	CHEQUE	850.019	30/04/2001	R\$ 4.500,00
33	CH.COMPENSADO	850.019	30/04/2001	R\$ 12.168,00
34	CHEQUE	850.020	04/05/2001	R\$ 43.464,75
35	CHEQUE	362	10/05/2001	R\$ 12.860,00
36	CHEQUE	364	14/05/2001	R\$ 19.842,60
37	CHEQUE	365	18/05/2001	R\$ 1.135,00
38	CHEQUE	366	18/05/2001	R\$ 656,30
39	CHEQUE	354	21/05/2001	R\$ 2.037,90
40	CHEQUE	367	21/05/2001	R\$ 26.692,00
41	CHEQUE	368	22/05/2001	R\$ 6.435,00
42	CH.COMPENSADO	369	28/05/2001	R\$ 360,00
43	CH.COMPENSADO	371	01/06/2001	R\$ 1.531,00
44	CHEQUE	373	04/06/2001	R\$ 2.497,35
45	CHEQUE	374	04/06/2001	R\$ 7.829,29
46	CHEQUE	375	08/06/2001	R\$ 46.058,86
47	CHEQUE	370	11/06/2001	R\$ 2.839,00
48	CHEQUE	377	11/06/2001	R\$ 10.368,59
49	CHEQUE	378	21/06/2001	R\$ 12.202,68
50	CH.COMPENSADO	379	21/06/2001	R\$ 14.988,82
51	CHEQUE	850.041	29/06/2001	R\$ 12.405,60
52	CHEQUE	850.042	29/06/2001	R\$ 10.286,82
53	CHEQUE	850.045	13/07/2001	R\$ 49.580,36
54	CHEQUE	850.046	13/07/2001	R\$ 10.501,57
56	CHEQUE	850.047	13/07/2001	R\$ 16.642,90
57	CHEQUE	850.043	20/07/2001	R\$ 2.076,75
58	CHEQUE	850.048	20/07/2001	R\$ 7.086,22
59	CHEQUE	850.049	20/07/2001	R\$ 15.104,86
60	CHEQUE	850.050	20/07/2001	R\$ 4.842,60

nº	Instrumento	nº	Data	Valor (R\$)
61	CH. PAGO AG	850.053	30/07/2001	R\$ 6.500,00
62	CH. COMPENSADO	850.052	31/07/2001	R\$ 32.083,52
63	CHEQUE	850.055	10/08/2001	R\$ 16.008,01
64	CHEQUE	850.056	10/08/2001	R\$ 3.298,19
65	CH.COMPENSADO	850.058	14/08/2001	R\$ 15.040,90
67	CHEQUE	850.054	15/08/2001	R\$ 3.390,70
68	CHEQUE	850.044	21/08/2001	R\$ 2.076,75
69	CHEQUE	380	23/08/2001	R\$ 49.345,02
70	CHEQUE	850.083	31/08/201	R\$ 37,00
71	CHEQUE	850.084	31/08/2001	R\$ 10.332,27
72	CHEQUE	850.085	31/08/2001	R\$ 887,32
73	CHEQUE	850.056	31/08/2001	R\$ 4.538,58
74	CHEQUE	850.087	31/08/2001	R\$ 11.628,00
75	CH.COMPENSADO	850.082	03/09/2001	R\$ 703,00
76	CHEQUE	850.088	10/09/2001	R\$ 51.565,98
77	CHEQUE	850.089	13/09/2001	R\$ 1.271,00
78	CHEQUE	850.090	13/09/2001	R\$ 78,00
79	CHEQUE	850.091	13/09/2001	R\$ 71,00
80	CHEQUE	890.092	21/09/2001	R\$ 10.280,60
81	CH.PAGO AG	850.093	25/09/2001	R\$ 6.499,20
82	CHEQUE	850.094	27/09/2001	R\$ 12.330,57
83	CHEQUE	850.095	02/10/2001	R\$ 50.000,00
84	CHEQUE	850.096	04/10/2001	R\$ 1.080,31
85	CHEQUE	850.097	04/10/2001	R\$ 4.625,94
86	CHEQUE	850.098	08/10/2001	R\$ 4.620,00
87	CHEQUE	850.099	30/10/2001	R\$ 51.000,00
88	CHEQUE	850.062	14/11/2001	R\$ 62.744,00
89	CH.COMPENSADO	850.061	19/11/2001	R\$ 4.800,00
90	CHEQUE	850.063	30/11/2001	R\$ 90.000,00
91	CH.COMPENSADO	850.064	12/12/2001	R\$ 4.816,15
92	CHEQUE	850.081	20/12/2001	R\$ 83.000,00
93	CHEQUE	850.082	28/12/2001	R\$ 47.994,85
94	CHEQUE	850.083	25/01/2002	R\$ 40.920,00
95	CHEQUE	850.084	25/01/2002	R\$ 43.755,00
96	CHEQUE	850.085	25/01/2002	R\$ 26.325,00
97	CHEQUE	850.086	30/01/2002	R\$ 34.000,00
98	CHEQUE	850.087	08/02/2002	R\$ 45.000,00
99	CHEQUE	850.088	15/02/2002	R\$ 65.000,00
100	CHEQUE	850.089	28/02/2002	R\$ 85.000,00
101	CHEQUE	850.045	11/03/2002	R\$ 23.224,05
102	CHEQUE	850.094	11/03/2002	R\$ 35.000,00
103	CHEQUE	850.095	15/03/2002	R\$ 2.653,89
104	CHEQUE	850.096	15/03/2002	R\$ 11.254,48
105	CHEQUE	850.097	28/03/2002	R\$ 72.000,00
106	CHEQUE	850.098	01/04/2002	R\$ 4.630,00
107	CHEQUE	850.099	10/04/2002	R\$ 13.462,58
108	CHEQUE	850.100	10/04/2002	R\$ 50.000,00
109	CHEQUE	850.101	12/04/2002	R\$ 23.000,00

nº	Instrumento	nº	Data	Valor (R\$)
110	CHEQUE	850.103	22/04/2002	R\$ 1.380,00
111	CH. COMPENSADO	850.091	22/04/2002	R\$ 10.000,00
112	CHEQUE	850.102	30/04/2002	R\$ 5.456,00
113	CHEQUE	850.104	30/04/2002	R\$ 70.000,00
114	CHEQUE	850.105	13/05/2002	R\$ 67.000,00
115	CHEQUE	850.106	13/05/2002	R\$ 12.603,65
116	CHEQUE	850.107	20/05/2002	R\$ 43.000,00
117	CH. COMPENSADO	850.090	20/05/2002	R\$ 10.000,00
118	CHEQUE	850.108	22/05/2002	R\$ 3.000,00
119	CHEQUE	850.109	29/05/2002	R\$ 23.000,00
120	CH. COMPENSADO	850.090	29/05/2002	R\$ 10.000,00
121	CHEQUE	850.112	20/06/2002	R\$ 28.365,40
122	CH. COMPENSADO	850.093	20/06/2002	R\$ 10.000,00
123	CHEQUE	850.114	28/06/2002	R\$ 4.895,60
124	CH. COMPENSADO	850.093	28/06/2002	R\$ 10.000,00
125	CH. COMPENSADO	850.113	28/06/2002	R\$ 8.640,60
126	CHEQUE	850.115	10/07/2002	R\$ 62.819,17
127	CHEQUE	850.116	10/07/2002	R\$ 14.380,56
128	CHEQUE	850.118	19/07/2002	R\$ 19.929,71
129	CHEQUE	850.119	24/07/2002	R\$ 4.800,00
130	CHEQUE	850.120	25/07/2002	R\$ 5.979,63
131	CHEQUE	850.121	02/08/2002	R\$ 80.602,10
132	CHEQUE	850.122	05/08/2002	R\$ 14.608,72
133	CHEQUE	850.123	09/08/2002	R\$ 20.550,96
134	CHEQUE	850.124	09/08/2002	R\$ 4.773,32
135	CHEQUE	850.125	09/08/2002	R\$ 30.080,00
136	CHEQUE	850.126	16/08/2002	R\$ 27.984,81
137	CHEQUE	850.127	16/08/2002	R\$ 4.953,23
138	CHEQUE	37.491	23/08/2002	R\$ 35.000,00
139	CHEQUE	850.141	02/09/2002	R\$ 4.000,00
140	CHEQUE	850.142	06/09/2002	R\$ 55.000,00
141	CHEQUE	850.143	10/09/2002	R\$ 42.000,00
142	CHEQUE	850.161	13/09/2002	R\$ 15.000,00
143	CHEQUE	850.162	30/09/2002	R\$ 77.641,99
144	CH. PAGO AG	850.163	11/10/2002	R\$ 78.000,00
145	CHEQUE	850.164	24/10/2002	R\$ 7.766,00
146	CHEQUE	850.165	30/10/2002	R\$ 75.000,00
147	CHEQUE	850.166	08/11/2002	R\$ 86.000,00
148	CHEQUE	850.167	20/11/2002	R\$ 55.470,00
149	CHEQUE	850.168	29/11/2002	R\$ 62.000,00
150	CHEQUE	850.169	10/12/2002	R\$ 44.782,00
151	CHEQUE	850.170	12/12/2002	R\$ 1.100,00
152	CHEQUE	850.171	20/12/2002	R\$ 47.500,00
153	CHEQUE	850.172	27/12/2002	R\$ 108.000,00
154	CHEQUE	850.173	30/12/2002	R\$ 30.541,37
			TOTAL	R\$ 3.376.517,47

3.7.4 Responsáveis: Pedro da Silva Ribeiro Filho, ex-Prefeito municipal, que assinou os cheques utilizados para sacar indevidamente os recursos do Fundef e que foi responsável, durante sua gestão, pela movimentação da

conta específica desse fundo.

3.7.5 Conclusão: a realização de saques sem o devido suporte de comprovantes de despesa permite, a princípio, concluir que os recursos sacados foram desviados.

3.7.6 Proposta de encaminhamento: converter os autos em Tomada de Contas Especial e ordenar a citação do responsável, concedendo-lhe prazo para apresentar alegações de defesas e/ou recolher à conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) do Município de Conceição do Lago Açu/MA os valores indicados no demonstrativo abaixo, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

3.7.7 Benefício estimado: devolução dos recursos indevidamente sacados

3.8 DESPESAS INCOMPATÍVEIS COM A FINALIDADE DO Fundef:

3.8.1 Situação encontrada: verificou-se que, nos exercícios financeiros de 2001 a 2004, foram pagas várias tarifas e taxas bancárias relacionadas à emissão de cheques sem fundos, a seguir relacionadas, totalizando naqueles exercícios R\$349,00 do Fundef.

nº	Data	Item	Valor (R\$)	Responsável
1	17-mai-01	TX. SDO. DEVEDOR	R\$ 7,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
2	31-mai-01	JUROS SALDO DEV	R\$ 256,62	Pedro da Silva Ribeiro Filho
3	21-mai-02	TARIFA-TX	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
4	21-mai-02	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 9,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
5	31-mai-02	TARIFA-TX	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
6	31-mai-02	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 9,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
7	6-jun-02	TARIFA EXTRATO	R\$ 1,60	Pedro da Silva Ribeiro Filho
8	21-jun-02	TARIFA-TX	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
9	21-jun-02	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 9,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
10	15-jul-04	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 15,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
11	30-jul-04	JUROS SALDO DEV	R\$ 26,98	Pedro da Silva Ribeiro Filho
12	2-ago-04	TAR AVISO LANC	R\$ 3,40	Pedro da Silva Ribeiro Filho
13	1-set-04	TAXE DEV DOCUM	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
14	13-set-04	TAR DEV. CHEQUE	R\$ 10,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
		TOTAL	R\$ 349,00	

3.8.1.1 O pagamento de tais tarifas somente denota o descontrole financeiro do ente municipal, que emitiu cheques sem fundo. Tais gastos não são somente incompatíveis com o Fundef, mas com a própria administração pública. O Erário não pode suportar tais despesas, devendo o administrador faltoso ressarcir-lhe.

3.8.2 Critério de auditoria: art. 2º da Lei 9.424/96 e art. 70 da Lei 9.394/96 (LDB).

3.8.3 Evidências: informações obtidas nos extratos bancários (fls. 1330/78 – anexo).

3.8.4 Responsáveis: a responsabilidade pela não observância da necessária correlação que deveria existir entre a despesa e a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental deve ser atribuída ao prefeito, Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho, que assinou os cheques.

3.8.5 Conclusão: a realização da despesa não contribuiu especificamente para a manutenção ou o desenvolvimento do ensino fundamental, de forma que não deveria ter sido custeada com recursos do Fundef.

3.8.6 Proposta de encaminhamento: citar o responsável nos autos da TCE na qual estes autos devem ser convertidos.

3.8.7 Benefício estimado: devolução dos recursos indevidamente debitados da conta do Fundef, no valor total de R\$ 349,00.

3.9 NÃO COMPROMETIMENTO DO MÍNIMO LEGAL DE 60% NO PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO:

3.9.1 Situação encontrada: verificou-se que, no exercício financeiro de 2005, NÃO houve o comprometimento mínimo de 60% da receita do Fundef com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, tal qual preceitua o art. 7º da Lei do Fundef (Lei 9.424/96), senão vejamos:

MÊS	Prof. magistério	INSS	Total	REPASSES	%
JAN	R\$ 87.765,36	R\$ 7.202,52	R\$ 94.967,88	R\$ 171.383,51	55,41%

FEV	R\$ 93.396,60	R\$ 6.665,74	R\$ 100.062,34	R\$ 202.789,72	49,34%
MAR	R\$ 61.250,63	R\$ 3.788,59	R\$ 65.039,22	R\$ 360.926,82	18,02%
ABR	R\$ 86.007,00	R\$ 5.851,66	R\$ 91.858,66	R\$ 218.300,74	42,08%
MAI	R\$ 91.622,03	R\$ 7.699,31	R\$ 99.321,34	R\$ 293.670,91	33,82%
JUN	R\$ 94.358,07	R\$ 6.788,59	R\$ 101.146,66	R\$ 253.730,05	39,86%
JUL	R\$ 128.936,38	R\$ 10.669,62	R\$ 139.606,00	R\$ 327.754,67	42,59%
AGO	R\$ 128.936,38	R\$ 10.641,46	R\$ 139.577,84	R\$ 238.127,05	58,61%
SET	R\$ 128.936,38	R\$ 10.669,62	R\$ 139.606,00	R\$ 215.675,63	64,73%
OUT	R\$ 128.236,38	R\$ 10.611,62	R\$ 138.848,00	R\$ 240.447,64	57,75%
NOV	R\$ 128.596,54	R\$ 10.641,46	R\$ 139.238,00	R\$ 263.797,43	52,78%
DEZ	R\$ 226.118,49	R\$ 21.426,66	R\$ 247.545,15	R\$ 457.053,54	54,16%
13º Sal (1ºP)	R\$ 69.730,00		R\$ 69.730,00		
13º Sal (2ºP)	R\$ 83.940,05	R\$ 12.889,57	R\$ 96.829,62		
TOTAIS	R\$ 1.537.830,29	R\$ 125.546,42	R\$ 1.663.376,71	R\$ 3.243.657,71	51,28%

3.9.1.1 Houve em 2005 o gasto de 51,28% dos recursos repassados. Deveriam ter sido aplicados nessa rubrica o mínimo de R\$1.946.194,63, o que implica uma diferença a menor de R\$ 282.817,92.

3.9.2 **Critério de auditoria:** art. 7º da Lei 9.424/96.

3.9.3 **Evidências:** folhas de pagamento de pessoal da educação no ano de 2005.

3.9.4 **Responsáveis:** a responsabilidade pela não observância do mínimo legal deve ser atribuída ao Secretário de Educação à época, Sr. Iran Silva Vale, e ao Prefeito Municipal, Sr. Fernando Luiz Carvalho Maciel.

3.9.5 **Conclusão:** o comprometimento a menor da receita do Fundef com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério são indicativos que suas respectivas remunerações estão aquém das reais possibilidades do município.

3.9.6 **Proposta de encaminhamento:** ordenar a audiência dos responsáveis, nos autos da TCE na qual estes autos devem ser convertidos.

3.9.7 **Benefício estimado:** apenação do responsável com a aplicação de multa.

3.10 OMISSÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS DO Fundef RELATIVOS AOS REPASSES HAVIDOS EM 30/8/2002 E 10/9/2002:

3.10.1 **Situação encontrada:** O ex-Prefeito do Município de Conceição de Lago Açu, Sr. JOSÉ BENEDITO DA CRUZ, que assumiu a prefeitura à época dos repasses abaixo identificados, deixou de prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão na forma da Instrução Normativa 04/99/TCE, ou seja, deixou de apresentar as contas relativas aos repasses do Fundef havidos em 30/8/2002 e 10/9/2002, nos valores respectivos de R\$ 58.037,87 e R\$ 43.705,98.

3.10.2 **Critério de auditoria:** art. 5º da Lei 9.424/1996 e art. 70, parágrafo único, da CF/88.

3.10.3 **Evidências:** documento de fls. 563/5.

3.10.4 **Responsável:** o prefeito à época, Sr. JOSÉ BENEDITO DA CRUZ, ordenador de despesas do Fundef, e sobre quem recaía o encargo da prestação de contas.

3.10.5 **Conclusão:** o Prefeito Municipal incorreu na irregularidade ao deixar de encaminhar as prestações de contas devidas

3.10.6 **Proposta de encaminhamento:** converter os autos em Tomada de Contas Especial e ordenar a citação do responsável, concedendo-lhes prazo para apresentar alegações de defesas e/ou recolher à conta do Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA os valores indicados no demonstrativo supra, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor.

3.10.7 **Benefício estimado:** devolução dos recursos transferidos e não prestados contas, no valor histórico de R\$ 101.743,85.

4 CONCLUSÃO

4.1 A presente auditoria propiciou a verificação de várias irregularidades na aplicação, pela Prefeitura de Conceição do Lago Açu/MA, de recursos do Fundef nos 05 (cinco) exercícios financeiros examinados pela equipe, anos de 2001 a 2005, período esse sob a gestão do Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho (2001-2004) e Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho (2005). Frise-se que estamos diante de irregularidades graves como omissão no dever de prestar contas, utilização de notas fiscais frias, contratação de empresas fantasmas, simulação de procedimentos licitatórios que ensejaram, dentre outras, a cassação do mandato do ex-Prefeito por duas vezes.

4.2 Na questão da comprovação fática e formal da despesa, verificamos que a maior parte dos achados estão relacionados com a inidoneidade dos documentos fiscais e procedimentos licitatórios, sendo que a contratação de fornecedores fantasmas ou a utilização de documentos fiscais ideologicamente falsos (realidade corriqueira das prefeituras do Maranhão) foi uma prática constante. Dos fornecedores visitados, em sua grande maioria com sede na capital do Estado, muitas não foram encontradas, ou confirmaram a falsidade ideológica dos documentos fiscais ou não tiveram condições de comprovar pela apuração de ICMS e registros de entradas de mercadorias em livros próprios, a efetiva realização das operações. Das obras e serviços visitados, à vista dos vestígios possíveis de serem examinados, os serviços de reforma da Escola Sadok Bastos e da Escola do Povoado de Envira não foram realizados.

4.3 No que tange à compatibilidade das despesas com as finalidades do Fundo, pode-se dizer que são, em sua grande maioria, compatíveis com o Fundef, excetuada a despesa de tarifas bancárias decorrentes da emissão de cheques sem fundos e as relativas aos encargos moratórios decorrentes do atraso no pagamento da contribuição previdenciária, fato citado neste Relatório.

4.4 Com o exame dos gastos efetivados com a remuneração dos profissionais do magistério, verificadas no ano de 2005, não foi possível constatar o cumprimento do art. 7º da Lei 9.424/96, tendo sido gastos 51,28% dos recursos transferidos pelo Fundo ao município a despesa com a remuneração destes profissionais, incluídas as despesas legais incidentes sobre essas folhas de pagamento.

4.5 Concernentemente à utilização da conta específica para pagamento de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, foi possível se evidenciar que quase nunca os recursos eram sacados para pagamento de despesa, com raras exceções.

4.6 Parte dessas irregularidades, como a não-execução de serviços contratados, a utilização de documentos fiscais inidôneos e saques da conta específica do Fundef sem suporte em documentação comprobatória, indicam que houve desvio de recursos públicos e, por isso, tornam necessária a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, para posterior citação dos responsáveis.

4.7 Há ainda outras ocorrências que, apesar de não denotarem, a princípio, a existência de dano ao Erário, são graves e devem ser objeto de audiência daqueles que lhes deram causa. Citamos, por exemplo, os indícios e evidências de simulação de licitações e de aceitação, nos processos licitatórios, de documentos de habilitação com fortes indícios de falsidade ou adulteração.

4.8 Em outras situações, por fim, a equipe entende que o melhor seja fazer determinação à prefeitura, como do caso dos professores contratados sem concurso público.

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5.1 Em face do exposto, somos por que o Tribunal de Contas da União adote as seguintes medidas:

5.1.1 com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992 e no art. 252 do Regimento Interno do Tribunal, converta estes autos em Tomada de Contas Especial e autorize a constituição de autos apartados de Tomada de Conta Especial referente às irregularidades cometidas na gestão do Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho (2001/2004);

5.1.2 nos termos do inciso II do art. 12 da Lei 8.443/92, c/c o inciso II do art. 153 do Regimento Interno do Tribunal, determine a citação, solidária quando for o caso, dos responsáveis adiante mencionados para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentem alegações de defesa ou recolham à conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA as quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

5.1.2.1 Origem do débito: falsidade ideológica da Nota Fiscal 60, emitida pela A. L. Silva Reformas Ltda., vez que referida empresa não prestou efetivamente os serviços ali discriminados:

DÉBITO	
DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR EM REAIS
31/1/2005	21.180,00

5.1.2.1.1 Responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito acima indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, Sr. Iran Silva Vale, Secretário Municipal de Educação à época, e A. L. Silva Serviços Construções Ltda.;

5.1.2.2 Origem do débito: falsidade ideológica da Nota Fiscal 273, emitida pela CRP Construções Ltda., vez

que referida empresa não prestou efetivamente os serviços ali discriminados:

DÉBITO	
DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR EM REAIS
31/3/2005	35.524,27

5.1.2.2.1 Responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito acima indicado: Sr. Fernando Luis Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, Sr. Iran Silva Vale, Secretário Municipal de Educação à época e CRP Construções, Reformas e Projetos Ltda.;

5.1.2.3 *Origem do débito*: pagamentos, em favor da firma Herkus Comércio e Representações Ltda., inexistente fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de ter fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA Herkus COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	31/3/2005	24.000,00	005
espécie	22/3/2005	11.531,00	001
850344	01/04/2005	38.450,00	37
850405	4/5/2005	36.562,00	41
850438	21/6/2005	30.000,00	46
TOTAL		140.543,00	

5.1.2.3.1 Responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito acima indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho e Herkus Comércio e Representações Ltda.;

5.1.2.4 *Origem do débito*: pagamentos, em favor das firmas Maria do P. Socorro Rosendo/ J. S. Rosendo (Variedade Nordeste), inexistentes fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de terem fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA VARIEDADE NORDESTE (documentação às fls. 859/881 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	30/03/2005	19.950,00	2012
espécie	10/03/2005	2.490,00	2034
espécie	21/03/2005	7.000,00	2042
espécie	31/03/2005	1.969,00	2051
espécie	03/06/2005	5.600,00	2054
Espécie	18/05/2005	3.855,50	010
TOTAL		40.864,50	

5.1.2.4.1 Responsável a ser citado pelo débito acima indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho e Maria do P. Socorro Rosendo/J. S. Rosendo (Variedade Nordeste);

5.1.2.5 *Origem do débito*: pagamentos, em favor da firma Construtora Fabril Ltda., inexistente fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de ter fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA Construtora Fabril Ltda. (documentação às fls. 92/4 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	27/03/2001	107.082,20	045
TOTAL		107.082,20	

5.1.2.5.1 Responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito acima indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro

Filho e Construtora Fabril Ltda.;

5.1.2.6 *Origem do débito*: pagamentos, em favor da firma Comercial Reis, inexistente fisicamente e, consequentemente, sem capacidade operacional de ter fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA COMERCIAL REIS (documentação às fls. 691/3 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	25/03/2002	58.700,00	25
	TOTAL	58.700,00	

5.1.2.6.1 Responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito acima indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho e Comercial Reis Ltda.

5.1.2.7 *Origem do débito*: pagamentos, em favor da firma Lú Construções, inexistente fisicamente e, consequentemente, sem capacidade operacional de ter prestado os serviços indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA LÚ CONSTRUÇÕES (documentação às fls. 688/90 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	03/12/2002	84.496,50	005
	TOTAL	84.469,50	

5.1.2.7.1 Responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito acima indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho e Lú Construções Ltda.

5.1.2.8 *Origem do débito*: não comprovação de realização de despesas, suportadas com base em documentos inidôneos, emitidos pela firma D. O. Amaral:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA D. O. AMARAL							
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS	CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
	4/4/2005	50.500,00	320 e 321		24/5/2005	6.000,00	335
	8/4/2005	11.699,30	312		27/5/2005	2.000,00	335
	20/4/2005	6.000,00	320 e 321		31/5/2005	1.244,15	335
	25/4/2005	7.000,00	320 e 321		31/5/2005	386,00	316
	25/4/2005	1.300,70	312		1/6/2005	30.000,00	342
	29/4/2005	2.990,32	320 e 321		8/6/2005	4.000,00	323
	3/5/2005	2.490,00	335		10/6/2005	4.000,00	323
	6/5/2005	8.773,89	335		21/6/2005	9.500,00	342
	10/5/2005	3.000,00	335		24/6/2005	5.794,00	323
	10/5/2005	3.500,00	316		29/6/2005	501,64	342
	13/5/2005	4.000,00	335		29/6/2005	1.208,00	323
	18/5/2005	3.000,00	335		TOTAL	179.988,00	
	20/5/2005	3.000,00	335				
	20/5/2005	8.100,00	316				

5.1.2.8.1 Responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito acima indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Fernandes e D. O. Amaral Ltda.

5.1.2.9 *Origem do débito*: omissão de prestação de contas dos recursos do Fundef relativos aos exercícios de 2003 e 2004, conforme os seguintes valores:

2003:

Data	Repasse	Data	Repasse
02-jan-03	R\$ 27.233,81	09-jul-03	R\$ 1.012,00
08-jan-03	R\$ 902,75	10-jul-03	R\$ 32.336,66
10-jan-03	R\$ 43.795,71	16-jul-03	R\$ 15.352,83
15-jan-03	R\$ 486,68	18-jul-03	R\$ 24.768,45
20-jan-03	R\$ 36.674,65	23-jul-03	R\$ 3.392,06
22-jan-03	R\$ 1.749,39	30-jul-03	R\$ 15.824,86
29-jan-03	R\$ 13.221,20	31-jul-03	R\$ 70.869,15
30-jan-03	R\$ 10.492,17	06-ago-03	R\$ 3.230,14
31-jan-03	R\$ 28.696,69	08-ago-03	R\$ 49.713,99
05-fev-03	R\$ 496,41	13-ago-03	R\$ 22.602,31
10-fev-03	R\$ 52.564,44	20-ago-03	R\$ 25.103,96
12-fev-03	R\$ 14.198,82	27-ago-03	R\$ 7.475,89
19-fev-03	R\$ 4.054,51	29-ago-03	R\$ 37.599,80
20-fev-03	R\$ 27.113,39	03-set-03	R\$ 4.418,40
26-fev-03	R\$ 5.211,87	10-set-03	R\$ 37.655,80
28-fev-03	R\$ 44.761,72	17-set-03	R\$ 24.542,38
06-mar-03	R\$ 9.706,66	19-set-03	R\$ 29.432,27
10-mar-03	R\$ 41.786,90	24-set-03	R\$ 1.578,72
12-mar-03	R\$ 17.132,04	30-set-03	R\$ 34.155,18
19-mar-03	R\$ 3.263,23	01-out-03	R\$ 8.573,65
20-mar-03	R\$ 27.499,61	08-out-03	R\$ 1.462,13
26-mar-03	R\$ 1.053,50	10-out-03	R\$ 37.311,09
28-mar-03	R\$ 36.767,15	14-out-03	R\$ 549,62
31-mar-03	R\$ 1.811,65	15-out-03	R\$ 24.826,04
02-abr-03	R\$ 11.426,18	20-out-03	R\$ 28.435,72
09-abr-03	R\$ 626,44	22-out-03	R\$ 1.484,82
10-abr-03	R\$ 37.491,34	29-out-03	R\$ 6.577,51
16-abr-03	R\$ 21.581,28	30-out-03	R\$ 10.156,64
17-abr-03	R\$ 31.694,50	31-out-03	R\$ 1.811,65
23-abr-03	R\$ 1.286,94	03-nov-03	R\$ 23.019,16
30-abr-03	R\$ 38.914,04	05-nov-03	R\$ 2.457,09
07-mai-03	R\$ 7.558,88	10-nov-03	R\$ 50.262,01
09-mai-03	R\$ 62.540,12	12-nov-03	R\$ 22.521,85
14-mai-03	R\$ 14.347,22	19-nov-03	R\$ 1.949,07
20-mai-03	R\$ 33.948,49	20-nov-03	R\$ 17.364,37
21-mai-03	R\$ 3.440,46	26-nov-03	R\$ 1.956,72
28-mai-03	R\$ 10.203,54	28-nov-03	R\$ 42.781,14
30-mai-03	R\$ 38.973,65	03-dez-03	R\$ 5.737,64
04-jun-03	R\$ 633,76	10-dez-03	R\$ 48.751,89
10-jun-03	R\$ 47.728,55	11-dez-03	R\$ 1.268,26
11-jun-03	R\$ 974,47	17-dez-03	R\$ 25.783,19
18-jun-03	R\$ 16.753,98	19-dez-03	R\$ 34.404,99
20-jun-03	R\$ 17.899,30	24-dez-03	R\$ 705,68
25-jun-03	R\$ 1.026,10	30-dez-03	R\$ 99.959,25
30-jun-03	R\$ 37.092,46	Total	R\$ 1.837.925,37

Data	Repasse	Data	Repasse
02-jul-03	R\$ 10.022,80		

2004:

Data	Repasse	Data	Repasse
02/jan/04	R\$ 5.988,77	9/jul/04	R\$ 51.855,93
7/jan/04	R\$ 3.361,19	14/jul/04	R\$ 30.639,52
9/jan/04	R\$ 55.975,73	20/jul/04	R\$ 18.813,44
14/jan/04	R\$ 16.151,49	22/jul/04	R\$ 9.421,18
20/jan/04	R\$ 39.708,21	28/jul/04	R\$ 8.908,95
21/jan/04	R\$ 4.295,39	30/jul/04	R\$ 123.941,73
28/jan/04	R\$ 5.503,99	4/ago/04	R\$ 606,60
30/jan/04	R\$ 50.834,22	10/ago/04	R\$ 68.132,59
4/fev/04	R\$ 4.071,14	11/ago/04	R\$ 1.428,42
10/fev/04	R\$ 70.521,84	18/ago/04	R\$ 26.878,39
11/fev/04	R\$ 1.605,93	20/ago/04	R\$ 23.340,96
18/fev/04	R\$ 22.360,43	25/ago/04	R\$ 870,29
20/fev/04	R\$ 29.812,71	30/ago/04	R\$ 16.151,39
26/fev/04	R\$ 39.003,86	31/ago/04	R\$ 38.664,63
1/mar/04	R\$ 17.457,42	1/set/04	R\$ 8.344,88
3/mar/04	R\$ 9.594,71	8/set/04	R\$ 526,92
10/mar/04	R\$ 53.368,54	10/set/04	R\$ 50.879,30
17/mar/04	R\$ 20.389,08	15/set/04	R\$ 25.660,09
19/mar/04	R\$ 33.688,28	20/set/04	R\$ 34.038,81
24/mar/04	R\$ 696,97	22/set/04	R\$ 884,15
30/mar/04	R\$ 9.019,43	30/set/04	R\$ 47.024,92
31/mar/04	R\$ 45.246,08	8/out/04	R\$ 69.566,05
7/abr/04	R\$ 7.132,78	11/out/04	R\$ 975,07
8/abr/04	R\$ 61.475,88	14/out/04	R\$ 24.406,44
14/abr/04	R\$ 30.479,74	20/out/04	R\$ 24.655,69
20/abr/04	R\$ 31.925,66	27/out/04	R\$ 1.607,74
22/abr/04	R\$ 2.722,78	29/out/04	R\$ 54.823,66
28/abr/04	R\$ 7.649,13	4/nov/04	R\$ 12.638,34
30/abr/04	R\$ 50.440,68	10/nov/04	R\$ 58.840,30
5/mai/04	R\$ 1.716,14	17/nov/04	R\$ 30.323,38
10/mai/04	R\$ 76.916,29	19/nov/04	R\$ 21.202,65
12/mai/04	R\$ 31.091,79	24/nov/04	R\$ 1.418,02
20/mai/04	R\$ 43.933,63	25/nov/04	R\$ 19.822,99
26/mai/04	R\$ 5.088,53	30/nov/04	R\$ 38.664,63
28/mai/04	R\$ 15.112,48	1/dez/04	R\$ 30.324,76
31/mai/04	R\$ 38.664,63	7/dez/04	R\$ 46.583,88
2/jun/04	R\$ 4.176,95	8/dez/04	R\$ 10.295,17
9/jun/04	R\$ 47.642,83	15/dez/04	R\$ 30.423,50
16/jun/04	R\$ 19.262,52	20/dez/04	R\$ 49.545,41
18/jun/04	R\$ 23.581,18	22/dez/04	R\$ 1.472,60
23/jun/04	R\$ 3.563,61	24/dez/04	R\$ 359.992,46
30/jun/04	R\$ 47.925,36	29/dez/04	R\$ 36.556,69
1/jul/04	R\$ 7.342,30	30/dez/04	R\$ 28.615,98
5/jul/04	R\$ 8.776,53	Total	R\$ 2.627.548,31

Data	Repasse	Data	Repasse
8/jul/04	R\$ 1.554,99		

5.1.2.9.1 Responsável a ser citado pelo débito acima indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho

5.1.2.10 *Origem do débito*: omissão de prestação de contas dos recursos do Fundef relativos aos repasses havidos em 30/8/2002 e 10/9/2002, conforme os seguintes valores (subitem 3.10):

- 3º decêndio de agosto de 2002, no valor de R\$ 58.037,87 (creditada em 30/8/02) e

- 1º decêndio de setembro daquele ano, no valor de R\$ 43.705,98 (creditada em 10/9/02)

TOTAL: R\$ 101.743,85

5.1.2.10.1 Responsável a ser citado pelo débito acima indicado: Sr. José Benedito Cruz, prefeito à época dos repasses.

5.1.2.11 *Origem do débito*: falsidade ideológica da Nota Fiscal 163, emitida pela Ekos Comércio e Representações, vez que referida empresa não forneceu os itens ali discriminados:

DÉBITO	
DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR EM REAIS
03/12/2002	15.188,00

5.1.2.11.1 Responsável a ser citado pelo débito acima indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho;

5.1.2.12 *Origem do débito*: saques da conta específica do Fundef sem correlação com pagamento de despesas (subitem 2.11)

5.1.2.12.1 Responsável a ser citado pelo débito acima indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal.

5.1.2.13 *Origem do débito*: saques da conta específica do Fundef sem correlação com pagamento de despesas (subitem 3.7)

5.1.2.13.1 Responsável a ser citado pelo débito acima indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho

5.1.2.14 *Origem do débito*: encargos moratórios decorrente do atraso no pagamento de contribuições ao INSS (subitem 2.8)

5.1.2.14.1 Responsável a ser citado pelo débito acima indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho.

5.1.2.15 *Origem do débito*: despesas incompatíveis com a finalidade do Fundef, no total de R\$546,90 (subitem 2.9)

5.1.2.15.1 Responsável a ser citado pelo débito acima indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho.

5.1.2.16 *Origem do débito*: despesas incompatíveis com a finalidade do Fundef, no total de R\$349,00 (subitem 3.8)

5.1.2.16.1 Responsável a ser citado pelo débito acima indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho.

5.1.3 determine, com base no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a realização, nos autos da Tomada de contas especial, de audiência:

5.1.3.1 do **Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho**, pelas seguintes irregularidades:

5.1.3.1.1 pagamento por serviços não realizados de reforma nas escolas Sadok Bastos e do Povoado de Envira (subitem 2.2 retro)

5.1.3.1.2 simulação de procedimentos licitatórios e infringência dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da competitividade e da probidade administrativa (subitem 2.7 retro);

5.1.3.1.3 dispensa indevida de licitação para contratação de AL Silva Serviços e Construções Ltda. (subitem 2.6 retro)

5.1.3.1.4 fracionamento de despesas com fuga à modalidade licitatória adequada (subitem 2.6 retro);

5.1.3.1.5 Não comprometimento do mínimo legal de 60% no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério no ano de 2005 (subitem 3.9);

5.1.3.1.6 apropriação indébita da contribuição dos professores do município retida na folha, porém não recolhida, e não recolhimento da contribuição do empregador (subitem 2.8)

5.1.3.2 do **Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho** pelas seguintes irregularidades:

5.1.3.2.1 Ausência de processos licitatórios (subitem 3.5);

5.1.3.2.2 Irregularidades nos processos licitatórios (subitem 3.6);

5.1.3.3 do **Sr. Iran Silva Vale**, Secretário de Educação à época, pelas seguintes irregularidades:

5.1.3.3.1 pagamento por serviços não realizados (subitem 2.2);

5.1.3.3.2 Não comprometimento do mínimo legal de 60% no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério no ano de 2005 (subitem 3.9);

5.1.3.4 do **Sr. Plínio Oliveira Silva**, presidente da Comissão Permanente de Licitação, pelas seguintes irregularidades:

5.1.3.4.1 simulação de procedimentos licitatórios e infringência dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da competitividade e da probidade administrativa (subitem 2.7 retro);

5.1.3.5 do **Sr. Rossialdo Mendonça Mendes**, presidente da Comissão Permanente de Licitação, pelas seguintes irregularidades:

5.1.3.5.1 Irregularidades nos processos licitatórios (subitem 3.6)

5.1.3.6 do **Sr. Carlos André Ribeiro Bezerra**, presidente da Comissão Permanente de Licitação, pelas seguintes irregularidades:

5.1.3.6.1 não exigência dos documentos de regularidade fiscal nos processos licitatórios e simulação de procedimentos licitatórios (subitem 3.6);

5.1.3.7 do **Sr. Gilmar Gama Vieira**, membro da Comissão Permanente de Licitação, pelas seguintes irregularidades:

5.1.3.7.1 simulação de procedimentos licitatórios e infringência dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da competitividade e da probidade administrativa (subitem 2.7 retro);

5.1.3.8 da **Srª Maria de Fátima Felizardo Cutrim**, membro da Comissão Permanente de Licitação, pelas seguintes irregularidades:

5.1.3.7.1 Irregularidades nos processos licitatórios (subitem 3.6)

5.1.3.9 do **Sr. Antônio Dantas Ribeiro**, membro da Comissão Permanente de Licitação, pelas seguintes irregularidades:

5.1.3.9.1 irregularidades nos processos licitatórios (subitem 3.6);

5.1.3.10 do **Sr. José Wilson Pereira de Sousa**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, pelas seguintes irregularidades:

5.1.3.10.1 simulação de processos licitatórios descritas no subitem 2.7;

5.1.3.11 do Sr. João Batista Ayres Amorim, membro da Comissão Permanente de Licitação, pelas seguintes irregularidades:

5.1.3.11.1 simulação de processos licitatórios descritas no subitem 2.7;

5.1.4 determine, com supedâneo no art. 43, I, da Lei 8.443/92, à Prefeitura de Conceição do Lago Açu/MA que:

5.1.4.1 providencie a regularização dos professores contratados sem concurso público, promovendo a rescisão contratual daqueles sem base legal e realizando o processo seletivo devido;

5.1.4.2 observe o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 41 da Lei 8.666/93) quando da realização de procedimentos licitatórios, promovendo a inabilitação das firmas que não atendam aos requisitos previstos em edital;

5.1.4.3 formalize os processos licitatórios, fazendo a juntada de todos os documentos trazidos pelos licitantes, do comprovante de publicação do instrumento convocatório, assim como fazendo a identificação dos representantes das firmas participantes;

5.1.4.4 abstenha-se de realizar saques na conta específica a não ser para efetivar pagamentos de despesas do Fundef, preferencialmente mediante cheque nominativo ao credor;

5.1.5 determine o envio de cópia da Deliberação a ser adotada, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, aos Ministérios Públicos da União e do Estado do Maranhão, destacando-lhe a ocorrência de possíveis crimes (itens 2.1, 2.6, 2.7, 2.8, 3.3 e 3.6 retro), ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão - TCE/MA e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Município de Conceição de Lago Açu/MA, à Câmara de Vereadores de Conceição do Lago Açu/MA à Secretaria Estadual de Fazenda e Secretaria Municipal de Fazenda de São Luis, destacando-lhes a ocorrência de notas fiscais 'frias' (itens 2.1 e 3.3);

5.1.6 Comunique à Secretaria Estadual de Fazenda do Maranhão (Sefaz-MA), encaminhando cópia da decisão que vier a ser adotada, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica, para fins da competente fiscalização, a sonegação de ICMS devido pela firma D. O. Amaral, I. E nº 122008529, além da existência das empresas fantasmas detectadas nesta fiscalização;

5.1.7 Dê ciência da deliberação que vier a ser adotada à Presidência da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados;



5.1.8 Comunicar ao INSS a possível sonegação de contribuições previdenciárias (subitem 2.8)”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A auditoria realizada pela Secex/MA com vistas a verificar a aplicação, por parte da Prefeitura Municipal de Conceição do Lago Açu, de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), nos exercícios de 2001 a 2005, em atendimento a solicitação do Congresso Nacional, embora tenha concluído que a maior parte de tais recursos destinou-se às finalidades normativamente previstas (à exceção, apenas, do pagamento de tarifas e taxas bancárias e de encargos moratórios decorrentes do atraso no pagamento da contribuição previdenciária), findou, também, por identificar, sob a gestão dos ex-Prefeitos Pedro da Silva Ribeiro Filho (2001-2004), José Benedito Cruz (agosto e setembro de 2002) e Fernando Luiz Maciel Carvalho (2005), sérios indicativos de irregularidades graves em relação ao emprego dos valores disponibilizados pelo fundo.

2. Entre essas irregularidades, devidamente demonstradas no relatório de auditoria, pode-se citar o pagamento por serviços não realizados, a utilização de notas fiscais frias, a contratação de empresas fantasmas, a simulação de procedimentos licitatórios, a apropriação indébita de valores a serem recolhidos ao INSS, saques sem os correspondentes comprovantes de despesas, o não comprometimento do mínimo legal de 60% no pagamento dos profissionais do magistério e a omissão no dever de prestar contas.

3. Para encaminhar a questão, a unidade técnica propõe a conversão destes autos em tomada de contas especial, com a conseqüente citação dos responsáveis, nos casos em que foram identificados débitos, a promoção de diversas audiências e, desde logo, o estabelecimento de determinações.

4. No entanto, diferentemente do proposto, e para maior agilidade no trâmite deste processo, entendo que a melhor solução seria a instauração de três tomadas de contas especiais, cada uma trazendo como responsável o respectivo prefeito pelas irregularidades levantadas neste relatório. Auditoria.

5. A respeito das medidas propostas, pondero, ainda, que os débitos decorrentes de desvio de finalidade dos recursos do Fundef, por serem de baixo valor, sejam incluídos em ofício de citação motivada por outros débitos de maior materialidade.

Assim sendo, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 349/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-006.526/2006-0

2. Grupo I – Classe de assunto: V – Auditoria.

3. Responsáveis: Pedro da Silva Ribeiro Filho, CPF 088.977.863-91; Maria de Fátima Felizardo Cutrim, CPF 437.908.523-68; Jose Benedito Cruz, CPF 035.124.013-68; Rossialdo Mendonça Mendes, CPF 730.816.983-91; Antonio Dantas Ribeiro, CPF 635.102.513-34; Carlos Andre Ribeiro Bezerra, CPF 467.358.793-68; Fernando Luiz Maciel Carvalho, CPF 137.381.943-04; Iran Silva Vale,

CPF 288.560.583-91; Marilú Lima Vale, CPF 291.855.993-87; José Wilson Pereira de Sousa, CPF 023.392.773-53; Plínio Oliveira Silva, CPF 812.453.353-91; Gilmar Gama Vieira, CPF 268.339.992-87, e João Batista Ayres Amorim, CPF 282.758.533-20.

4. Unidade: Município de Conceição do Lago Açu/MA.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/MA.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Conceição do Lago Açu/MA, com vistas a verificar a aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) nos exercícios de 2001 a 2005, em atendimento a solicitação do Congresso Nacional,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secex/MA que:

9.1.1. instaure processo de tomada de contas especial, autorizando, desde já, a constituição de autos apartados deste Relatório de Auditoria referente às irregularidades cometidas na gestão do Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho (2001/2004);

9.1.1.1. com fulcro no inciso II do art. 12 da Lei 8.443/92 c/c o inciso II do art. 202 do RI/TCU, promova as citações, solidárias quando for o caso, dos responsáveis adiante mencionados para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentem alegações de defesa ou recolham à conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA as quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

9.1.1.1.1. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho e Construtora Fabril Ltda.; sendo a origem do débito: pagamentos, em favor da Construtora Fabril Ltda., inexistente fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de ter fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA Construtora Fabril Ltda. (documentação às fls. 92/4 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	27/03/2001	107.082,20	045
	TOTAL	107.082,20	

9.1.1.1.2. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho e Comercial Reis Ltda.; sendo a origem do débito: pagamentos, em favor da firma Comercial Reis, inexistente fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de ter fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA COMERCIAL REIS (documentação às fls. 691/3 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	25/03/2002	58.700,00	25
	TOTAL	58.700,00	

9.1.1.1.3. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho e Lú Construções Ltda.; sendo a origem do débito: pagamentos, em favor da firma Lú Construções, inexistente fisicamente e, consequentemente, sem capacidade operacional de ter prestado os serviços indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA LÚ CONSTRUÇÕES (documentação às fls. 688/90 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	03/12/2002	84.496,50	005
	TOTAL	84.469,50	

9.1.1.1.4. responsável a ser citado pelo débito a seguir indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho; sendo a origem do débito: omissão de prestação de contas dos recursos do Fundef relativos aos exercícios de 2003 e 2004, conforme os seguintes valores:

2003:

Data	Repasse	Data	Repasse
02-jan-03	R\$ 27.233,81	09-jul-03	R\$ 1.012,00
08-jan-03	R\$ 902,75	10-jul-03	R\$ 32.336,66
10-jan-03	R\$ 43.795,71	16-jul-03	R\$ 15.352,83
15-jan-03	R\$ 486,68	18-jul-03	R\$ 24.768,45
20-jan-03	R\$ 36.674,65	23-jul-03	R\$ 3.392,06
22-jan-03	R\$ 1.749,39	30-jul-03	R\$ 15.824,86
29-jan-03	R\$ 13.221,20	31-jul-03	R\$ 70.869,15
30-jan-03	R\$ 10.492,17	06-ago-03	R\$ 3.230,14
31-jan-03	R\$ 28.696,69	08-ago-03	R\$ 49.713,99
05-fev-03	R\$ 496,41	13-ago-03	R\$ 22.602,31
10-fev-03	R\$ 52.564,44	20-ago-03	R\$ 25.103,96
12-fev-03	R\$ 14.198,82	27-ago-03	R\$ 7.475,89
19-fev-03	R\$ 4.054,51	29-ago-03	R\$ 37.599,80
20-fev-03	R\$ 27.113,39	03-set-03	R\$ 4.418,40
26-fev-03	R\$ 5.211,87	10-set-03	R\$ 37.655,80
28-fev-03	R\$ 44.761,72	17-set-03	R\$ 24.542,38
06-mar-03	R\$ 9.706,66	19-set-03	R\$ 29.432,27
10-mar-03	R\$ 41.786,90	24-set-03	R\$ 1.578,72
12-mar-03	R\$ 17.132,04	30-set-03	R\$ 34.155,18
19-mar-03	R\$ 3.263,23	01-out-03	R\$ 8.573,65
20-mar-03	R\$ 27.499,61	08-out-03	R\$ 1.462,13
26-mar-03	R\$ 1.053,50	10-out-03	R\$ 37.311,09
28-mar-03	R\$ 36.767,15	14-out-03	R\$ 549,62
31-mar-03	R\$ 1.811,65	15-out-03	R\$ 24.826,04
02-abr-03	R\$ 11.426,18	20-out-03	R\$ 28.435,72
09-abr-03	R\$ 626,44	22-out-03	R\$ 1.484,82
10-abr-03	R\$ 37.491,34	29-out-03	R\$ 6.577,51
16-abr-03	R\$ 21.581,28	30-out-03	R\$ 10.156,64
17-abr-03	R\$ 31.694,50	31-out-03	R\$ 1.811,65
23-abr-03	R\$ 1.286,94	03-nov-03	R\$ 23.019,16

Data	Repasse	Data	Repasse
30-abr-03	R\$ 38.914,04	05-nov-03	R\$ 2.457,09
07-mai-03	R\$ 7.558,88	10-nov-03	R\$ 50.262,01
09-mai-03	R\$ 62.540,12	12-nov-03	R\$ 22.521,85
14-mai-03	R\$ 14.347,22	19-nov-03	R\$ 1.949,07
20-mai-03	R\$ 33.948,49	20-nov-03	R\$ 17.364,37
21-mai-03	R\$ 3.440,46	26-nov-03	R\$ 1.956,72
28-mai-03	R\$ 10.203,54	28-nov-03	R\$ 42.781,14
30-mai-03	R\$ 38.973,65	03-dez-03	R\$ 5.737,64
04-jun-03	R\$ 633,76	10-dez-03	R\$ 48.751,89
10-jun-03	R\$ 47.728,55	11-dez-03	R\$ 1.268,26
11-jun-03	R\$ 974,47	17-dez-03	R\$ 25.783,19
18-jun-03	R\$ 16.753,98	19-dez-03	R\$ 34.404,99
20-jun-03	R\$ 17.899,30	24-dez-03	R\$ 705,68
25-jun-03	R\$ 1.026,10	30-dez-03	R\$ 99.959,25
30-jun-03	R\$ 37.092,46	Total	R\$ 1.837.925,37
02-jul-03	R\$ 10.022,80		

2004:

Dat	Repasse	Dat	Repasse
02/j	R\$	9/ju	R\$
7/ja	R\$	14/j	R\$
9/ja	R\$	20/j	R\$
14/j	R\$	22/j	R\$
20/j	R\$	28/j	R\$
21/j	R\$	30/j	R\$
28/j	R\$	4/a	R\$ 606,60
30/j	R\$	10/	R\$
4/fe	R\$	11/	R\$
10/f	R\$	18/	R\$
11/f	R\$	20/	R\$
18/f	R\$	25/	R\$ 870,29
20/f	R\$	30/	R\$
26/f	R\$	31/	R\$
1/m	R\$	1/se	R\$
3/m	R\$	8/se	R\$ 526,92
10/	R\$	10/s	R\$
17/	R\$	15/s	R\$
19/	R\$	20/s	R\$
24/	R\$	22/s	R\$ 884,15
30/	R\$	30/s	R\$
31/	R\$	8/o	R\$
7/ab	R\$	11/	R\$ 975,07
8/ab	R\$	14/	R\$
14/a	R\$	20/	R\$
20/a	R\$	27/	R\$
22/a	R\$	29/	R\$
28/a	R\$	4/n	R\$
30/a	R\$	10/	R\$

Dat	Repass	Dat	Repasse
5/m	R\$	17/	R\$
10/	R\$	19/	R\$
12/	R\$	24/	R\$
20/	R\$	25/	R\$
26/	R\$	30/	R\$
28/	R\$	1/d	R\$
31/	R\$	7/d	R\$
2/ju	R\$	8/d	R\$
9/ju	R\$	15/	R\$
16/j	R\$	20/	R\$
18/j	R\$	22/	R\$
23/j	R\$	24/	R\$
30/j	R\$	29/	R\$
1/ju	R\$	30/	R\$
5/ju	R\$	Tot	R\$
8/ju	R\$		

9.1.1.1.5. responsável a ser citado pelo débito a seguir indicado: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho; sendo a origem do débito: falsidade ideológica da Nota Fiscal 163, emitida pela Ekos Comércio e Representações, vez que referida empresa não forneceu os itens ali discriminados:

DÉBITO	
DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR EM REAIS
03/12/2002	15.188,00

9.1.1.1.6. responsável a ser citado pelo débito total de R\$ 3.376.517,47 (três milhões, trezentos e setenta e seis mil, quinhentos e dezessete reais e quarenta e sete centavos), conforme parcelas discriminadas no subitem 3.7 do Relatório de Auditoria: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho; sendo a origem do débito: saques da conta específica do Fundef sem correlação com pagamento de despesas;

9.1.1.1.7. responsável a ser citado pelo débito total de R\$ 349,00 (trezentos e quarenta e nove reais), conforme parcelas discriminadas a seguir: Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho; sendo a Origem do débito: despesas incompatíveis com a finalidade do Fundef, no total de R\$349,00 (trezentos e quarenta e nove reais):

nº	Data	Item	Valor (R\$)	Responsável
1	17-mai-01	TX. SDO. DEVEDOR	R\$ 7,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
2	31-mai-01	JUROS SALDO DEV	R\$ 256,62	Pedro da Silva Ribeiro Filho
3	21-mai-02	TARIFA-TX	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
4	21-mai-02	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 9,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
5	31-mai-02	TARIFA-TX	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
6	31-mai-02	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 9,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
7	6-jun-02	TARIFA EXTRATO	R\$ 1,60	Pedro da Silva Ribeiro Filho
8	21-jun-02	TARIFA-TX	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
9	21-jun-02	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 9,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
10	15-jul-04	TFA DEV.CHEQUE	R\$ 15,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
11	30-jul-04	JUROS SALDO DEV	R\$ 26,98	Pedro da Silva Ribeiro Filho
12	2-ago-04	TAR AVISO LANC	R\$ 3,40	Pedro da Silva Ribeiro Filho

nº	Data	Item	Valor (R\$)	Responsável
13	1-set-04	TAXE DEV DOCUM	R\$ 0,35	Pedro da Silva Ribeiro Filho
14	13-set-04	TAR DEV. CHEQUE	R\$ 10,00	Pedro da Silva Ribeiro Filho
		TOTAL	R\$ 349,00	

9.1.1.2. determinar, com base no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a realização, nos autos da tomada de contas especial, de audiência:

9.1.1.2.1. do Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho pelas seguintes irregularidades:

9.1.1.2.1.1. ausência de processos licitatórios (subitem 3.5 do relatório de auditoria);

9.1.1.2.1.2. irregularidades nos processos licitatórios descritas no subitem 3.6 do relatório de auditoria;

9.1.1.2.2. do Sr. Rossialdo Mendonça Mendes, da Sr^a Maria de Fátima Felizardo Cutrim e do Sr. Antônio Dantas Ribeiro membros da Comissão Permanente de Licitação, em decorrência de irregularidades nos processos licitatórios descritas no subitem 3.6 do relatório de auditoria;

9.1.2. instaure processo de tomada de contas especial, autorizando, desde já, a constituição de autos apartados deste Relatório de Auditoria referente às irregularidades cometidas na gestão do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho (2005);

9.1.2.1. com fulcro no inciso II do art. 12 da Lei 8.443/92 c/c o inciso II do art. 202 do RI/TCU, promova as citações, solidárias quando for o caso, dos responsáveis adiante mencionados para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentem alegações de defesa ou recolham à conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA as quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

9.1.2.1.1. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, Sr. Iran Silva Vale, Secretário Municipal de Educação à época, e A. L. Silva Serviços Construções Ltda.; sendo a Origem do débito: falsidade ideológica da Nota Fiscal 60, emitida pela A. L. Silva Reformas Ltda., vez que referida empresa não prestou efetivamente os serviços ali discriminados:

DÉBITO	
DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR EM REAIS
31/1/2005	21.180,00

9.1.2.1.2. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, Sr. Iran Silva Vale, Secretário Municipal de Educação à época, e CRP Construções, Reformas e Projetos Ltda.; sendo a Origem do débito: falsidade ideológica da Nota Fiscal 273, emitida pela CRP Construções Ltda., vez que referida empresa não prestou efetivamente os serviços ali discriminados:

DÉBITO	
DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR EM REAIS
31/3/2005	35.524,27

9.1.2.1.3. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, e Herkus Comércio e Representações Ltda.; sendo a origem do débito: pagamentos, em favor da firma Herkus Comércio e Representações Ltda., inexistente fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de ter fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA Herkus COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	31/3/2005	24.000,00	005
espécie	22/3/2005	11.531,00	001
850344	01/04/2005	38.450,00	37
850405	4/5/2005	36.562,00	41
850438	21/6/2005	30.000,00	46
	TOTAL	140.543,00	

9.1.2.1.4. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, e Maria do P. Socorro Rosendo/J. S. Rosendo (Variedade Nordeste); sendo a origem do débito: pagamentos, em favor das firmas Maria do P. Socorro Rosendo/ J. S. Rosendo (Variedade Nordeste), inexistentes fisicamente e, conseqüentemente, sem capacidade operacional de terem fornecido produtos e materiais indicados em notas fiscais pagas pela prefeitura, fato esse que evidencia desvio de recursos públicos:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA VARIEDADE NORDESTE (documentação às fls. 859/881 do Anexo)			
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTAS FISCAIS
espécie	30/03/2005	19.950,00	2012
espécie	10/03/2005	2.490,00	2034
espécie	21/03/2005	7.000,00	2042
espécie	31/03/2005	1.969,00	2051
espécie	03/06/2005	5.600,00	2054
Espécie	18/05/2005	3.855,50	010
	TOTAL	40.864,50	

9.1.2.1.5. responsáveis a serem citados solidariamente pelo débito a seguir indicado: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal, e D. O. Amaral Ltda.; sendo a origem do débito: não comprovação de realização de despesas, suportadas com base em documentos inidôneos, emitidos pela firma D. O. Amaral:

PAGAMENTOS EM FAVOR DA D. O. AMARAL							
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTA FISCAIS	CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTA FISCAIS
	4/4/2005	50.500,00	320 e 321		24/5/2005	6.000,00	335
	8/4/2005	11.699,30	312		27/5/2005	2.000,00	335
	20/4/2005	6.000,00	320 e 321		31/5/2005	1.244,15	335
	25/4/2005	7.000,00	320 e 321		31/5/2005	386,00	316
	25/4/2005	1.300,70	312		1/6/2005	30.000,00	342
	29/4/2005	2.990,32	320 e		8/6/2005	4.000,00	323

PAGAMENTOS EM FAVOR DA D. O. AMARAL							
CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTA FISCAL	CHEQUE (Nº)	DATA DO PAGAMENTO	VALOR DO PAGAMENTO (R\$)	NOTA FISCAL
			321				
	3/5/2005	2.490,00	335		10/6/2005	4.000,00	323
	6/5/2005	8.773,89	335		21/6/2005	9.500,00	342
	10/5/2005	3.000,00	335		24/6/2005	5.794,00	323
	10/5/2005	3.500,00	316		29/6/2005	501,64	342
	13/5/2005	4.000,00	335		29/6/2005	1.208,00	323
	18/5/2005	3.000,00	335		TOTAL	179.988,00	
	20/5/2005	3.000,00	335				
	20/5/2005	8.100,00	316				

9.1.2.1.6. responsável a ser citado pelo débito total de R\$ 3.150.142,19 (três milhões, cento e cinquenta mil, cento e quarenta e dois reais e dezenove centavos), conforme parcelas discriminadas no subitem 2.11 do Relatório de Auditoria: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal; sendo a origem do débito: saques da conta específica do Fundef sem correlação com pagamento de despesas;

9.1.2.1.7. responsável a ser citado pelo débito total de R\$ 1.280,49 (um mil, duzentos e oitenta reais e quarenta e nove centavos), conforme parcelas a seguir discriminadas: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal; sendo a origem do débito: encargos moratórios decorrente do atraso no pagamento de contribuições ao INSS;

Mês de referência	Valor retido R\$	Valor Pago R\$	Diferença entre valor retido/pago	Data do pagamento	Encargos moratórios R\$
JAN/2005	7.202,52	7.132,14	(70,38)	15/3/2005	142,65
FEV/2005	6.423,07	7.123,50	700,43	15/4/2005	142,46
MAR/2005	3.658,59	6.611,86	2.953,27	16/5/2005	132,24
ABR/2005	5.676,68	5.551,90	(124,78)	15/6/2005	111,04
MAI/2005	10.606,70	5.989,67	(4.617,03)	15/7/2005	119,79
JUN/2005	5.966,59	5.967,35	0,76	17/8/2005	119,35
JUL/2005	10.669,62	6.383,79	(4.285,83)	9/9/2005	127,68
AGO/2005	10.669,62	6.391,40	(4.278,22)	18/10/2005	127,83
SET/2005	10.669,62	6.541,42	(4.128,20)	10/11/2005	130,75
OUT/2005	10.611,62	6.335,00	(4.276,62)	16/12/2005	126,70
NOV/2005	10.641,46	-	(10.641,46)	-	-
DEZ/2005	21.426,66	-	(21.426,66)	-	-
13º /2005	12.889,57	-	(12.889,57)	-	-
TOTAL	127.112,32	64.028,03	(63.084,29)		1.280,49

9.1.2.1.8. responsável a ser citado pelo débito total de R\$ 546,90 (quinhentos e quarenta e seis reais e noventa centavos), conforme parcelas discriminadas no subitem 2.9 do Relatório de Auditoria: Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal; sendo a origem do débito: despesas incompatíveis com a finalidade do Fundef, no total de R\$ 546,90 (quinhentos e quarenta e seis reais e noventa centavos);

9.1.2.2. determinar, com base no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso III, do

Regimento Interno do TCU, a realização, nos autos da tomada de contas especial, de audiência:

9.1.2.2.1. do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, pelas seguintes irregularidades:

9.1.2.2.1.1. pagamento por serviços não realizados de reforma nas escolas Sadok Bastos e do Povoado de Envira (subitem 2.2 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.1.2. simulação de procedimentos licitatórios e infringência dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da competitividade e da probidade administrativa (subitem 2.7 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.1.3. dispensa indevida de licitação para contratação de AL Silva Serviços e Construções Ltda. (subitem 2.6 do relatório de auditoria)

9.1.2.2.1.4. fracionamento de despesas com fuga à modalidade licitatória adequada (subitens 2.6 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.1.5. não comprometimento do mínimo legal de 60% no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério no ano de 2005 (subitem 3.9 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.1.6. apropriação indébita da contribuição dos professores do município retida na folha, porém não recolhida, e não recolhimento da contribuição do empregador (subitem 2.8 do relatório de auditoria)

9.1.2.2.2. do Sr. Iran Silva Vale, Secretário de Educação à época, pelas seguintes irregularidades:

9.1.2.2.2.1. pagamento por serviços não realizados (subitem 2.2 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.2.2. não comprometimento do mínimo legal de 60% no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério no ano de 2005 (subitem 3.9 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.3. do Sr. Plínio Oliveira Silva, presidente da Comissão Permanente de Licitação, em decorrência de simulação de procedimentos licitatórios e infringência dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da competitividade e da probidade administrativa (subitem 2.7 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.4. Sr. Gilmar Gama Vieira, membro da Comissão Permanente de Licitação, em decorrência da simulação de procedimentos licitatórios e infringência dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da competitividade e da probidade administrativa (subitem 2.7 do relatório de auditoria);

9.1.2.2.5. do Sr. José Wilson Pereira de Sousa, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e do Sr. João Batista Ayres Amorim, membro da Comissão Permanente de Licitação, em decorrência de simulação de processos licitatórios descritas no subitem 2.7 do relatório de auditoria;

9.1.3. instaure processo de tomada de contas especial, autorizando, desde já, a constituição de autos apartados deste Relatório de Auditoria referente às irregularidades cometidas na gestão do Sr. José Benedito Cruz, Prefeito à época dos repasses;

9.1.3.1. com fulcro no inciso II do art. 12 da Lei 8.443/92 c/c o inciso II do art. 202 do RI/TCU, promova as citações, solidárias quando for o caso, dos responsáveis adiante mencionados para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentem alegações de defesa ou recolham à conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef do Município de Conceição do Lago Açu/MA as quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

9.1.3.1.1. responsável a ser citado pelo débito a seguir indicado: Sr. José Benedito Cruz; sendo a origem do débito: omissão de prestação de contas dos recursos do Fundef relativos aos repasses havidos em 30/8/2002 e 10/9/2002, conforme os seguintes valores:

- 3º decêndio de agosto de 2002, no valor de R\$ 58.037,87 (cinquenta e oito mil e trinta e sete reais e oitenta e sete centavos) (creditada em 30/8/02) e

- 1º decêndio de setembro daquele ano, no valor de R\$ 43.705,98 (quarenta e três mil, setecentos e cinco reais e noventa e oito centavos) (creditada em 10/9/02) TOTAL: R\$ 101.743,85 (cento e um mil, setecentos e quarenta e três reais e oitenta e cinco centavos);

9.2. determinar, com supedâneo no art. 43, I, da Lei 8.443/92, à Prefeitura de Conceição do Lago Açu/MA que:

9.2.1. providencie a regularização dos professores contratados sem concurso público, promovendo a rescisão contratual daqueles sem base legal e realizando o processo seletivo devido;

9.2.2. observe o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 41 da Lei 8.666/93) quando da realização de procedimentos licitatórios, promovendo a inabilitação das firmas que não atendam aos requisitos previstos em edital;

9.2.3. formalize os processos licitatórios, fazendo a juntada de todos os documentos trazidos pelos licitantes, do comprovante de publicação do instrumento convocatório, assim como fazendo a identificação dos representantes das firmas participantes;

9.2.4. abstenha-se de realizar saques na conta específica a não ser para efetivar pagamentos de despesas do Fundef, preferencialmente mediante cheque nominativo ao credor;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, aos Ministérios Públicos da União e do Estado do Maranhão, ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão - TCE/MA, ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Município de Conceição de Lago Açu/MA, à Câmara de Vereadores de Conceição do Lago Açu/MA, à Secretaria Estadual de Fazenda e à Secretaria Municipal de Fazenda de São Luís;

9.4. comunicar à Secretaria Estadual de Fazenda do Maranhão (Sefaz-MA), nos termos do Acordo de Cooperação Técnica, para fins da competente fiscalização, a possível sonegação de ICMS devido pela firma D. O. Amaral, I. E nº 122008529, além da existência das empresas fantasmas detectadas nesta fiscalização encaminhando cópia desta deliberação, acompanhada dos respectivos relatório e proposta de deliberação;

9.5. dar ciência deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.6. comunicar ao INSS a possível sonegação de contribuições previdenciárias (subitem 2.8 do Relatório de Auditoria), e

9.7. determinar o arquivamento deste processo após a constituição dos respectivos processos de tomada de contas especiais, indicados nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 deste acórdão, mediante extração de cópias dos elementos pertinentes.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0349-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC-021.555/2003-2

Natureza: Tomada de contas especial

Unidade: Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul (Seter/MS)

Responsáveis: Agamenon Rodrigues do Prado (CPF 220.387.791-04); Fábio Portela Machinski (164.466.581-68); Grupo Teatral Amador Campograndense (15.460.363/0001-87); José Luiz dos Reis (422.152.691-20)

Advogados constituídos nos autos: Raul dos Santos Neto (OAB/MS 5.934), José Valeriano de Souza Fontoura (OAB/MS 6.277) e Fernando Lopes de Araújo (OAB/MS 8.150).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANFOR. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA DESCARACTERIZAR AS IRREGULARIDADES. EXECUÇÃO DE CURSOS COM CARGA HORÁRIA INFERIOR À CONTRATADA, ALÉM DE OUTRAS IRREGULARIDADES. REGULARIDADE COM RESSALVA DAS CONTAS APENAS DO GESTOR QUE PROVOU NÃO TER EXERCIDO O CARGO INDICADO NO OFÍCIO CITATÓRIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS E IMPUTAÇÃO DE DÉBITO PARA OS DEMAIS GESTORES E PARA A INSTITUIÇÃO CONTRATADA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), relativa ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), em decorrência de irregularidades na comprovação de despesas relativas à execução dos Contratos 38/1999 e 05/2000, celebrados entre a Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul (Seter/MS) e o Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac, para execução de ações no âmbito dos Planos Estaduais de Qualificação - PEQ/MS/1999 e 2000, com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

2. Adoto, como relatório, parte da instrução elaborada pela Secex/MS, que conta com a concordância da Diretora Técnica, do Secretário de Controle Externo e do MP/TCU:

“14. A unidade técnica da Secex/MS, em instrução inicial de 16/08/2004, propôs a imediata citação dos responsáveis solidários arrolados pela Comissão de TCE do Ministério do Trabalho. A Secretária Substituta, em concordância com a proposta, determinou, em 18/08/2004, a citação solidária dos arrolados, consoante delegação de competência exarada na Portaria 04/2003, do Exmº Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, conforme segue:

1) Agamenon Rodrigues do Prado, ex-Secretário de Estado do Trabalho, Emprego e Renda – CPF 220.387.791-04

1.1) Ocorrências relacionadas ao Contrato 038/1999, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

a) utilização do expediente de dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente a entidade, não observando os preceitos da Lei 8.666/93 contidos nos artigos 3º, 24, XIII, 26, caput e inciso II do parágrafo único, 27, II, III e IV, e 54, caput e § 2º;

b) ausência de divulgação de regras editalícias para a seleção e habilitação da entidade para executar ações do PEQ/2000, haja vista que foi utilizado Edital específico para o PEQ/1999, descumprindo-se o artigo 40, caput e incisos I e II da Lei 8.666/93;

c) conforme documentos elaborados pela própria entidade executora, parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução da carga horária), mas o contrato foi pago integralmente;

d) os pagamentos das parcelas contratuais foram ordenados sem o cumprimento das exigências legais e contratuais para comprovação da execução das ações contratadas;

e) omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos, em observância ao disposto no artigo 67 da Lei 8.666/93, contribuindo para a inexecução das ações contratadas; e

f) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 4.838,40, correspondente a R\$ 3.974,40 (data-base de 07/12/1999) e R\$ 864,00 (data-base de 09/12/1999), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

I.2) Ocorrências relacionadas ao Contrato 005/2000, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

a) utilização do expediente de dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente a entidade, não observando os preceitos da Lei 8.666/93 contidos nos artigos 3º, 24, XIII, 26, caput e inciso II do parágrafo único, 27, II, III e IV, e 54, caput e § 2º;

b) ausência de divulgação de regras editalícias para a seleção e habilitação da entidade para executar ações do PEQ/2000, haja vista que foi utilizado Edital específico para o PEQ/1999, descumprindo-se o artigo 40, caput e incisos I e II da Lei 8.666/93;

c) a entidade não se enquadrava entre aquelas que estavam autorizadas para executar ações no âmbito do Planfor, por não ter comprovado tempo mínimo de experiência em educação profissional, nos termos do artigo 3º, § 6º, f, da Resolução Codefat 194, de 23/09/98, com redação dada pela Resolução 234, de 27/04/2000;

d) a entidade não comprovou capacidade técnica para executar ações no âmbito do Planfor, conforme requisitos específicos estabelecidos pelo Codefat (Resolução 194, artigo 3º, § 8º, de 23/09/98, com redação dada pela Resolução 234, de 27/04/2000) e artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93;

e) conforme documentos elaborados pela própria entidade executora, parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução da carga horária), mas o contrato foi pago integralmente;

f) em total desacordo com o pactuado, na análise dos comprovantes de despesas, constatou-se que parte dos recursos recebidos foi aplicada na aquisição de bens com finalidade diversa da prevista no contrato, no pagamento de despesas realizadas antes da vigência do contrato e no pagamento de despesas realizadas por terceiros;

g) os pagamentos das parcelas contratuais foram ordenados sem o cumprimento das exigências legais e contratuais para comprovação da execução das ações contratadas;

h) omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos, em observância ao disposto no artigo 67 da Lei 8.666/93, contribuindo para a inexecução das ações contratadas; e

i) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 11.399,45, correspondente a R\$ 2.579,45 (data-base de 29/12/2000), R\$ 2.520,00 (data-base de 25/01/2001) e R\$ 6.300,00 (data-base de 28/02/2001), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

I.3) Apuração de débito para com o erário, nos seguintes valores históricos:

Contrato 038/1999		
Data	Valor histórico	Devedores solidários
07/12/1999	3.974,40	Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense; e José Luiz dos Reis.
09/12/1999	864,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 11.450,76.

Contrato 005/2000		
Data	Valor histórico	Devedores solidários
29/12/2000	2.579,45	Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense; e Fábio Portela

25/01/2001	2.520,00	Machinski.
28/02/2001	6.300,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 22.404,95.

II) Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense (entidade contratada – CNPJ 03.995.297/0001-60):

II.1) Ocorrências relacionadas ao Contrato 038/1999, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

a) conforme documentos elaborados pela própria entidade executora, parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução da carga horária), mas o contrato foi pago integralmente; e

b) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 4.838,40, correspondente a R\$ 3.974,40 (data-base de 07/12/1999) e R\$ 864,00 (data-base de 09/12/1999), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

II.2) Ocorrências relacionadas ao Contrato 005/2000, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

a) a entidade não se enquadrava entre aquelas que estavam autorizadas para executar ações no âmbito do Planfor, por não ter comprovado tempo mínimo de experiência em educação profissional, nos termos do artigo 3º, § 6º, f, da Resolução Codefat 194, de 23/09/98, com redação dada pela Resolução 234, de 27/04/2000;

b) a entidade não comprovou capacidade técnica para executar ações no âmbito do Planfor, conforme requisitos específicos estabelecidos pelo Codefat (Resolução 194, artigo 3º, § 8º, de 23/09/98, com redação dada pela Resolução 234, de 27/04/2000) e artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93;

c) conforme documentos elaborados pela própria entidade executora, parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução da carga horária), mas o contrato foi pago integralmente;

d) em total desacordo com o pactuado, na análise dos comprovantes de despesas, constatou-se que parte dos recursos recebidos foi aplicada na aquisição de bens com finalidade diversa da prevista no contrato, no pagamento de despesas realizadas antes da vigência do contrato e no pagamento de despesas realizadas por terceiros; e

e) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 11.399,45, correspondente a R\$ 2.579,45 (data-base de 29/12/2000), R\$ 2.520,00 (data-base de 25/01/2001) e R\$ 6.300,00 (data-base de 28/02/2001), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

II.3) Apuração de débito para com o erário, nos seguintes valores históricos:

Contrato 038/1999		
Data	Valor histórico	Devedores solidários
07/12/1999	3.974,40	Agamenon Rodrigues do Prado; e José Luiz dos Reis.
09/12/1999	864,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 11.450,76.

Contrato 005/2000		
Data	Valor histórico	Devedores solidários
29/12/2000	2.579,45	Agamenon Rodrigues do Prado; e Fábio Portela Machinski.
25/01/2001	2.520,00	
28/02/2001	6.300,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 22.404,95.

III) José Luiz dos Reis (ex-Superintendente de Qualificação Profissional – CPF 422.152.691-20):

III.1) Ocorrências relacionadas ao Contrato 038/1999, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

- a) conforme documentos elaborados pela própria entidade executora, parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução da carga horária), mas o contrato foi pago integralmente;*
- b) omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos, em observância ao disposto no artigo 67 da Lei 8.666/93, contribuindo para a inexecução das ações contratadas; e*
- c) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 4.838,40, correspondente a R\$ 3.974,40 (data-base de 07/12/1999) e R\$ 864,00 (data-base de 09/12/1999), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.*

III.2) Apuração de débito para com o erário, nos seguintes valores históricos:

Contrato 038/1999		
Data	Valor histórico	Devedores solidários
07/12/1999	3.974,40	Agamenon Rodrigues do Prado; e Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense.
09/12/1999	864,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 11.450,76.

IV) Fábio Portela Machinski (ex-Superintendente de Qualificação Profissional – CPF 164.466.581-68):

IV.1) Ocorrências relacionadas ao Contrato 005/2000, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

a) em total desacordo com o pactuado, na análise dos comprovantes de despesas, constatou-se que parte dos recursos recebidos foi aplicada na aquisição de bens com finalidade diversa da prevista no contrato, no pagamento de despesas realizadas antes da vigência do contrato e no pagamento de despesas realizadas por terceiros;

b) omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos, em observância ao disposto no artigo 67 da Lei 8.666/93, contribuindo para a inexecução das ações contratadas; e

c) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 11.399,45, correspondente a R\$ 2.579,45 (data-base de 29/12/2000), R\$ 2.520,00 (data-base de 25/01/2001) e R\$ 6.300,00 (data-base de 28/02/2001), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

IV.2) Apuração de débito para com o erário, nos seguintes valores históricos:

Contrato 005/2000		
Data	Valor histórico	Devedores solidários
29/12/2000	2.579,45	Agamenon Rodrigues do Prado; e Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense.
25/01/2001	2.520,00	
28/02/2001	6.300,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 22.404,95.

15. Os responsáveis, regularmente citados (fls. 762/4), tempestivamente, apresentaram suas alegações de defesa conforme segue: Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense em 21/10/2004 (fls. 765/1011), José Luiz dos Reis em 25/10/2004 (fls. 1017/27); Fábio Portela Machinski em 25/10/2004 (fls. 1028/40); e Agamenon Rodrigues do Prado em 09/10/2004 (fls. 1048/59).

16. Importa ressaltar que o Sr. Agamenon Rodrigues do Prado solicitou prorrogação de prazo por mais 30 dias em 25/10/2004 (fls. 1014/5), pedido esse deferido, conforme Despacho do Relator às fl. 1044.

ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA SINTETIZADAS

I) DE AGAMENON RODRIGUES DO PRADO

17. Argumento: Aduz que, além dessas irregularidades não foi sequer oportunizado ao Estado o direito de prestar esclarecimentos, ou contrapor provas, vez que a Tomada de Contas Especial foi iniciada antes mesmo de vencido o prazo para resposta à Nota Técnica da Secretária Federal de Controle

Interno/MF, encaminhada pelo Ministério do Trabalho através do Memo. nº 232/SE/MTE. de 05 de abril de 2.001, violando o § 2º, do artigo 1º, da IN TCU 13, de 04.12.1996, *‘Esgotadas as medidas cabíveis no âmbito administrativo interno, a autoridade administrativa competente deverá providenciar a instauração da tomada de contas especial’*.

18. Análise: O Estado de Mato Grosso do Sul não faz parte da relação processual instaurada na fase externa da TCE, ou seja, que se instaura com a citação dos responsáveis para apresentarem suas alegações de defesa ou recolherem o débito imputado. Ressalte-se que são os gestores públicos, pessoas físicas, aqueles que gerenciam os recursos públicos, e, nessa condição de pessoas físicas, são responsabilizados por eventuais irregularidades na gestão de tais recursos. A IN 13/97 não foi violada como alega o defendente, pois conforme o art. 8º da Lei 8.443/92, os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido deste processo de TCE, estavam, e continuam a estar presentes, quais sejam, a ocorrência e quantificação do dano ao erário, bem como a identificação dos responsáveis, tendo havido a regular intimação por parte da Comissão de TCE do MTE, para que os responsáveis apresentassem suas alegações de defesa ou efetuassem o recolhimento do débito. Importa salientar que o Estado não se beneficiou com o desvio de recursos. O Estado do Mato Grosso do Sul não foi chamado na fase (interna) do MTE por entendimento daquele órgão. Todavia, o TCU não se vincula às conclusões da fase interna da TCE, inclusive podendo realizar o reexame de tais conclusões. O MTE não se precipitou, antes realizou investigação preliminar e somente após a conclusão desta fase preliminar, viu-se obrigado a instaurar a TCE.

19. Argumento: Afirma que, na Tomada de Contas Especial o ‘ônus probandi’ é de quem a promove, que deverá seguir as regras estatuídas no Código de Processo Civil. Dentre os meios de prova, o primeiro exigido pelo CPC, é o depoimento pessoal, porque corresponde à ordem lógica da sequência do processo. Aduz que até o presente momento, nenhum dos envolvidos foi notificado a prestar, pessoalmente, os seus esclarecimentos, tendo a comissão se limitado a colher documentação de forma desordenada. Aduz, ainda, que não foi sequer solicitado as executoras prestação de contas contábeis por contrato de forma a permitir uma melhor compreensão e análise e nem a sua oitiva sobre as imputações que lhe são feitas.

20. Análise: A Lei 8.443/92 estabelece o rito processual próprio do TCU, aplicando-se apenas, de forma subsidiária, o CPC nas omissões do referido diploma legal. Há que se ressaltar que a TCE não tem por finalidade única o exame do aspecto contábil dos contratos, mas, principalmente, a quantificação do dano ao erário e a identificação dos responsáveis. Além do mais, a Seter/MS ao se manifestar nos autos, tendo encaminhado os documentos solicitados pela Comissão de TCE do MTE, fez as vezes do Estado de Mato Grosso do Sul, e, ressaltar-se, o defendente era o titular da Seter/MS à época dos fatos. Ademais, resta pacificada a jurisprudência do TCU no tocante ao ônus que cabe a todo gestor público, quanto à fiel demonstração da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos.

21. Argumento: Assevera que, antes de concluir os trabalhos deveria ser analisado se as irregularidades burocráticas realmente causaram danos ao erário público, ou ao contrário, como se provará, não houve qualquer prejuízo.

22. Análise: O dano ao Erário decorre do principal fundamento da citação do defendente, qual seja, a ausência da demonstração da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, e não, como afirma o defendente, de meras irregularidades burocráticas.

23. Argumento: Aduz que a violação ao devido processo legal acarreta a nulidade de todo o procedimento, especialmente, no presente caso, em que não se proporcionou a oportunidade de esclarecimentos dos fatos e da produção de provas, caracterizando cerceamento do direito de defesa, impondo-se a declaração de nulidade da Tomada de Contas Especial.

24. Análise: não há se falar em nulidade do processo ou do procedimento, pois ao defendente foi oportunizada por duas vezes a possibilidade de apresentar suas alegações, e agora, nesta fase externa da TCE, a apresentação de suas alegações de defesa perante esta Corte de Contas, inclusive, registre-se, com a concessão de pedido de prorrogação de prazo conforme informado no item 16 acima.

25. Argumento: Afirma que as falhas estruturais do Planfor foram apontadas por este E. Tribunal, na auditoria referente ao exercício de 1999, onde ficou demonstrada a complexidade da execução e a inexistência de mecanismos eficazes de controle, fato que levou à ocorrência de inúmeras irregularidades de execução por todo o País (Decisão/TCU O354-23/O1-P). Desta forma, as irregularidades não foram exclusividade do Estado de Mato Grosso do Sul, ocorreram em todo o País e não por má-fé, mas em decorrência de problemas estruturais do próprio Plano, que necessitava e necessita de vários ajustes, tendo a Auditoria concluído, como se observa da transcrição acima que, tal como se apresenta o Planfor, é inexecutável ou não consegue alcançar as metas para o qual foi concebido.

26. Análise: Eventuais desajustes e dificuldades na execução do Planfor não autorizam aos responsáveis pela execução das ações em nível estadual, a promover desvios de finalidade ou apropriação indébita dos recursos federais repassados. A existência, ou não, de fiscalização não elide a responsabilidade do gestor na demonstração cabal da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais. A regulamentação do Planfor continha as regras de execução segundo as quais o defendente deveria se conduzir, a exemplo das contratações no ano de 2000 que não observaram edital específico para este exercício.

27. Argumento: Aduz que, apesar da complexidade da questão e do reconhecimento da inexecutabilidade tal como pretendida pelo Planfor, a Portaria 465, de 07/05/2001, que instituiu a Comissão de Tomada de Contas Especial, estaria viciada, pois não qualificou funcionalmente os servidores, presumindo, o defendente, serem servidores comuns do Ministério do Trabalho e Emprego e não 'do staff próprio de técnicos e especialistas em políticas públicas de trabalho e renda'. Aduz, ainda, que a referida Comissão não se cercando de maiores esclarecimentos, sem atentar para as peculiaridades do Planfor e os problemas estruturais apontados pela Auditoria, que, repita-se, provocaram problemas não só no Estado de Mato Grosso do Sul, mas em todos os Estados da Federação.

28. Análise: Os servidores do MTE designados para officiar perante a Comissão de TCE, são Auditores Fiscais do Trabalho selecionados em rigoroso e disputado concurso público de abrangência nacional onde são exigidos sólidos conhecimentos de auditoria. Os conhecimentos relativos à formulação de políticas de trabalho e renda seriam necessários àqueles servidores que contribuem na sua elaboração, não nos trabalhos da Comissão de TCE, onde se sobressai o trabalho de auditoria e investigação.

29. Argumento: Assevera que o Estado buscou orientações e definições junto ao Ministério de Trabalho e Emprego e até junto a outros Estados, porém o MTE omitiu-se do seu dever de orientar e assessorar permanentemente os técnicos do Estado e a Comissão Estadual, para uma adequada execução do Plano de Qualificação (cláusula 3ª do convênio).

30. Análise: O defendente interpreta de forma muito ampliativa as obrigações convencionais do MTE. Em verdade, cabia ao Estado de Mato Grosso do Sul '*garantir a manutenção da equipe técnica em quantidade e qualidade adequadas ao bom desempenho das atividades*'; conforme o item 3.2.4 do Convênio MTE/Sefor/Codefat 008/99 - Seter/MS. A assessoria do MTE se concretizaria na medida do surgimento de dúvidas ou questões no desenvolvimento do Planfor no Estado. O defendente não traz aos autos elementos que indiquem o não atendimento por parte do MTE às eventuais indagações ou dúvidas na execução do Planfor.

31. Argumento: Afirma que os encargos que foram atribuídos ao ESTADO no item 3.2 da Cláusula Terceira e seus subitens, foram cumpridos integralmente, enquanto o Ministério omitiu-se completamente, quanto às suas obrigações e competências fixadas na dita cláusula do Convênio. Por tal razão, não pode agora pretender responsabilizar o defendente pelo resultado verificado em investigação posterior. O Estado de Mato Grosso do Sul apresentou prestação de contas regularmente embasado em documentos que lhe foram apresentados acatando-os como verdadeiros, vez que não lhe competia realizar investigação e perícia contábil, deixando a fiscalização a cargo da Fapec contratada para esse fim com autonomia e independência e do MTE. Se irregularidades na execução das ações foram detectadas posteriormente numa ação investigativa, a responsabilidade não é do defendente, que agiu conforme a estrutura que conseguiu obter sem uma assessoria especialmente treinada e sem colaboração dos co-responsáveis, seguindo parâmetros utilizados pelo próprio Codefat e MTE.

32. Análise: Há um paradoxo nas considerações do defendente, pois alega que cumpriu as obrigações do item 3.2 do Convênio 08/99, e, dentre tais obrigações está a do item 3.2.4, já transcrita no item 30 acima, como poderia afirmar que não conta com assessoria treinada, pois esta responsabilidade o Estado assumiu no instrumento convenial. Ressalte-se que a contratação da Fapec para suporte à fiscalização dos contratos, não delega tal responsabilidade àquela instituição, caberia ao defendente a responsabilidade pela efetiva fiscalização dos contratos celebrados para a qualificação profissional.

33. Argumento: Assevera que se esta Corte acatar imputação feita ao defendente, de omissão no dever de fiscalizar adequadamente e, da prática de irregularidades burocráticas na contratação que permitiram as executoras causar danos ao erário público, também é certo que o Ministério de Trabalho e Emprego e o Codefat, devem ser responsabilizados integralmente por esse danos, vez que a Auditoria citada concluiu que os referidos órgãos por suas falhas tornaram inexecutível o PLANO. Na hipótese da dita Tomada de Contas Especial, os servidores do Ministério do Trabalho e do Codefat, que devem ser identificados, agiram de forma negligente, devendo ser responsabilizados, pois as falhas estavam na própria estrutura do Plano.

34. Análise: A eventual inação do MTE não exclui a responsabilidade do Gestor pela demonstração inequívoca da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais recebidos, nem o exonera do cumprimento das obrigações assumidas no instrumento convenial. Ressalte-se que esta Corte procedeu ao julgamento da conduta e a condenação dos gestores do MTE, no âmbito do TC-003.473/00-2, Acórdão 330/02-P.

35. Argumento: Aduz que à Comissão Estadual de Empregos e às Comissões Municipais, cabia o dever de acompanhar a execução do PEQ e a utilização dos recursos, tendo estas se omitido desse dever, porquanto nenhum relatório ou informação foi apresentado ao defendente, então Secretário de Estado de Trabalho, Emprego e Renda, muito embora este tenha na Ata citada, ou seja, logo que assumiu a Secretaria, solicitado que as comissões cumprissem com seu dever de fiscalizar.

36. Análise: O defendente na condição de titular da Seter/MS, ao firmar os contratos com as entidades executoras, assumiu os encargos de acompanhamento e fiscalização do objeto contratual. Como exemplo o Contrato 045/99, cláusula terceira, inciso I, alíneas ‘c’, ‘d’, e ‘e’, *in verbis*:

‘CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES

I - A Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda - Seter obriga-se a :

(...)

c) acompanhar e supervisionar a execução do objeto, efetuando vistorias;

d) exercer o controle e a fiscalização sobre a execução do Contrato.

e) gerir a execução do presente contrato, acompanhando e controlando-o administrativamente em todas as suas fases;’

37. Ressalte-se que as denúncias partiram das Comissões Municipais de Campo Grande e Corumbá. Ao confrontarmos as Atas das reuniões do CEE, notamos a notória influência e condução pela Seter/MS, através de seus representantes, nas decisões emanadas desse Conselho, aliados com outros membros que tinham forte relacionamento com as entidades beneficiárias dos contratos com a Seter/MS, ou mesmo, eram dirigentes das referidas entidades.

38. Argumento: Assevera que as Comissões Municipais de Campo Grande e Corumbá, além de terem descumprido a obrigação de acompanhar a aplicação dos recursos, arvoraram-se no direito de promover investigação particular sem nada comunicar as autoridades competentes, extrapolando os limites de suas atribuições, demonstrando tratar-se de um ato político. Desta forma, é incontestável a responsabilidade da Comissão Estadual e das Comissões Municipais no âmbito de sua competência, devendo seus membros ser chamados a integrarem o polo passivo da presente Tomada de Contas.

39. Análise: A referência que o defendente faz é por demais genérica, pois não demonstra a origem da ilicitude praticada, relativamente a quais regras de direito material ou processual que supostamente teriam sido violadas. Importa ressaltar que a comunicação de irregularidades aos órgãos competentes é direito e dever do cidadão desde que, é claro, o faça de forma séria e responsável.

40. Argumento: Ressalta a boa-fé do defendente, pois o Gutac cadastrou-se regularmente, apresentando todas as certidões exigidas, inclusive de idoneidade. Toda a documentação exigida pelo contrato foi apresentada regularmente e, salvo algumas falhas burocráticas, apresentavam-se formalmente perfeitas.

41. Análise: A boa-fé, ainda que presente, não tem o poder de afastar o dano e as irregularidades praticadas. Com referência ao argumento da boa-fé, trazemos a colação trecho do Voto do Ministro-Relator Bento José Bugarin, fundamentando o Acórdão 63/94 – Plenário, que dispõe que *‘a boa-fé é, em princípio, uma presunção a militar em favor dos gestores de recursos públicos. É, todavia, uma presunção relativa, que pode ser afastada em determinadas situações, como ocorre, por exemplo, quando um gestor deixa de prestar contas de recursos sob sua guarda ou colocados à sua disposição’*.

41.1. É relativa a presunção de boa-fé porque está na dependência direta das circunstâncias afetas a cada caso. Fazem parte do rol das situações que podem ensejar a relatividade da boa-fé as seguintes ocorrências, dentre outras: falta de comprovação da correta aplicação dos recursos no objeto pactuado, fraude, desvio de recursos, aplicação dos recursos em objeto distinto do conveniado, não aplicação dos recursos em benefício da comunidade, falta de recolhimento do débito, omissão de prestação de contas.

42. Argumento: Aduz que a reputação ética do Gutac era inquestionável, tendo participado das ações do Planfor desde sua criação, sendo sempre merecedora de elogios pela relevância de seus serviços, como dito anteriormente. Desta forma, a contratação sem licitação encontra amparo no dispositivo legal citado, devendo ser considerado, ainda, que como apurado pela Auditoria desse E. Tribunal, a contratação direta foi decorrente de falhas estruturais do Planfor, especialmente pela exiguidade de tempo para executar as ações e o reduzido número de instituições profissionalizantes existentes em todo o País, tanto que o índice nacional de contratação sem licitação foi de 97,12%. A contratação com licitação inviabilizaria a ação, em decorrência da conhecida demora do procedimento licitatório. Conclui-se que a contratação sem licitação buscou a proteção do interesse público porquanto a não execução das ações importaria em grave prejuízo social atingindo a classe mais necessitada.

43. Análise: Especificamente no caso concreto do Gutac, e levando a termo uma análise mais apurada relativa ao procedimento de cadastramento no ano de 1999, verificamos falhas de natureza formal que, a nosso ver, de *per si*, não invalidariam o procedimento. Todavia, em relação ao procedimento de cadastramento do ano de 2000, o procedimento está viciado, pois não poderia ter sido aproveitado, pura e simplesmente, o procedimento relativo ao ano anterior, deveria ter sido realizado novo procedimento em consonância com as disposições da Resolução do Codefat específica para o exercício de 2000. Neste sentido, entendemos que os contratos celebrados pela Seter/MS com o Gutac no exercício de 2000 são nulos de pleno direito.

44. Argumento: Assevera que, relativamente ao cadastramento e a habilitação, a documentação foi encaminhada aquela Comissão que, após avaliá-la, apresentou ao defendente a lista das instituições cadastradas. Assim, embora não tenha emitido parecer formal, estabeleceu critérios para aprovação, quais sejam, o preenchimento de todos os requisitos do formulário de análise criado pela Comissão Especial de Cadastro. Concluindo que, o Gutac foi aprovado por essa Comissão Especial de Cadastro, que tinha plena autonomia, sendo encaminhada ao defendente apenas a lista dos cadastrados, que foi publicada no Diário Oficial do Estado do dia 25/05/99.

45. Análise: A comissão de cadastro apenas recebeu os documentos de habilitação realizando meramente um ‘check-list’, sendo que das 72 instituições que se inscreveram foram habilitadas 21. Notamos que as contratações se perfizeram de forma discricionária pela Seter/MS, que em tese deveria submeter previamente os contratos à análise do CEE, isto se verifica na Ata de reunião do CEE nº 89 de 10/09/99, onde consta que havia 07 contratos já assinados e com extrato publicado no DOE sem a homologação do CEE.

46. Argumento: Aduz que a obrigação do Estado era de prestar contas do repasse do dinheiro para as executoras e a execução das ações, o que foi feito a tempo e modo, não lhe competindo fiscalizar financeiramente as instituições, exigindo apenas que a documentação ficasse arquivada por cinco anos,

para apuração de qualquer denúncia. Atendendo determinações do Codefat a fiscalização das ações é feita através de entidade contratada para tal fim, essa obrigação foi integral e satisfatoriamente cumprida. Nenhuma norma do Codefat obriga o Estado ao controle financeiro das executoras, até porque seria impossível exercer tal controle, sob pena de onerar mais os cofres públicos com a fiscalização do que com os próprios cursos de qualificação, o controle a que se obriga a instituição contratada para tal fim é da boa execução das ações e essa fiscalização é feita por amostragem, não abrangendo a totalidade das ações, da mesma forma que procedeu a Comissão da TCE.

47. Análise: Ao defendente competia sim, o dever de fiscalizar e cobrar a prestação de contas por parte da executora, pois a isto se obrigou tanto face ao Convênio 008/99, quanto pelos Contratos com a executora. Ressalte-se que não há determinação impositiva do Codefat, mas apenas a faculdade de contratar entidade para suporte na fiscalização do contrato, o que não elide a responsabilidade convencional e contratual do defendente, pois a ele, enquanto Gestor Público, compete as Prestações de Contas parciais e final, contemplando a execução físico-financeira dos Contratos e por fim do próprio Convênio 008/99. Convém aqui reproduzir o item 3.2.8 e a cláusula décima do Convênio 008/99, *in verbis*:

‘CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES E COMPETÊNCIAS

(...)

3.2 do ESTADO:

(...)

3.2.8 *prestar contas dos recursos recebidos de acordo com o estabelecido neste convênio, observando o disposto na IN/STN/Nº 01/97.*

(...)

CLÁUSULA DÉCIMA - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

10.1 - Prestação de Contas Parcial

Obriga-se o ESTADO a encaminhar ao MTE, a Prestação de Contas Parcial referente a primeira parcela liberada, como condição para recebimento da terceira, e assim sucessivamente, observando o disposto no § 2º, do art. 21, da IN/STN/Nº 01/97.

(...)

10.2 - Prestação de Contas Final

Obriga-se ao ESTADO a encaminhar ao MTE a prestação de contas final, abrangendo todo o período da vigência do Convênio, ale 28 de fevereiro de 2003, acompanhada de (...)’

48. Argumento: Afirma que o Estado prestou contas da importância recebida ao MTE. Afirma, ainda, que o artigo 67 da Lei 8.666/93, não determina a fiscalização financeira como equivocadamente fez crer a Comissão da TCE, mas, sim, a execução do contrato e essa fiscalização efetivamente foi feita pela Fapec, contratada especialmente para tal fim. Pondera que a própria Comissão reconheceria a realização dos cursos objeto do contrato e os diários de classe apresentados pela executora não deixariam dúvidas a respeito. O defendente não poderia ser responsabilizado pela suposta entrega de documentos inábeis que sequer conhece, nem pelo suposto desvio dos recursos, quando teria tomado todas as cautelas que estavam ao seu alcance. Concluiu que nenhuma responsabilidade poderia ser atribuída ao defendente, especialmente porque este utilizou todos os meios de que dispunha, sem apoio do MTE trabalhando com uma equipe de leigos, sem a devida qualificação a que aquele se obrigara.

49. Análise: O defendente não demonstrou a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos. A ‘fiscalização financeira’ que o defendente menciona, cabe em relação ao objeto do contrato, subsidiando a Prestação de Contas físico-financeira que o artigo 67 da Lei 8.666/93 taxativamente determina. A Fapec é um mero auxiliar do Estado, e não da União, a responsabilidade não poderia ser delegada, mas tão somente as ações fiscalizatórias. Na hipótese de prejuízos advindos de eventuais omissões da Fapec, caberia inclusive ação regressiva por parte do Estado. O defendente afirma que a Comissão de TCE reconheceu a realização dos cursos, mas não indica nos autos os elementos que suportem tal afirmação. Ressalte-se que como Gestor do PEQ/MS bastava-lhe tomar as mínimas cautelas para constatar a notória e flagrante inidoneidade da documentação apresentada pela executora. Como já

analisamos no item 30 acima, não pode alegar a desqualificação de sua equipe, pois se obrigou, ao firmar o Convênio, a manter equipe técnica qualificada para as ações do Planfor.

50. Argumento: Aduz que nenhum documento contábil foi encontrado nos autos, portanto, o defendente não pode ser responsabilizado pela suposta entrega de documentos inábeis que sequer conhece, nem pelo suposto desvio dos recursos, quando tomou todas as cautelas que estavam ao seu alcance.

51. Análise: O defendente se equivoca, pois nas prestações de contas da executora, não seriam imprescindíveis os documentos contábeis tais como razão ou diário, mas sim, notas fiscais e outros comprovantes relativos às despesas individualizadas do contrato. Ao contrário do que afirma, o defendente não tomou as cautelas adequadas, pois deveria ter se cercado de uma equipe qualificada, estando esta obrigação expressa no Convênio 008/99.

52. Argumento: Assevera que pretende o MTE atribuir obrigação impossível ao defendente, pois seria impossível fiscalizar a contabilidade de todas as instituições que participaram da execução do PEQ, sob pena de inviabilizar sua efetivação, razão pela qual o Estado optou pela modalidade de contrato. No tocante a documentos inábeis e/ou fraudulentos apresentados pelo Gutac à fiscalização do MTE, não poderia o defendente ser responsabilizado por documentos que sequer conhece, mormente porque se evidencia a necessidade de uma perícia para esclarecer os fatos e o defendente não estava obrigado a tal. Ressalta que os documentos apresentados a Seter apontavam regularidade na aplicação dos recursos, portanto, a responsabilidade pela falsidade de seu teor é inteiramente do Gutac.

53. Análise: Aceitando por verdadeira a alegação do defendente de que a obrigação seria de cumprimento impossível, resta uma indagação: por que então o defendente na condição de titular da Seter/MS anuiu com tal obrigação ao firmar o Convênio 008/99? Se de antemão sabia da impossibilidade de executar o Convênio, não deveria tê-lo firmado. A responsabilidade do defendente de prestar contas deveria fazer com que o mesmo exigisse prontamente os comprovantes idôneos das executoras, sejam financeiros, fiscais, ou contábeis, como também, constataste a efetiva ministração dos cursos de qualificação. Não se trata de fiscalizar ou 'devassar' toda a contabilidade da executora, mas exigir todos os documentos aptos e idôneos a demonstrar a regularidade da execução contratual.

54. Argumento: Aduz que a Auditoria no Planfor constatou irregularidades em todo o País, porém a investigação não foi realizada em todos os Estados, o que implica em conduta discriminatória, ferindo o princípio constitucional citado. Por outro lado, não existe previsão legal que obrigue o defendente a realizar investigação tal como realizada pela Comissão, nem mesmo o Codefat emitiu alguma resolução nesse sentido, portanto, não há como atribuir responsabilidade ao defendente por omissão, sob pena de afronta ao princípio constitucional.

55. Análise: O defendente deveria cumprir fielmente as obrigações definidas no Convênio 08/99, a alegação de discriminação é absurda, pois os casos em que se constatou irregularidades no Planfor foram, e estão sendo alvo de investigações no MTE em Tomadas de Contas Especiais, e no TCU nas TCEs e Auditorias inclusive no próprio MTE.

56. Argumento: Assevera que as meras irregularidades formais apontadas pela Comissão de Fiscalização não implicariam em reparação do erário, vez que delas não teria resultado nenhum prejuízo, teriam sido as metas contratuais não só atingidas, como superadas. Portanto, não poderia ser atribuída ao defendente responsabilidade, por qualquer dano ao erário sem se demonstrar de forma cabal que de alguma forma tenha contribuído para o suposto dano, especialmente porque no processo administrativo deve prevalecer o princípio da verdade material e esta não foi comprovada nos autos.

57. Análise: A ausência da demonstração da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados não pode ser encarada como mera irregularidade formal. A jurisprudência desta Corte é pacífica quanto ao ônus de tal demonstração, e assim, não atuando o Gestor desta forma, fica evidenciado o dano ao Erário.

58. Argumento: Assevera que o acompanhamento das ações era atribuição da Superintendência de Qualificação e sua Coordenadoria, conforme consta do Regimento Interno, sendo certo que a técnica responsável pela ação atestou a realização integral dos serviços, com a aprovação da Coordenadora,

cabendo-lhes a responsabilidade pelo pagamento indevido, vez que se efetivamente número de treinando e a carga horária ficaram aquém do previsto, deveria tal fato ser consignado nos autos e descontado o valor correspondente, encaminhando-se tal documentação ao defendente, o que não ocorreu. Não pode o defendente ser responsabilizado por atos da Superintendência, cabendo as técnicas responsáveis, a Coordenadora e ao Superintendente de Qualificação profissional inteira responsabilidade, por não terem cumprido adequadamente suas funções.

59. Análise: O defendente, na função que ocupou, era o superior responsável pela equipe técnica que atestava os serviços. Assim sendo, não poderia se furtar da responsabilidade de vigiar, controlar, e apoiar seus subordinados, devendo buscar os meios necessários para a efetividade das ações afetas à Secretaria da qual foi o titular. Ao se abster dessas responsabilidades agiu com culpa na modalidades *in vigilando*, e, se os componentes de suas equipes designadas não tem competência para as atividades que lhe são afetas, o defendente agiu com culpa na modalidade *in eligendo*, pois não teve o devido cuidado na escolha de seus subordinados.

60. Argumento: Aduz que por força dos contratos, a entidade executora deveria apresentar declarações de frequência, que se presumiam verdadeiras, guardando durante cinco anos os diários de classe e folhe de frequência entre outros documentos, para uma futura e possível fiscalização, assim, se os documentos apresentados pelo Gutac não correspondiam a realidade estão eivados de falsidade ideológica, devendo a executora responder civil e criminalmente por tal fato.

61. Análise: Vide análise do item 47.

62. Argumento: Assevera que a obrigação do Estado era de prestar contas do repasse do dinheiro para as executoras e fiscalizar através da SUPERINTENDÊNCIA a execução das ações, o que foi feito a tempo e modo, não lhe competindo fiscalizar financeiramente as instituições, vez que optou pela modalidade de contrato. Nenhuma norma do Codefat obriga o Estado ao controle financeiro das executoras, até porque seria impossível exercer tal controle, sob pena de onerar mais os cofres públicos com a fiscalização do que com os próprios cursos de qualificação, o controle a que se obriga a instituição contratada para tal fim é da boa execução das ações e essa fiscalização é feita por amostragem, não abrangendo a totalidade das ações, da mesma forma que procedeu a Comissão da TCE.

63. Análise: Vide análise do item 47.

II) DE JOSÉ LUIZ DOS REIS e de FÁBIO PORTELA MACHINSKI

64. Argumento: Alegam, em preliminar, a nulidade do procedimento adotado pela Comissão de TCE do MTE, ante a ausência de citação e/ou audiência do estado de Mato do Sul, o que caracterizaria o cerceamento do direito de defesa do defendente.

65. Análise: Vide análise no item 18 acima.

66. Argumento: Afirmam, no mérito, que não se omitiram no dever de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos serviços contratados, face a comprovação mediante os documentos juntados aos autos.

67. Análise: Os defendentes quando ocuparam a função de Superintendente de Qualificação Profissional da Seter/MS, como ‘braços direitos’ do titular da Secretaria, tinham, por dever de ofício, que acompanhar as ações de seus subordinados, provendo as mínimas condições para a efetividade do controle da idoneidade dos documentos apresentados pela executora, bem como as condições de efetiva fiscalização da execução dos cursos de qualificação. Quando se omitiram destes deveres se estabeleceu o nexo causal a contribuir diretamente para o dano ao Erário. Os documentos a que os defendentes aduzem, foram juntados aos autos na fase de investigações pela Comissão do MTE e, portanto, já foram objeto de análise na referida fase investigatória.

68. Argumento: Aduzem que os defendentes sempre atuaram dentro de suas responsabilidades, não sendo ordenadores das despesas, encargo atribuído ao Secretário de Estado. Tão somente encaminhavam ofícios relativos a o pagamento dos contratos, desde que efetivamente atestados pela área técnica, não lhes sendo lícito exigir documentos ou diligências de responsabilidade daquela área.

69. Análise: Os defendentes, na função que ocuparam, eram os superiores responsáveis pela equipe técnica que atestava os serviços. Assim sendo, não poderiam se furtar da responsabilidade de vigiar,

controlar, e apoiar seus subordinados, devendo buscar os meios necessários para a efetividade das ações afetas à Superintendência da qual foram os titulares. Ao se absterem dessas responsabilidades agiram com culpa na modalidades *in vigilando*, e, se os componentes de suas equipes designadas não tem competência para as atividades que lhe são afetas, os defendentes agiram com culpa na modalidade *in eligendo*, pois não tiveram o devido cuidado na escolha de seus subordinados.

70. Argumento: Aduzem que a contratação com o Gutac recebeu parecer favorável da PGE-MS e da Assessoria Jurídica do Secretário Estadual do Trabalho.

71. Análise: Um parecer jurídico não vincula o gestor público, apenas serve de subsídio à sua tomada de decisão, e, deste modo, não irá elidir sua responsabilidade pela eventual contratação irregular, ainda que tal contratação esteja escudada em parecer jurídico, elaborado interna ou externamente ao órgão público. Há que se verificar se a fundamentação do parecer é ou não aceitável, se está, ou não, em consonância com a doutrina e jurisprudência, evitando-se desta forma os ‘pareceres encomendados’, em que não se analisa a juridicidade do ato, mas busca-se, tão somente, normas e interpretações que justifiquem tal ato, ainda que juridicamente irregular ou moral e eticamente ilegítimo.

71.1 Ademais, às responsáveis não foi imputada responsabilidade pela contratação do Gutac, mas sim em razão da atestação da efetivação dos serviços contratuais sem comprovação idônea de sua efetivação, consoante se verifica na citação transcrita no subitem 14 desta instrução. Cabe aqui, de forma oportuna, trazer à baila excerto do Parecer do Ministério Público junto ao TCU adotado na Decisão 289/96 – Plenário, *in verbis*:

‘Esta Corte, com amparo no precedente jurisprudencial firmado na sessão de 29.05.84 (TC-025.707/82-5, Anexo III da Ata 37/84, Relator: Ministro Ivan Luz), tem, em reiteradas assentadas (Anexo X da Ata 72/88, Anexo XIX da Ata 50/90, Decisão Plenária 082/92, Acórdãos 56/92 e 103/93, ambos do Plenário), se posicionado no sentido de que:

‘...quando o administrador age sob entendimento de parecer jurídico não se lhe deve imputar responsabilidade pelas irregularidades que tenha cometido...’.

Ocorre que o apelo a tal entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, deve-se verificar ‘se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável, se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência’. (...)

72. Argumento: Asseveram que supostas ocorrências, quanto à ausência de comprovação de despesas pela entidade executora dos cursos, foram decorrentes de fatores alheios a vontade dos defendentes e de sua competência funcional, não estando os defendentes obrigados a comprovar tais despesas, mas sim a entidade executora.

73. Análise: Não procedem as alegações dos defendentes, pois como gestores públicos que firmaram um Convênio com o Governo Federal, do qual deveriam prestar contas, não poderiam se furtar a exigir das entidades executoras a cabal demonstração da boa e regular aplicação dos recursos federais nas ações de qualificação profissional. Como a entidade não prestou contas apresentando a comprovação idônea das ações contratadas na órbita dos PEQs 1999 e 2000, caberia aos defendentes adotar o disposto no artigo 8º da Lei Orgânica desta Corte, Lei 8.443/92, *in verbis*:

‘art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.’

73.1. No caso dos presentes autos os defendentes, não instauraram a competente TCE como lhes caberia face à ausência de demonstração da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, antes se omitiram, gerando sua responsabilização solidária com os outros responsáveis arrolados nestes autos.

74. Argumento: Asseveram que os defendentes não induziram nem concorreram para a prática de ato de improbidade administrativa, atuando dentro de suas funções e não tendo qualquer relação com o problema da execução dos cursos.

75. Análise: Se os defendentes tivessem realmente atuado dentro de suas funções como asseveram, certamente o dano teria menores proporções, pois a entidade executora na primeira prestação de contas indevida já seria responsabilizada e os danos futuros seriam estancados. Absurda é a alegação de que nada têm a ver com problemas de execução dos cursos, pois foram os titulares da Superintendência de Qualificação Profissional da Seter/MS, sendo seu dever imediato corrigir e solucionar os problemas encontrados, e de forma alguma poderiam se omitir, como se omitiram.

76. Argumento: Alega o Sr. FÁBIO PORTELA MACHINSKI, a ilegitimidade de parte nesta TCE, visto que nunca ocupou o cargo de Superintendente de Qualificação Profissional.

77. Análise: Trata-se de exercício de fato no cargo de Superintendente de Qualificação Profissional, pois neste, e em outros processos, o defendente, inclusive, ordena pagamentos (fl. 271). Ainda que haja mero equívoco na identificação do cargo do agente público, tal equívoco não elide a responsabilidade do Sr. FÁBIO PORTELA MACHINSKI, pois, do verso da fl. 226, consta atesto do referido Senhor na Nota Fiscal 011 de 27/12/2000, emitida pelo Gutac, no valor de R\$ 3.780,00.

77.1. Verifica-se aqui a plena aplicação da Teoria da Aparência, que a doutrina e jurisprudência pátrias admitem nas situações onde interpostas pessoas assumem funções em uma verdadeira ‘gestão de negócios’, decidindo situações, tomando providências, sem quaisquer impedimentos, dentro da estrutura de uma pessoa jurídica, ainda que formalmente não tenham sido investidos em tais funções. Esta teoria nada mais é do que o desdobramento do consagrado princípio da boa-fé que rege as relações jurídicas no campo do direito civil, antes implícito no ordenamento civil de 1916, mas agora, de forma explícita, no código civil de 2002.

IV – Gutac

78. Argumento: A requerida apresentou todos os documentos e relatórios exigidos, bem como realizou integralmente os cursos objetos do contrato em apreço, apresentando a referida documentação de acordo com instruções da própria Seter de Mato Grosso do Sul, salientando que até o ano de 1999, a Secretaria fornecia modelos de diários onde que não exigiam assinatura dos alunos, mas que, mesmo assim, o Gutac tem registros manuais em arquivo, onde os alunos costumavam assinar lista de presença para controle interno.

79. Análise: Não procedem as afirmações acima, uma vez que, do próprio Relatório do MTE (fl. 461), consta a informação de que a carga horária prevista para os trabalhos foi reduzida, restando inferior à avençada. Entretanto, os valores contratados não sofreram qualquer redução, sendo integralmente pagos.

80. Argumento: Alega o defendente que estava devidamente enquadrada entre as instituições autorizadas a executar ações no âmbito do Planfor, contando com todos os requisitos necessários para tanto.

81. Análise: Uma vez mais, as afirmações supra são desmentidas pelo Relatório do MTE, que, às fls. 453/7, taxativamente afirma que o Gutac ‘não comprovou ser instituição especializada no ensino profissional (não apresentou o seu Estatuto Social para o cadastramento), bem como não demonstrou experiência na área e, portanto, não poderia ter sido contratado pela Seter/MS’.

82. Argumento: Alega ainda o defendente serem improcedentes as conclusões do TCU de que parte dos recursos recebidos foi aplicada em aquisição de bens com finalidade diversa da prevista no contrato.

83. Análise: O Relatório do MTE (fl. 462/6), demonstra cabalmente a improcedência das afirmações da defendente, atestando a aquisição do bens alheios ao objeto do convênio, tais como bola de vôlei, óculos e rede, adquiridos junto à empresa Olimpíadas Esportes e Comércio Ltda.

84. Argumento: Quanto à utilização dos recursos do convênio em conta corrente específica, o defendente nada mais faz que reconhecer tal impropriedade, alegando, para tanto, ‘mudança nos procedimentos de relatório’.

85. Análise: O defendente assevera, destarte, a ocorrência da irregularidade.

86. Argumento: Alega o defendente, *in fine*, que a documentação por ela apresentada é válida e verdadeira e que agiu sempre de boa-fé, não dando causa a dano ao erário.

87. Análise: Quanto à documentação apresentada, a defendente nada acrescentou ao que dos autos já constava, e, quanto à alegada boa-fé, ainda que presente, não tem a mesma o poder de afastar o dano e as irregularidades praticadas. Com referência ao argumento da boa-fé, trazemos a colação trecho do Voto do Ministro-Relator Bento José Bugarin, fundamentando o Acórdão 63/94 – Plenário, que dispõe que ‘*a boa-fé é, em princípio, uma presunção a militar em favor dos gestores de recursos públicos. É, todavia, uma presunção relativa, que pode ser afastada em determinadas situações, como ocorre, por exemplo, quando um gestor deixa de prestar contas de recursos sob sua guarda ou colocados à sua disposição*’.

87.1. É relativa a presunção de boa-fé porque está na dependência direta das circunstâncias afetas a cada caso. Fazem parte do rol das situações que podem ensejar a relatividade da boa-fé as seguintes ocorrências, dentre outras: falta de comprovação da correta aplicação dos recursos no objeto pactuado, fraude, desvio de recursos, aplicação dos recursos em objeto distinto do conveniado, não aplicação dos recursos em benefício da comunidade, falta de recolhimento do débito, omissão de prestação de contas.

V - CONCLUSÃO

88. Após análise e rejeição das alegações de defesa, não foram ilididas as irregularidades imputadas aos responsáveis. Ademais, entendemos que os Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, e José Luiz dos Reis, representantes da bancada do Governo no Conselho Estadual de Emprego - CEE, são responsáveis diretos pela contratação ilegal do Gutac, devendo ser responsabilizados solidariamente com o Gutac, pois contrataram a entidade, sem submeter à análise obrigatória do CEE, nos termos da Resolução Codefat 194/98.

89. Cabível, portanto, o julgamento pela irregularidade das respectivas contas com débito, e a aplicação de multa no teor do art. 57 da Lei 8.443/92 aos Senhores Agamenon Rodrigues do Prado, José Luiz dos Reis, então membros Conselho Estadual de Emprego – CEE, e ao Sr. Fábio Portela Machinski, ex-Superintendente de Qualificação Profissional. Considerando-se a extensão e magnitude dos danos, e a utilização indevida de suas funções de comando na Seter/MS, torna-se oportuna a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do artigo 60 da Lei 8.443/92.

VI - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

90. Ante o exposto, submetemos o presente processo à consideração superior, propondo a esta Corte de Contas:

a) sejam as presentes contas julgadas **irregulares** e em **débito** os responsáveis abaixo relacionados, nos termos dos artigos 1º, I, e 16, III, *c/d*, e 19, *caput*, da Lei 8.443/92, condenando-os ao pagamento das importâncias especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nos termos do artigo 23, III, *a*, da citada lei, *c/c* o artigo 165, III, *a*, do Regimento Interno/TCU:

I) Agamenon Rodrigues do Prado, ex-Secretário de Estado do Trabalho, Emprego e Renda – CPF 220.387.791-04

I.1) Ocorrências relacionadas ao **Contrato 038/1999**, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

a) utilização do expediente de dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente a entidade, não observando os preceitos da Lei 8.666/93 contidos nos artigos 3º, 24, XIII, 26, *caput* e inciso II do parágrafo único, 27, II, III e IV, e 54, *caput* e § 2º;

b) ausência de divulgação de regras editalícias para a seleção e habilitação da entidade para executar ações do PEQ/2000, haja vista que foi utilizado Edital específico para o PEQ/1999, descumprindo-se o artigo 40, *caput* e incisos I e II da Lei 8.666/93;

c) conforme documentos elaborados pela própria entidade executora, parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução da carga horária), mas o contrato foi pago integralmente;

d) os pagamentos das parcelas contratuais foram ordenados sem o cumprimento das exigências legais e contratuais para comprovação da execução das ações contratadas;

e) omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos, em observância ao disposto no artigo 67 da Lei 8.666/93, contribuindo para a inexecução das ações contratadas; e

f) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 4.838,40, correspondente a R\$ 3.974,40 (data-base de 07/12/1999) e R\$ 864,00 (data-base de 09/12/1999), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

I.2) Ocorrências relacionadas ao Contrato 005/2000, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

a) utilização do expediente de dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente a entidade, não observando os preceitos da Lei 8.666/93 contidos nos artigos 3º, 24, XIII, 26, *caput* e inciso II do parágrafo único, 27, II, III e IV, e 54, *caput* e § 2º;

b) ausência de divulgação de regras editalícias para a seleção e habilitação da entidade para executar ações do PEQ/2000, haja vista que foi utilizado Edital específico para o PEQ/1999, descumprindo-se o artigo 40, *caput* e incisos I e II da Lei 8.666/93;

c) a entidade não se enquadrava entre aquelas que estavam autorizadas para executar ações no âmbito do Planfor, por não ter comprovado tempo mínimo de experiência em educação profissional, nos termos do artigo 3º, § 6º, *f*, da Resolução Codefat 194, de 23/09/98, com redação dada pela Resolução 234, de 27/04/2000;

d) a entidade não comprovou capacidade técnica para executar ações no âmbito do Planfor, conforme requisitos específicos estabelecidos pelo Codefat (Resolução 194, artigo 3º, § 8º, de 23/09/98, com redação dada pela Resolução 234, de 27/04/2000) e artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93;

e) conforme documentos elaborados pela própria entidade executora, parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução da carga horária), mas o contrato foi pago integralmente;

f) em total desacordo com o pactuado, na análise dos comprovantes de despesas, constatou-se que parte dos recursos recebidos foi aplicada na aquisição de bens com finalidade diversa da prevista no contrato, no pagamento de despesas realizadas antes da vigência do contrato e no pagamento de despesas realizadas por terceiros;

g) os pagamentos das parcelas contratuais foram ordenados sem o cumprimento das exigências legais e contratuais para comprovação da execução das ações contratadas;

h) omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos, em observância ao disposto no artigo 67 da Lei 8.666/93, contribuindo para a inexecução das ações contratadas; e

i) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 11.399,45, correspondente a R\$ 2.579,45 (data-base de 29/12/2000), R\$ 2.520,00 (data-base de 25/01/2001) e R\$ 6.300,00 (data-base de 28/02/2001), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

I.3) Apuração de débito para com o erário, nos seguintes valores históricos:

Contrato 038/1999		
<i>Data</i>	<i>Valor histórico</i>	Devedores solidários
07/12/1999	3.974,40	Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense; e José Luiz dos Reis.
09/12/1999	864,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 11.450,76.

Contrato 005/2000

<i>Data</i>	<i>Valor histórico</i>	Devedores solidários
29/12/2000	2.579,45	Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense; e Fábio Portela Machinski.
25/01/2001	2.520,00	
28/02/2001	6.300,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 22.404,95.

II) Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense (entidade contratada – CNPJ 03.995.297/0001-60):

II.1) Ocorrências relacionadas ao **Contrato 038/1999**, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

a) conforme documentos elaborados pela própria entidade executora, parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução da carga horária), mas o contrato foi pago integralmente; e

b) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 4.838,40, correspondente a R\$ 3.974,40 (data-base de 07/12/1999) e R\$ 864,00 (data-base de 09/12/1999), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

II.2) Ocorrências relacionadas ao **Contrato 005/2000**, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

a) a entidade não se enquadrava entre aquelas que estavam autorizadas para executar ações no âmbito do Planfor, por não ter comprovado tempo mínimo de experiência em educação profissional, nos termos do artigo 3º, § 6º, f, da Resolução Codefat 194, de 23/09/98, com redação dada pela Resolução 234, de 27/04/2000;

b) a entidade não comprovou capacidade técnica para executar ações no âmbito do Planfor, conforme requisitos específicos estabelecidos pelo Codefat (Resolução 194, artigo 3º, § 8º, de 23/09/98, com redação dada pela Resolução 234, de 27/04/2000) e artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93;

c) conforme documentos elaborados pela própria entidade executora, parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução da carga horária), mas o contrato foi pago integralmente;

d) em total desacordo com o pactuado, na análise dos comprovantes de despesas, constatou-se que parte dos recursos recebidos foi aplicada na aquisição de bens com finalidade diversa da prevista no contrato, no pagamento de despesas realizadas antes da vigência do contrato e no pagamento de despesas realizadas por terceiros; e

e) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 11.399,45, correspondente a R\$ 2.579,45 (data-base de 29/12/2000), R\$ 2.520,00 (data-base de 25/01/2001) e R\$ 6.300,00 (data-base de 28/02/2001), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

II.3) Apuração de débito para com o erário, nos seguintes valores históricos:

Contrato 038/1999		
<i>Data</i>	<i>Valor histórico</i>	Devedores solidários
07/12/1999	3.974,40	Agamenon Rodrigues do Prado; e José Luiz dos Reis.
09/12/1999	864,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 11.450,76.

Contrato 005/2000		
<i>Data</i>	<i>Valor histórico</i>	Devedores solidários
29/12/2000	2.579,45	Agamenon Rodrigues do Prado; e Fábio Portela Machinski.
25/01/2001	2.520,00	
28/02/2001	6.300,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 22.404,95.

III) José Luiz dos Reis (ex-Superintendente de Qualificação Profissional – CPF 422.152.691-20):

III.1) Ocorrências relacionadas ao **Contrato 038/1999**, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

a) conforme documentos elaborados pela própria entidade executora, parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução da carga horária), mas o contrato foi pago integralmente;

b) omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos, em observância ao disposto no artigo 67 da Lei 8.666/93, contribuindo para a inexecução das ações contratadas; e

c) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 4.838,40, correspondente a R\$ 3.974,40 (data-base de 07/12/1999) e R\$ 864,00 (data-base de 09/12/1999), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

III.2) Apuração de débito para com o erário, nos seguintes valores históricos:

Contrato 038/1999		
<i>Data</i>	<i>Valor histórico</i>	Devedores solidários
07/12/1999	3.974,40	Agamenon Rodrigues do Prado; e Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense.
09/12/1999	864,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 11.450,76.

IV) Fábio Portela Machinski (ex-Superintendente de Qualificação Profissional – CPF 164.466.581-68):

IV.1) Ocorrências relacionadas ao **Contrato 005/2000**, celebrados entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense:

a) em total desacordo com o pactuado, na análise dos comprovantes de despesas, constatou-se que parte dos recursos recebidos foi aplicada na aquisição de bens com finalidade diversa da prevista no contrato, no pagamento de despesas realizadas antes da vigência do contrato e no pagamento de despesas realizadas por terceiros;

b) omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos, em observância ao disposto no artigo 67 da Lei 8.666/93, contribuindo para a inexecução das ações contratadas; e

c) apuração de dano ao erário no valor de R\$ 11.399,45, correspondente a R\$ 2.579,45 (data-base de 29/12/2000), R\$ 2.520,00 (data-base de 25/01/2001) e R\$ 6.300,00 (data-base de 28/02/2001), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

IV.2) Apuração de débito para com o erário, nos seguintes valores históricos:

Contrato 005/2000		
<i>Data</i>	<i>Valor histórico</i>	Devedores solidários
29/12/2000	2.579,45	Agamenon Rodrigues do Prado; e Gutac - Grupo Teatral Amador Campo-Grandense.
25/01/2001	2.520,00	
28/02/2001	6.300,00	

Valor atualizado em 16/08/2004: R\$ 22.404,95.

b) seja aplicada a multa no teor do art. 57 da Lei 8.443/92 aos responsáveis: Agamenon Rodrigues do Prado, José Luiz dos Reis, e Fábio Portela Machinski;

c) Aplicar a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, aos Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, José Luiz dos Reis, e Fábio Portela Machinski, nos termos do artigo 60 da Lei 8.443/92;

d) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do artigo 28, II, da Lei 8.443/92, caso não atendidas as notificações;

e) seja encaminhada cópia do acórdão prolatado ao Ministério Público Federal para a propositura das ações cíveis ou penais cabíveis.”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A presente tomada de contas especial trata dos Contratos 38/99 e 05/00, celebrados entre a Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul (Seter/MS) e o Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac para execução de ações no âmbito do Planfor.

2. A Secex/MS propõe a rejeição total das alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, José Luiz dos Reis, Fábio Portela Machinski e pelo Gutac, julgando-se irregulares as suas contas e condenando-lhes, solidariamente, aos débitos apurados, sem prejuízo de que seja aplicada aos Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, José Luiz dos Reis, Fábio Portela Machinski a multa prevista no art. 57 da LO/TCU e a penalidade de inabilitação para o cargo ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

3. O MP/TCU, representado pelo ilustre Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifesta concordância *in totum* com a proposta da unidade técnica.

4. Dentre as irregularidades constatadas, algumas apontam para a ocorrência de dano ao erário, como veremos no quadro a seguir, elaborado a partir dos ofícios das citações efetivadas pela unidade técnica (fls. 753 a 761 do volume 3):

Contrato	Devedores Solidários	Origem do Débito	Débito (valores históricos) R\$
38/1999	Agamenon Rodrigues do Prado, Gutac e José Luiz dos Reis	- indevida dispensa de licitação, com inobservância dos arts. 3º, 24, XIII, 26, <i>caput</i> e inciso II do parágrafo único, 27, II, III e IV, e 54, <i>caput</i> e § 2º, da Lei 8.666/93; ausência de divulgação de regras editalícias para seleção e habilitação; parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução de carga horária), mas o contrato foi pago integralmente; pagamentos de parcelas contratuais ordenados sem o cumprimento de exigências legais e contratuais para comprovação da execução das ações contratadas; omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos, o que contribuiu para a inexecução parcial das ações contratadas; não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.	3.974,40 864,00
005/2000	Gutac, Fábio Portela Machinski e Agamenon Rodrigues do Prado	indevida dispensa de licitação, com inobservância dos arts. 3º, 24, XIII, 26, <i>caput</i> e inciso II do parágrafo único, 27, II, III e IV, e 54, <i>caput</i> e § 2º, da Lei 8.666/93; falta de divulgação dos requisitos editalícios para a seleção e habilitação da entidade para executar ações do PEQ/2000, haja vista que foi utilizado edital específico para o PEQ/1999, descumprindo o art. 40, <i>caput</i> e incisos I e II da Lei 8.666/93; a instituição não se enquadrava entre as que estavam autorizadas a executar ações no âmbito do Planfor, por não ter comprovado tempo mínimo de experiência em educação profissional; a instituição não comprovou capacidade técnica para executar ações no âmbito do Planfor; parte das ações previstas no projeto contratado não foi executada (redução de carga horária), mas o contrato foi pago integralmente; parte dos recursos do contrato foi utilizada no pagamento de despesas oriunda da aquisição de bens com finalidade diversa da prevista no contrato, no pagamento de despesas realizadas antes da vigência do contrato e no pagamento de despesas realizadas por terceiros; pagamentos de parcelas contratuais ordenados sem o cumprimento de exigências legais e contratuais para comprovação da execução das ações contratadas; omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos, o que contribuiu para a inexecução das ações contratadas; não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.	2.579,45 2.520,00 6.300,00

II – Considerações iniciais acerca da responsabilização dos agentes

5. Antes de passar ao exame da responsabilidade individual dos agentes pelo dano quantificado, entendo necessário tecer algumas considerações adicionais quanto ao exame de pontos específicos e convergentes da defesa dos responsáveis. Parte desses argumentos sustenta ou a nulidade do processo ou o afastamento da imputabilidade pelo dano.

6. Primeiramente, trato da alegação de que o não chamamento do Estado do Mato Grosso do Sul a integrar a relação processual, na condição de responsável solidário, conduziria à violação ao princípio do devido processo legal. Ao ratificar a análise da Secex/MS acerca desse ponto, cumpre ressaltar que o Estado do Mato Grosso do Sul não foi chamado à solidariedade, tanto na fase interna (MTE), quanto na fase externa (TCU) da tomada de contas especial, porque não restou demonstrado nos autos que o ente federado se beneficiou do emprego irregular das verbas públicas transferidas.

7. Como registrado no relatório, as irregularidades que deram origem ao débito incidiram apenas no campo de ação ou de omissão dos agentes públicos e dos executores diretos das ações que compreendiam o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

8. Decorre do art. 93 do Decreto-lei 200/67 que *“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”*, o que alcança o agente público responsável pela efetiva utilização das verbas públicas, não se confundindo esse com o Estado para fins de prestação de contas e de responsabilização.

9. Não há, nestes autos, evidências que corroborem a tese de beneficiamento e de consequente responsabilização direta do Estado do Mato Grosso do Sul, razão pela qual esse ente não haveria de ser chamado a se defender no processo. Há, entretanto, evidências da culpabilidade dos agentes públicos envolvidos na aplicação irregular das verbas transferidas ao Estado pela União.

10. O segundo ponto a merecer consideração adicional refere-se à alegada boa-fé dos responsáveis. A respeito disso, cumpre esclarecer que a presunção desse elemento é *iuris tantum*, admitindo, portanto, prova em contrário. Embora perfeitamente aplicável no âmbito do Direito Civil, ramo da Ciência Jurídica que rege relações entre particulares, não se presume em absoluto neste Tribunal de Contas, porque estão em apreciação atos e fatos do ramo do Direito Público, em que sobrelevam os interesses coletivos a reclamar que o agente faça prova inequívoca de que agiu com base nos princípios constitucionais que regem a Administração.

11. Neste Tribunal, portanto, quando diante de situações de irregularidade na aplicação de recursos públicos, não se presume a boa-fé dos gestores: impende que seja apresentado algum elemento fático capaz de demonstrá-la, conforme se deduz da ampla jurisprudência desta Corte de Contas, como exemplifica o Acórdão 88/2007 – Plenário.

12. Outras alegações, acerca do *onus probandi* e da aplicação de regras do Código de Processo Civil, também não prosperam. Ao gerir recursos de origem pública, o agente tem a obrigação constitucional (parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal) e legal (art. 93 do Decreto-lei 200/1967) de comprovar sua boa e regular aplicação.

13. Quanto ao mais, segundo a Súmula TCU 103, somente na falta de normas legais e regimentais específicas é que se aplicam, por analogia e de forma subsidiária, no que couber e a juízo deste Tribunal, as disposições do Código de Processo Civil.

III – Irregularidades relevantes para a formação dos débitos relativos aos Contratos 38/1999 e 05/2000

14. Dentre as irregularidades pelas quais foram citados os responsáveis, as que efetivamente concorreram para a ocorrência de débito são, em síntese, são as seguintes:

a) a entidade contratada para a promoção dos cursos não comprovou a aplicação de parte recursos repassados no objeto pactuado, existindo elementos, no caso do Contrato 05/00, que indicam a utilização

dos recursos no pagamento de bens que não seriam utilizados nos cursos, em despesas anteriores ao contrato ou em despesas realizadas por terceiros, e

b) a realização dos cursos em desacordo com o projetado (carga horária a menor), resultando em débito equivalente à diferença entre o projetado e o executado.

IV – Quantificação do débito decorrente da não comprovação de despesas por parte do Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac

15. Em outras tomadas de contas especiais envolvendo a aplicação de recursos do Planfor no Estado do Mato Grosso do Sul, revelei entendimento de que a não comprovação de despesas, por si só, não deveria impactar a formação do débito. Nesses outros casos, existiam elementos que suficientemente demonstravam que os cursos, ainda que com imperfeições, de uma forma ou de outra, haviam sido realizados. Nos autos dessas TCEs, não foram encontrados indícios de fraude ou locupletação por parte da contratada. Também não se suscitava a possibilidade de os cursos terem preços elevados ou acima dos de mercado.

16. No presente caso, apesar as falhas na execução dos cursos, também não existem elementos que apontem para o locupletamento.

17. A Comissão de Tomada de Contas Especial, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, em seus Relatórios finais, não suscita a possibilidade de os cursos terem preços acima dos de mercado.

18. Haja vista que, de modo geral, ainda que com carga horária inferior, ficou configurada nos autos a realização dos cursos e caracterizada a adequação dos preços praticados, não vejo como imputar débito pela falta de documentos relativos às despesas incorridas pela contratada para organização dos cursos. Se os cursos, ainda que com imperfeições, foram realizados, presume-se que, para isso, o Gutac incorreu em despesas. Por isso, não me parece razoável considerar a não comprovação de despesas como causa para o dano ao Erário.

19. Da mesma forma, entendo que não se deva considerar, para efeito de cálculo do débito, fatos relativos à compra de bens que não seriam utilizados na realização dos cursos ou a realização de despesas por terceiros, até mesmo porque tais parcelas de débito podem estar abrangidas pela irregularidade concernente à realização de cursos com carga horária inferior à prevista.

20. Resta-nos, por isso, analisar a existência ou não do débito, bem como proceder a sua quantificação, tão somente por conta das divergências encontradas entre as variáveis projetadas (número de alunos e, sobretudo, carga horária) e as relativas aos cursos efetivamente realizados.

V – Divergências entre os quantitativos projetados e os efetivamente realizados.

21. Pelas razões retromencionadas, não desconsiderando o peso das demais impropriedades para a formação de juízo sobre o mérito das contas, penso que a quantificação do dano deve se restringir às diferenças existentes entre as variáveis previstas contratualmente e aquelas utilizadas para efeito de prestação de contas. Em outras palavras, a apuração do débito deve considerar, nestes casos, a realização de cursos com número inferior de horas-aula.

22. Para tanto, passemos a análise da execução de cada um dos contratos celebrados com o Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac.

23. Quanto ao **Contrato 38/1999**, assiste razão à Comissão de TCE ao apontar para débito no valor de R\$ 4.838,40, decorrente do fato de que foram efetivamente dadas 44 horas/aula por aluno, de um total previsto de 100 h/a por aluno.

24. Com efeito, as folhas de frequência demonstram a realização de tão somente 11 dias de aula para 60 treinandos. Tendo em vista a carga horária diária de 4 horas, bem como que o Contrato previa o total de 6.000 horas/aula/aluno, distribuídas entre 60 alunos (100 h/a por aluno, fl. 14 do volume principal), verifica-se que foram ministradas apenas 2.640 horas/aula do total previsto.

25. Considerando o valor da hora/aula/aluno de R\$ 1,44 e que foram ministradas 3.360 horas/aula a menos que o previsto, o débito relativo ao Contrato 38/1999 é de R\$ 4.838,40 (fls. 131 e 133 do volume principal). Em síntese, o débito relativo ao Contrato 38/99, tem a seguinte composição:

DATA	VALOR (R\$)
07/12/1999	3.974,40
09/12/1999	864,00

26. As irregularidades relativas ao **Contrato 005/2000** se assemelham às do Contrato 38/1999. De igual modo, assiste razão à Comissão de TCE ao apontar para débito no valor de R\$ 6.300,00, decorrente do fato de que foram efetivamente dadas 40 horas/aula por aluno, de um total previsto de 80 h/a por aluno.

27. De fato, as folhas de frequência demonstram a realização de tão somente 10 dias de aula para 75 treinandos. Tendo em vista a carga horária diária de 4 horas, bem como que o Contrato previa o total de 6.000 horas/aula/aluno, distribuídas entre 75 alunos (80 h/a por aluno, fl. 28 do volume 1), verifica-se que foram ministradas apenas 50% das horas/aula previstas (3.000 horas/aula/aluno do total previsto de 6.000 horas/aula/aluno).

28. Tendo em vista que o valor da hora/aula/aluno de R\$ 2,10 (fls. 61 e 78) e que foram ministradas 3.360 horas/aula a menos que o previsto, o débito relativo ao Contrato 005/2000 é de R\$ 6.300,00, que corresponde a 50% do valor pago por força do Contrato (fl. 462 do volume 1). Em síntese, o débito relativo ao Contrato 05/00, tem a seguinte composição:

DATA	VALOR (R\$)
28/02/2001	6.300,00

VI – Análise das alegações de defesa do Sr. Fábio Portela Machinski

29. O responsável foi citado solidariamente com os demais envolvidos porque teria exercido o cargo de Superintendente de Qualificação Profissional, de modo que lhe caberia, nessa condição, efetuar o acompanhamento, a fiscalização e o controle da execução dos contratos do Planfor, atividades nas quais a Seter/MS se mostrou omissa.

30. Em outras tomadas de contas especiais, as alegações de defesa do Sr. Fábio Portela Machinski foram aceitas pelo Tribunal, em razão de não ter sido constatada a atuação do gestor na execução dos contratos ora em exame. Nesses casos, após diligências, a unidade técnica constatou que o responsável não exerceu formalmente o cargo de Superintendente de Qualificação Profissional durante o período examinado.

31. Sendo assim, o Sr. Fábio Portela Machinski teve as contas julgadas regulares, com quitação plena, em diversas tomadas de contas especiais, v.g. TCs 021.543/2003-1 e 021.501/2003-1.

32. Não me parece apropriada, diante dos elementos examinados, a responsabilização do Sr. Fábio Portela Machinski pelas impropriedades detectadas nos autos. Isso porque o equívoco acabou por contaminar o ofício de citação, vez que nele se encontra a expressa menção a um cargo que o responsável oficial e formalmente não exerceu (fls. 760 e 761 do volume 3).

33. Neste caso, o desacerto, em tese, é suficiente para causar a nulidade da citação, eis que prejudicou o exercício da defesa. Ao compulsar as alegações de defesa produzidas pelo responsável, percebi que boa parte é despendida no argumento da ilegitimidade para figurar no polo passivo destas contas, Tal ilegitimidade está fundamentada no fato de que não exerceu o prefalado cargo (fls. 1028 a 1038 do volume 4).

34. Diante dos elementos contidos no processo, inclusive aqueles no sentido de que determinadas impropriedades de natureza formal resultaram de atos praticados pelo gestor, entendo que suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação.

VII – Análise das alegações de defesa do Sr. Agamenon Rodrigues do Prado

35. O Sr. Agamenon Rodrigues do Prado, ex-Secretário de Estado de Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul, por intermédio do ofício de fls. 753 a 755 do volume 3, foi citado por débito decorrente das irregularidades mencionadas no quadro constante na Seção inicial acima. O responsável apresentou as alegações de defesa de fls. 1048 a 1159.

36. Em preliminar, a defesa do ex-Secretário arrolou uma série de argumentos, abrangendo questões como a necessidade de manutenção da matéria em sigilo, a insuficiência das provas, a inobservância do devido processo legal, a incompetência da Comissão de TCE e as falhas estruturais do Planfor. Por considerar que as questões preliminares já foram convenientemente abordadas na instrução da Secex/MS e na Seção II acima, entendo desnecessário retomá-las.

37. Cabe lembrar que o Sr. Agamenon Rodrigues do Prado celebrou e assinou termo de convênio com a União, no qual ficou estabelecida a obrigação da parte conveniente de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução das ações do Planfor no Estado de Mato Grosso do Sul.

38. Como ficou demonstrado nos autos, entretanto, essa obrigação não foi cumprida a contento. Os recursos materiais e humanos da Secretaria eram insuficientes para atender ao que dela se esperava no tocante à fiscalização dos serviços prestados pelas entidades contratadas para ministrar os cursos do programa, não obstante existisse o compromisso firmado pelo dirigente no sentido de que deveria garantir a manutenção da equipe técnica em quantidade e qualidade adequadas ao bom desempenho das atividades, conforme o item 3.2.4 da Cláusula Terceira do Convênio MTE/Sefor/Codefat 008/99 – Seter/MS.

39. Quando esse gestor aduziu, em sua defesa, que agiu conforme a estrutura que conseguiu obter sem uma equipe especialmente treinada e sem a colaboração de co-responsáveis, demonstrou plena ciência da situação a que se submeteria na execução dos contratos por ele celebrados, assumindo para si o risco de inexecução ou de execução em desconformidade com as metas e os objetivos esperados para o programa.

40. Em suas alegações, o responsável procurou imputar ao MTE parcela significativa da responsabilidade pelas irregularidades, em razão da complexidade da execução e da inexistência de mecanismos eficazes de controle. Também frisou o despreparo de seus subalternos, em razão da omissão do Ministério em orientá-los e assessorá-los permanentemente. Tudo isso teria levado à ocorrência de inúmeras irregularidades na execução do programa por todo o país,

41. Observo, entretanto, que ainda que todos os atos administrativos não tivessem sido diretamente autorizados por esse responsável, ocorriam todos eles sob o seu conhecimento, seja porque era o titular do órgão responsável pelas ações, seja porque celebrou o convênio e assinou os contratos respectivos, seja porque, na condição de dirigente máximo do órgão, tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados.

42. De se ponderar, ainda, que a relevância do PEQ/MS e o volume elevado de recursos exigiam um acompanhamento especial.

43. O responsável alega que criou a Superintendência de Qualificação Profissional, a Comissão Especial de Cadastro e a Comissão de Licitação, buscando demonstrar que criou mecanismos necessários para que o processo de qualificação com recursos do FAT fosse conduzido de forma transparente e dentro da legalidade (fl. 1077). Afirma que a Superintendência de Qualificação Profissional tinha poderes para fiscalizar e buscar a correção das irregularidades.

44. Embora louvável a criação dessas unidades, vez que absolutamente necessária, isso não afasta a responsabilidade decorrente de sua omissão na fiscalização da aplicação dos recursos. Não se pode conceber que o gestor, com a criação desses órgãos, tenha ficado absolutamente isento de responsabilidade no controle e na fiscalização dos cursos ministrados com recursos do FAT.

45. Todo esse conjunto de falhas leva à conclusão de que a execução do Planfor, no nível estadual, foi negligenciada. O nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o dano apurado está configurado.

46. O responsável fala em excludente de responsabilidade baseada no art. 70 da Lei 8.666/93, que impõe ao contratado a responsabilidade por danos causados diretamente à Administração, decorrentes de

sua culpa ou dolo na execução do contrato (fls. 1077 a 1082). Essa tese não merece prosperar, visto que a responsabilidade da instituição contratada não exclui a sua responsabilidade enquanto administrador e fiscal do contrato. A Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul celebrou os contratos em análise, de modo que seu Titular era responsável pela verificação da regular utilização dos recursos.

47. Com referência à habilitação/cadastramento e à contratação do Gutac, questionou-se a falta de comprovação da capacidade técnica para executar ações no âmbito do Planfor e do tempo mínimo de atuação da entidade em educação profissional.

48. O responsável sustenta que o cadastro era atribuição da Comissão de Cadastramento, que tinha plena autonomia e era formada por membros da Procuradoria-Geral do Estado, da Auditoria Geral do Estado, do Tribunal de Contas do Estado, entre outros.

49. Assim como noutros casos envolvendo a gestão do Sr. Agamenon Rodrigues do Prado, verifica-se que, no tocante à qualificação técnica, a Entidade não comprovou a formação e a experiência do corpo docente, contrariando o item 8.1 do Edital de Cadastro nº 01/99, e que a Comissão Especial de Cadastro não formou juízo de valor a respeito dos requisitos constantes nos itens 10.1.1, 10.1.2 e 10.1.3 do Edital de Cadastro nº 01/99 (fl. 3664 do volume 12). Contudo, apesar das irregularidades, a entidade teve deferido o seu cadastramento.

50. O gestor poderia ter discordado de um parecer que foi elaborado em desacordo com o que previa o edital de cadastro. Os pareceres técnicos da Comissão de Cadastro se limitaram a uma avaliação de proposta apresentada pela entidade, sem emitir o juízo se estava ou não de acordo com o edital. Percebe-se que o gestor permitiu o cadastramento da instituição a partir dessa deficiente análise feita pela Comissão Especial de Cadastro.

51. Como bem salientou a instrução, a Comissão de Cadastro “apenas recebeu os documentos de habilitação, realização meramente um ‘check list’, sendo que das 72 instituições que se inscreveram, foram habilitadas 21. Notamos que as contratações se perfizeram de forma discricionária pela Seter/MS, que, em tese, deveria submeter previamente os contratos à análise do CEE...” (fl. 1176).

52. Em razão do exposto, bem como dos demais argumentos expendidos pela unidade técnica, penso que as contas do gestor devem ser julgadas irregulares, imputando-se débito.

VIII – Responsabilização do Sr. José Luiz dos Reis

53. O Sr. José Luiz dos Reis alega, em preliminar, a nulidade do procedimento adotado pela Comissão de TCE do MTE, ante a ausência de citação e/ou audiência do estado de Mato Grosso do Sul, o que caracterizaria o cerceamento do direito de defesa do defendente (fls. 1018 a 1021). Essa tese não merece acolhida, ante o já exposto na Seção II acima.

54. No mérito, o responsável sustenta que não se omitiu no dever de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos serviços contratados.

55. No exercício da função de Superintendente de Qualificação Profissional da Seter/MS, juntamente com o titular da Secretaria, o Sr. José Luiz dos Reis tinha o dever de acompanhar as ações de seus subordinados, provendo as mínimas condições para a efetividade do controle da idoneidade dos documentos apresentados pela executora, bem como as condições de efetiva fiscalização da execução dos cursos de qualificação. Sua negligência no cumprimento destes deveres evidencia o nexo causal entre sua conduta e o dano ao Erário.

56. O responsável alega que não era competente para ordenar o pagamento às entidades contratadas para executar os cursos. Cabia ao Secretário de Estado autorizar tais pagamentos. Sua obrigação era a de enviar ofício ao Secretário, encaminhando o “processo” das entidades para a adoção das “medidas cabíveis” (fl. 1021).

57. O defendente era o superior hierárquico responsável pela equipe técnica que atestava os serviços. Assim sendo, não poderia se furtar da responsabilidade de vigiar, controlar e apoiar seus subordinados, buscando os meios necessários para a efetividade das ações afetas à Superintendência.

58. Ao se abster dessa responsabilidade, agiu com culpa nas modalidades *in omittendo* e *in vigilando*. Se considerarmos, ainda, que os componentes de sua equipe não tinham competência e formação adequadas para as atividades que lhes eram afetas, pode-se suscitar que o defendente teria agido com culpa *in eligendo*.

59. O Sr. José Luiz dos Reis alega que não pode ser responsabilizado pela inexecução dos cursos, responsabilidade essa que deve recair sobre o Gutac.

60. Inaceitável é a alegação de que nada tem a ver com problemas na execução dos cursos, eis que foi o titular da Superintendência de Qualificação Profissional da Seter/MS, sendo seu dever imediato corrigir e solucionar os problemas encontrados. O que se percebeu foi a omissão frente às irregularidades perpetradas neste e em outros tantos contratos similares.

61. Registro que as irregularidades imputadas ao Sr. José Luiz dos Reis, nestes autos, referem-se apenas aos Contratos 38/1999. O fato é que o responsável ocupou a função de Superintendente de Qualificação Profissional entre 1º de janeiro de 1999 e 1º de novembro de 2000. Dessa forma, já não era o titular da unidade em dezembro de 2000 e janeiro de 2001, quando foram feitos os pagamentos relativos aos Contratos 005/2000.

62. Em razão do exposto, bem como dos demais argumentos expendidos pela unidade técnica, penso que as contas do gestor devem ser julgadas irregulares, imputando-se débito.

IX – Responsabilização do Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac

63. As alegações apresentadas pelo Gutac (fls. 765 e segs. do volume 3) são insuficientes para afastar a ocorrência do débito ou sua responsabilidade, sobretudo porque ficou caracterizada a realização dos cursos em desacordo com o que previa o contrato.

64. Apesar de suas alegações de que as ações previstas no projeto foram executadas integralmente, ficou demonstrada, conforme já exposto na Seção V, a realização de cursos com carga inferior à projetada. As listas de presença apenas confirmam as irregularidades.

65. Contrariamente ao sustentado pelo Gutac, a Comissão de TCE afirma taxativamente que a instituição não comprovou especialização no ensino profissional, não demonstrou experiência na área e na apresentou Estatuto Social para fins de cadastramento (fl. 453 do volume 1).

66. Quanto à argumentação tendente a demonstrar a boa-fé, penso que, pelas razões expostas na Seção II acima, não servem para afastar a responsabilidade do Gutac ou descaracterizar as irregularidades que lhe são atribuídas. Ademais, ainda que reconhecida, a boa-fé não teria o condão de descaracterizar o dano ao Erário, vez que os elementos constantes dos autos confirmam, com clareza, que a entidade recebeu recursos no montante contratado, entretanto, não prestou serviços da forma delineada no contrato.

67. Em razão do exposto, bem como dos demais argumentos expendidos pela unidade técnica, penso que as contas do Gutac devem ser julgadas irregulares, imputando-se débito.

X – Aplicação de Sanções aos Responsáveis

68. Quanto à proposta de inabilitação dos Srs. Agamenon Rodrigues do Prado e José Luiz dos Reis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/92, deixo de acolhê-la, tendo em vista que tal sanção afigura-se medida de extremo rigor neste processo. Para tanto, levo em consideração não apenas a baixa materialidade do débito, mas também o fato de que não restou comprovado o locupletamento dos responsáveis.

69. Pelos mesmos motivos, entendo não caber a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

Por todo o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 350/2010 - TCU – Plenário

1. Processo TC-021.555/2003-2
2. Grupo I – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Agamenon Rodrigues do Prado (CPF 220.387.791-04); Fábio Portela Machinski (CPF 164.466.581-68); Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac (CNPJ 15.460.363/0001-87) e José Luiz dos Reis (CPF 422.152.691-20).
4. Órgão: Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul (Seter/MS)
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Julio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: Secex/MS.
8. Advogados constituídos nos autos: Raul dos Santos Neto (OAB/MS 5.934), José Valeriano de Souza Fontoura (OAB/MS 6.277) e Fernando Lopes de Araújo (OAB/MS 8.150).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), relativa ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), em decorrência de irregularidades na comprovação de despesas relativas à execução dos Contratos 38/1999 e 05/2000, celebrados entre a Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul (Seter/MS) e o Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac, para execução de ações no âmbito dos Planos Estaduais de Qualificação - PEQ/MS/1999 e 2000, com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1 julgar irregulares as contas dos responsáveis indicados na tabela abaixo, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, e condená-los solidariamente em débito, na forma indicada na tabela, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a” do RI/TCU, o recolhimento, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das importâncias indicadas, devidamente atualizadas e acrescidas dos juros de mora pertinentes, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Contrato 038/1999		
Data	Valor histórico	Devedores solidários
07/12/1999	3.974,40	Agamenon Rodrigues do Prado, Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac e José Luiz dos Reis.
09/12/1999	864,00	
Contrato 005/2000		
Data	Valor histórico	Devedores solidários
28/02/2001	6.300,00	Agamenon Rodrigues do Prado e Grupo Teatral Amador Campo-Grandense – Gutac.

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.3. julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Fábio Portela Machinski, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, dando-lhe quitação plena, e

9.4. encaminhar, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92, cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0350-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 029.112/2009-9

Natureza: Consulta.

Órgão: Comando do Exército.

Interessado: General Enzo Martins Peri, Comandante do Exército.

SUMÁRIO: CONSULTA. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DIRETAMENTE DOS PRODUTORES RURAIS E ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES, CADASTRADOS PELA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO AMAZONAS. NÃO-ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CASO CONCRETO. NÃO CONHECIMENTO. ENVIO DE INFORMAÇÕES, EM CARÁTER EXCEPCIONAL.

RELATÓRIO

O Comandante do Exército, General Enzo Martins Peri, mediante o Ofício de fls. 01/02, encaminha solicitação de esclarecimentos acerca da viabilidade jurídica da celebração de um convênio de cooperação técnico-financeira entre o Exército Brasileiro e a ADS – Agência de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas, instituída com a finalidade de implementar a política de apoio ao desenvolvimento, integração e comercialização de produtos das diversas cadeias produtivas do setor primário do aludido Estado.

2. Explica o interessado que a Agência em questão mantém um rol de credenciados, potenciais fornecedores, constituídos de produtores e organizações de produtores agropecuários (associações e cooperativas), para o fornecimento de gêneros alimentícios para o Governo Estadual, a exemplo do que já ocorre com a Secretaria de Estado da Educação e da Qualidade de Ensino e com a Secretaria de Educação Municipal de Manaus.

3. Continua informando que o Comando da 12ª Região Militar, braço logístico do Comando Militar da Amazônia, é responsável pelo suprimento de gêneros para as organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental (Estados de Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia) totalizando 96 (noventa e seis) unidades do Exército – inclusive aquelas localizadas ao longo de 11.600 Km do perímetro Norte e

Noroeste do Brasil, totalizando um efetivo em torno de 20.000 (vinte mil) militares, cujo abastecimento vem sendo feito com dificuldades, ante os seguintes fatores:

- a) descumprimento dos prazos de entrega pelos fornecedores, gerando real possibilidade de desabastecimento nas Organizações Militares da fronteira;
- b) vencimento do prazo de validade dos produtos em curto espaço de tempo, inviabilizando o aporte logístico para os destinos afastados da sede;
- c) não-atendimento das características exigidas em contrato, ocasionando a sua não-aceitação e o reinício do processo de compra, o que tem ameaçado seguidamente de desabastecimento as organizações mais afastadas, visto que essa sistemática exige o cumprimento dos trâmites legais;
- d) dificuldade de reclamação ou contestação efetiva para o cumprimento dos contratos, em virtude das distâncias continentais entre o Comando da 12ª Região Militar e as sedes da maioria dos fornecedores, situadas no centro-sul do país.

4. Com base na situação vivenciada, o Comandante do Exército solicita ao TCU, ao final do expediente, à fl. 02, verificar a “viabilidade, sob o aspecto jurídico, da aquisição de gêneros alimentícios diretamente dos produtores rurais e organizações de produtores (cooperativas e associações), cadastrados pela ADS, por meio de contratação direta, com inexigibilidade de licitação”.

5. Em anexo, às fls. 03/18, foi acostado parecer da Assessoria Jurídica da Diretoria de Auditoria do Ministério da Defesa, que expôs as seguintes considerações, em síntese:

a) tendo em vista o aperfeiçoamento e a racionalização do apoio logístico prestado pelo Comando Militar da Amazônia/12ª Região Militar às diversas Organizações Militares distribuídas na Amazônia Ocidental, assim como o incentivo à produção de gêneros alimentícios regionais nos Pelotões Especiais de Fronteira, o Comando do Exército, além de submeter a presente consulta ao TCU, teria firmado um convênio com a própria ADS – Agência de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas, em consonância com a Política Estadual de apoio à comercialização de produtos das diversas cadeias produtivas do setor primário do Estado do Amazonas;

b) do ponto de vista estratégico, a adoção da parceria entre o Exército e o Governo do Estado do Amazonas representaria o seguinte: maior aproximação dos militares das diversas guarnições à respectiva população local; maior conhecimento e possibilidade de aproveitamento dos recursos locais, para o aporte de gêneros em caso de crise, com necessidades logísticas imediatas; a racionalização do suporte logístico, o incremento da capacidade de embalagem, estocagem e transporte dos próprios produtos locais; aumento do número das áreas cultivadas e diversificação geográfica dessas culturas; e, regionalização do cardápio das Organizações Militares da Amazônia Ocidental;

c) primeiramente, pode-se considerar que a ADS vai disponibilizar um rol confirmado de credenciados – todos os potenciais fornecedores no âmbito do Estado do Amazonas – constituídos de produtores e Organizações de produtores agropecuários (associações e cooperativas), para o fornecimento de gêneros alimentícios para todo o efetivo do Exército, no âmbito da Amazônia Ocidental;

d) em um segundo momento, as duas entidades podem firmar um Convênio de Cooperação Técnico-Financeira, no qual a ADS se proporia a operacionalizar aquisição dos produtos regionais dos produtores e organizações de produtores, garantindo ao Exército o fornecimento quantitativo e qualitativo, exclusivamente de produtos produzidos na região, haja vista o hábito alimentar de seu efetivo, que na maioria são caboclos e índios;

e) a logística na Amazônia é única, realizada em grandes distâncias, vencendo vazios do ecúmeno, sobre grandes extensões de selva e água, quase sempre dependente do meio aéreo, principalmente para os gêneros perecíveis, e exige providências muito peculiares, em especial para se evitar perdas em função das condições climáticas (calor e umidade excessivos);

f) essa logística sempre é mais cara que aquela semelhante no restante do país e, qualquer redução no transporte, nas cargas ou nos deslocamentos naturalmente acarreta economia considerável;

g) em se tratando de apoiar com suprimentos de toda ordem Organizações Militares em locais inóspitos, há que se destacar que não é possível admitir-se erros de destino, de produtos ou de quan-

titativos, e muito menos perdas de cargas, porque o efetivo destacado na fronteira não tem como corrigir tais erros, dependendo única e exclusivamente do órgão apoiador central, em Manaus;

h) que quando efetuada por meios hidroviários, a logística amazônica apresenta uma perda de carga acima do usual, comparativamente ao restante do País em face da precariedade dos portos, e da inexistência de mecanização para as operações de cargas e descarga;

i) quando efetuada por meios aéreos, a logística amazônica exige várias viagens de pequenas toneladas (decorrência das limitações de carga das aeronaves), além de instalações minimamente refrigeradas nos aeródromos, em face da constante possibilidade de perda de produtos, por causa da elevada temperatura do ambiente;

j) a compra de todos os suprimentos para as 96 Organizações Militares do Exército situadas na Amazônia Ocidental (Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia), aí incluídos os 25 pelotões Especiais de Fronteira (PEF), é de responsabilidade da 12ª Região Militar, com sede em Manaus/AM, e corresponde a um efetivo em torno de vinte mil militares homens e mulheres, e depende exclusivamente do apoio logístico do Exército para sobreviver;

l) há a necessidade de revisão e aperfeiçoamento da sistemática de apoio utilizada até hoje, desde os tempos coloniais, se considerarmos o previsto na Estratégia Nacional de Defesa, na qual se vislumbra considerável aumento dos efetivos na Amazônia, inclusive com a implantação de mais 28 Pelotões Especiais de Fronteira, devendo-se buscar cada vez soluções locais, mais práticas e baratas;

m) os procedimentos utilizados atualmente têm respeitado integralmente a legislação de licitações, entretanto, muitos tem sido os problemas observados para o adequado e oportuno fornecimento dos produtos às unidades apoiadas, em função principalmente das empresas vencedoras dos certames situarem-se no Sul do País;

n) o Exército Brasileiro pagará um preço justo às famílias produtoras, acarretando, entre outras consequências, o aumento da geração de emprego e, a circulação de renda nas comunidades dos respectivos municípios;

o) ademais, o Governo do Estado por meio da ADS, estaria cumprindo uma de suas atribuições legais, inclusive com possibilidades reais de obter receita a partir da comercialização dos produtos adquiridos;

p) embora a presente consulta possa ser entendida como versando sobre caso concreto de interesse do Exército Brasileiro, impende-se questionar sobre a viabilidade da celebração de um Convênio de Cooperação Técnico-Administrativa entre a Força Terrestre e a Agência de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas (ADS), o que nas palavras da 3ª Secex, em caso semelhante analisado anteriormente, pode-se considerar que o assunto está sendo tratado precipuamente em tese (Acórdão n. 680/2009 – Plenário), conforme preceitua o art. 265 do RI/TCU;

q) em que pese não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no **caput** do referido dispositivo legal;

r) a inviabilidade de competição, no caso, seria configurada pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão;

s) a parceria que se pretende firmar entre o Exército Brasileiro e a ADS, sob esse ângulo, irá assegurar contratações mais vantajosas, por residir na mais estrita submissão ao Direito e à moralidade, o que significa a redução de risco junto à iniciativa privada e ao desenvolvimento econômico e social no meio rural.

6. À vista do raciocínio exposto, a Assessoria Jurídica da Diretoria de Auditoria do Comando do Exército manifesta-se pela pertinência legal de admissibilidade do pleito do Exército, quanto à celebração de um Convênio de Cooperação Técnico-Financeira com o Governo do Estado do Amazonas, por intermédio da sua Agência de Desenvolvimento Sustentável – ADS, objetivando o suprimento das Unidades da Força na área da Amazônia Ocidental, com vistas à união de esforços, no intuito convergente de viabilizar a produção agrícola nas diversas localidades onde o Exército possui Organizações Militares,

uma vez que a solução adotada, mediante contratação direta, apresenta-se como a melhor alternativa possível para a realização dos fins buscados pela instituição (fl. 18).

7. Segundo noticiado à fl. 20, dando cumprimento às disposições do art. 116 da Resolução/TCU n. 191/2006, os presentes autos foram encaminhados à 3ª Secex. Posteriormente, esta Consulta foi remetida à Secex/AM, conforme entendimento entre as unidades técnicas envolvidas e a Segecex.

8. A AUFC da Secex/AM, mediante a instrução de fls. 20/27, ao avaliar o atendimento dos requisitos previstos no art. 264, § 1º, do RI/TCU, pondera que o Comandante do Exército é parte legítima para formular consultas a este Tribunal, mas, ante os dados apresentados pelo interessado, parece tratar-se de caso concreto.

9. Ademais, registra que no TC n. 018.206/2008-0 já foi encaminhada a este Tribunal consulta acerca de matéria semelhante à tratada neste feito, sendo proferido, na sessão de 08/04/2009, o Acórdão n. 680/2009 – Plenário. Na ocasião, o Gen. Div Ítalo Fortes Avena, Comandante da 12ª Região Militar (Comando Militar da Amazônia), solicitou o posicionamento deste TCU acerca das possibilidades legais de solução para a situação vivenciada pelo Exército, que vem procurando um meio/forma de suprir suas Unidades na área da Amazônia Ocidental, utilizando recursos locais, considerando as dificuldades e custos relacionados ao transporte dos suprimentos, vislumbrando, para esse fim, a viabilidade de assinatura de convênio com o Governo do Estado do Amazonas, por intermédio da sua Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS), pois os produtores rurais do Estado do Amazonas organizaram-se em diversas cooperativas para garantir o escoamento de sua produção agrícola, disponibilizando uma variada gama de produtos, com excelente qualidade, inclusive superior à apresentada pelos fornecedores tradicionais, e a custo abaixo do de mercado.

10. Reproduzem-se, a seguir, trechos do Relatório que fundamentou o Acórdão n. 680/2009 – Plenário, apresentado a este Colegiado pelo Relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, na parte concernente à análise feita pela Secex/AM e pelo Ministério Público junto ao Tribunal:

“Ao analisar os autos, a Secex/AM manifestou-se nos termos da seguinte instrução:

(...).

11. Observa-se que consulta é a espécie processual, prevista na Lei Orgânica do TCU, destinada à solução de dúvidas, consideradas de forma abstratas, levantadas na aplicação de normas jurídicas, por estrito rol de autoridades legitimadas, com precisa determinação do objeto. É exame da tese jurídica, não dos casos concretos subjacentes (Acórdão 476/2006 – Plenário).

12. Inicialmente, verifica-se que o Comandante da 12ª Região Militar não figura como parte legítima para formular consultas a este Tribunal. Por outro lado, pode-se considerar, a princípio, tratar-se de caso concreto. Todavia, entendo que a situação presente se assemelha àquela ocorrida no TC-003.995/2004-0, quando o TCU decidiu que a consulta não envolveria o exame de cada um dos contratos de concessão firmados, ainda que neles pudesse ter reflexos. No caso presente, não cabe decidir a respeito do convênio, mas da viabilidade de sua celebração, assim, pode-se considerar que o assunto está sendo tratado precipuamente em tese.

13. No mais, entendo preenchidos os demais requisitos regimentais (§ 1º do art. 264) para o conhecimento da consulta, a saber: matéria afeta à competência do TCU; indicação precisa do objeto; e está articuladamente formulada. Ressalve-se que não houve instrução com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade competente. Contudo, esse parecer não tem a mesma natureza dos outros requisitos, pois deve ser apresentado sempre que possível, não sendo, portanto, imprescindível.

14. Ademais, considero que se trata de matéria relevante para a Amazônia, pois em vários trabalhos e estudos já realizados, inclusive pelo TCU, por ocasião da auditoria TMS Amazônia (TC-19.720/2007-3, Acórdão 1097/2008 - Plenário), concluiu-se que, para a redução do desmatamento da floresta Amazônica dentre outros fatores, é necessário que se promova o desenvolvimento sustentável do povo amazônida, com a fixação do homem no interior da floresta.

Da utilização do instrumento do convênio

15. A análise da possibilidade de o Exército celebrar convênio com a ADS, com vistas ao fornecimento de produtos regionais nas diversas localidades onde possui efetivo no estado do Amazonas,

deve ser desmembrada em duas situações: a primeira para abastecimento das unidades localizadas nas cidades, especialmente em Manaus/AM; e a segunda, para os pelotões de fronteira.

16. Convênio é o instrumento que disciplina ‘a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação’ (art. 1º § 1º, inciso I do Decreto n. 6.170/2007).

17. Essa modalidade de transferência voluntária é, portanto, a via de ajuste utilizada pelas partes quando existe um objetivo em comum a ser alcançado.

18. A Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – ADS, anteriormente denominada Agência de Agronegócios do Estado do Amazonas – Agroamazon é uma empresa pública de direito privado com autonomia administrativa, técnica, patrimonial e financeira (Lei Ordinária n. 2802/2003, de 11/06/2003, e Lei Delegada n. 118/2007, do Governador do Estado do Amazonas, de 18 de maio de 2007).

19. Conforme previsto no art. 2º da Lei Delegada n. 118/2007, a ADS tem, dentre outros, o objetivo de apoiar a comercialização de produtos ambientais, incluindo os originários da floresta, da mineração, da pesca e da agropecuária. O Exército brasileiro, por sua vez, tem como missão, preparar a força terrestre para defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem; participar de operações internacionais; cumprir atribuições subsidiárias; apoiar a política externa do País.

20. Desta forma, para o suprimento das unidades do Exército localizadas nas cidades, em especial em Manaus/AM, não vislumbro a existência do mútuo interesse e colaboração para atender a uma finalidade comum, como exige o instrumento convênio. Ao Exército não compete promover atividades econômicas, tampouco a ADS tem como missão fornecer-lhe suprimentos.

21. Neste caso, trata-se de um ajuste para abastecimento das unidades do Exército, mediante a contraprestação pecuniária, cuja forma de contratação deve estar submetida às regras da Lei n. 8.666/1993, sendo, ainda, oportuno que se adote o parcelamento da aquisição em lotes, como previsto no art. 15, inciso IV da mesma norma, para atendimento de cada uma das unidades do Exército espalhadas pelo estado do Amazonas com previsão de entrega da mercadoria diretamente nas unidades.

22. Todavia, para as unidades localizadas nos pelotões de fronteira, considero presente o interesse do Exército, configurando a mútua colaboração. Nesses locais, é importante, como garantia da soberania e da defesa nacional que a população circunvizinha das unidades esteja economicamente inserida na sociedade, havendo, portanto, um interesse público em se promover o seu desenvolvimento.

Conclusão

23. Ante o exposto, proponho o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman, opinando, com fulcro nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno:

- a) conhecer da presente consulta, em caráter excepcional;
- b) comunicar ao consulente que o instrumento de convênio pode ser adotado com vistas ao fornecimento de produtos regionais para os pelotões de fronteira, pois, presente o interesse do Exército, configura-se a mútua colaboração, a fim de, como garantia da soberania e da defesa nacional, proporcionar à população circunvizinha das unidades inserção na economia local;
- c) encaminhar ao interessado cópia da presente instrução e da deliberação a ser proferida, bem assim do Relatório e Voto que a fundamentarem;
- d) arquivar o presente processo.

3. A Secretária de Controle Externo manifestou-se de acordo com a instrução, frisando seu reconhecimento como sendo a matéria relevante tanto para o Comando da 12ª Região Militar quanto para o fortalecimento e a sustentabilidade da Amazônia.

4. Ao ter presente os autos em meu Gabinete, determinei o envio ao Ministério Público para fins de pronunciamento. Em parecer da lavra do Produtor-Geral Lucas Rocha Furtado o MP assim se pronunciou (fls. 55/58):

‘A presente consulta foi formulada pelo Comandante da 12a Região Militar, General de Divisão Ítalo Fortes Avena, na qual indaga sobre a legalidade de o Exército firmar convênio com o Governo do Estado do Amazonas, por intermédio da sua Agência de Desenvolvimento Sustentável-ADS, cujo objeto seria a mútua cooperação na viabilização da produção agrícola, visando desde a capacitação técnica dos habitantes das diversas comunidades onde o Exército possui efetivos, até a criação de infraestrutura para essa produção.

Do ponto de vista militar, segundo consta da peça inaugural, a iniciativa atenderia à estratégia do Exército de utilizar recursos locais para suprimento de suas unidades, ao argumento de que, em caso de conflito na área da Amazônia Ocidental, os militares teriam que prover seus meios de subsistência com o auxílio das povoações ribeirinhas e rurais. Soma-se a isso o fato de que com o incentivo da produção local haveria redução de custos com o transporte de suprimentos em razão das dificuldades de acesso à região.

O consulente realça a convergência de interesses na celebração do convênio, pois ao tempo em que o Exército teria condições de implementar a estratégia de resistência ao apoiar as comunidades produtoras consumindo parte de sua produção a custos mais baixos, impulsionaria o desenvolvimento social e econômico da região, com fortalecimento das estruturas produtivas locais, garantindo o escoamento da produção e a geração de emprego e renda.

No âmbito do referido ajuste, o consulente assinala que o Comando ‘vai utilizar todo o rol dos produtores aptos, credenciados e contratados pela ADS, para o fornecimento desses produtos regionais nas diversas localidades onde possui efetivo, para tanto, na mesma linha de conduta da ADS, confeccionará processo de inexigibilidade, considerando que no rol da ADS constam todos os potenciais fornecedores (...)’.

Quanto à admissibilidade, impende observar, de início, que a consulta em comento foi formulada por autoridade incompetente, nos termos do inciso V do art. 264 do RVTCU. Ademais, a peça apresentada pelo consulente não se fez acompanhar de parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica, como previsto no art. 264, § 1º, do RI/TCU.

É de se notar que a resposta à Consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto (RITCU, art. 264, § 3º), portanto seu objetivo é equacionar questões consideradas em abstrato, que não tratem de casos determinados. Na espécie, o questionamento posto na inicial versa apenas sobre caso concreto, eis que excluídas todas as peculiaridades da situação apresentada, não resta questão a ser esclarecida pelo TCU, razão pela qual a consulta não deve ser conhecida, de acordo com o estabelecido pelo art. 265 do Regimento.

De todo modo, em homenagem ao princípio da eventualidade, o Ministério Público passa a expor as considerações de mérito que julga relevantes.

No tocante à questão de fundo, ou seja, a viabilidade jurídica de um convênio entre o Exército e o Estado do Amazonas com vistas à transferência de tecnologia relativa à produção agrícola, envolvendo a disseminação de conhecimento para a capacitação de militares, não me parece que existam óbices legais para assim proceder, desde que o objeto do acordo se enquadre dentro das finalidades institucionais do Exército Brasileiro, e que fique demonstrado de maneira clara e precisa o interesse recíproco com aquilo que se pretende obter com o convênio.

A respeito da indagação sobre a licitude da contratação de suprimentos junto aos produtores credenciados, por inexigibilidade de licitação, impõe-se ao Exército evidenciar com clareza a inviabilidade de competição, de acordo com o que prevê o art. 25, **caput**, da Lei 8666/93.

Como se sabe, os incisos do art. 25 não esgotam as possibilidades de inviabilidade de competição. ‘Existem inúmeras situações em que a competição é inviável não obstante existirem inúmeros particulares habilitados a executar a atividade objeto da contratação’. Assim o é porque haverá situações em que a realização da licitação pode comprometer os fins almejados pelo poder público.

Celso Antônio Bandeira de Mello, citado por Marçal Justen Filho, ao analisar o "caput" do art. 25, com a costumeira precisão, ensina:

‘Em suma: sempre que se possa detectar uma indubitosa e objetiva contradição entre o atendimento a uma finalidade jurídica que incumba à Administração perseguir para o bom cumprimento de seus misteres e a realização de certame licitatório, porque este frustraria o correto alcance do bem jurídico posto sob sua cura, ter-se-á de concluir que está ausente o pressuposto jurídico da licitação e se, esta não for dispensável com base em um dos incisos do art. 24, deverá ser havida como excluída com supedâneo no art. 25, **caput**’.

No ponto, cabe mencionar a advertência de Marçal Justen Filho, para quem a avaliação da natureza da necessidade a ser atendida, e sua incompatibilidade com o procedimento licitatório, depende da verificação das circunstâncias de cada caso, em que a "Administração será constrangida a evidenciar que a solução adotada, através de uma contratação direta, representa a melhor alternativa possível para a realização dos fins buscados pelo Estado".

No caso apresentado, o consulente alega que a necessidade militar não se limita apenas à aquisição de alimentos, mas à aquisição de alimentos dentro de uma cadeia de suprimentos que, segundo critérios estratégicos militares, seja especialmente útil na hipótese de conflito. Estaria, a um só tempo, comprando alimentos e constituindo um importante recurso militar.

As características da contratação pretendida, apenas se for absolutamente correta a estratégia militar de formação de uma rede de produtores locais, não se resumem a um mero fornecimento de alimentos, o que pode evidenciar uma necessidade específica da Administração que talvez não seja compatível com o procedimento licitatório, ao se supor, por exemplo, que a competição entre os produtores locais poderia desestimular a produção agrícola pelas populações ribeirinhas, em virtude da inexistência de um comprador certo, comprometendo, assim, os objetivos militares do Estado na região consistentes na construção de ‘uma larga rede de produtores rurais, que, em caso de conflito, estarão em condições de apoiar o esforço combatente’.

Desse modo, as peculiaridades da contratação podem exigir solução diversa daquela que se obteria com a licitação, mas é imprescindível que a Administração demonstre cabalmente que a sua necessidade somente será plenamente atendida com a contratação direta, sem prescindir, é claro, da observância dos requisitos fixados no art. 26 da lei 8666/93, sobretudo quanto à justificativa de preço.

Sob essa perspectiva, não se afigura legítima a contratação por inexigibilidade para as unidades do Exército situadas nas cidades, pois nestas localidades a estratégia militar invocada na consulta não teria lugar (não existindo dificuldade de acesso a suprimentos), representando, dessa maneira, simples aquisição de alimentos.

Com efeito, perflho-me à manifestação da unidade técnica, no sentido de que, caso o Tribunal venha a conhecer da consulta, apenas considere juridicamente viável o convênio tratado na peça vestibular quanto às unidades localizadas nos pelotões de fronteira, pois nestes, como bem anotou a Secex/AM, à fl. 53, ‘é importante, como garantia da soberania e da defesa nacional que a população circunvizinha das unidades esteja economicamente inserida na sociedade, havendo, portanto, um interesse público em promover seu desenvolvimento’, fundamentalmente no que se refere à estratégia militar pensada para a região.

Superada a questão da inexigibilidade de licitação, passa-se ao questionamento acerca da contratação direta com base no sistema de credenciamento.

Embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei 8666/93, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no **caput** do referido dispositivo legal. Aqui, a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração se dispor a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão.

Nas palavras de Marçal Justen Filho, a ‘licitação é um procedimento destinado a fundamentar uma decisão de escolha e de exclusão. O que caracteriza a licitação não é apenas escolher a proposta mais vantajosa, mas também rejeitar outras como não sendo adequadas e igualmente satisfatórias’. Ora, se no

credenciamento a Administração assegura que todos serão contratados, não faz sentido a competição entre os interessados.

Não é outra a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, para quem:

‘Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do ‘credenciamento’, que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento’

Há que se advertir, na hipótese de o Comando do Exército optar pelo credenciamento dos agricultores que formarão a rede de suprimento, que para a regularidade da contratação direta é indispensável que seja garantida a igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido.

Ante o exposto, o Ministério Público manifesta-se no sentido de que o Tribunal:

a) não conheça da consulta, em razão de o interessado não se inserir no rol das autoridades legitimadas pelo art. 264 do Regimento Interno/TCU para semelhante demanda e por se tratar de consulta relacionada a caso concreto, cujo atendimento é vedado pelo art. 265 do mesmo normativo;

b) se conhecer da consulta, proceda nos termos sugeridos pela unidade técnica na alínea **b** às fls. 52/53, com as ponderações declinadas neste parecer.”

11. Não obstante as variadas colocações que fizeram a unidade técnica e o Ministério Público, na oportunidade, este Colegiado decidiu, mediante o aludido Acórdão n. 680/2009 – Plenário, acolher a proposta oferecida pelo Relator, no sentido de não conhecer da Consulta, por versar sobre caso concreto e ter sido formulada por autoridade não legitimada pelo art. 264 do Regimento Interno/TCU.

12. Nestes autos, a AUFC da Secex/AM – considerando que a presente Consulta tem a mesma natureza daquela formulada pelo Comando da 12ª Região Militar, retromencionada, versando, da mesma forma, sobre caso concreto – apresenta a seguinte proposta de encaminhamento (fl. 27):

12.1. não conhecer da presente Consulta, em face da inobservância dos requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno/TCU;

12.2. encaminhar cópia do Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao consulente;

12.3. arquivar este processo.

13. O Gerente da 2ª Divisão Técnica Substituto da Secex/AM ratifica, no essencial, as conclusões acima expostas, mas acrescenta considerações ao exame efetivado nos autos, consoante o parecer de fls. 28/31, parcialmente reproduzido a seguir:

“A instrução do feito (fls. 20/27), considerando tratar-se a matéria de caso concreto, propôs, com fundamento no art. 265 do RI/TCU, o não-conhecimento da consulta, o envio de cópia da Decisão respectiva ao Consulente, bem como o arquivamento do processo.

6. Registre-se que os demais requisitos de admissibilidade previstos no art. 264 do citado normativo estão atendidos.

7. Conforme noticiado na referida instrução, o assunto em análise é semelhante ao da consulta examinada no processo TC 018.206/2008-0, no qual o Comandante da 12ª Região Militar solicitou a este Tribunal manifestação sobre a possibilidade legal de celebrar convênio com o Governo do Estado do Amazonas, por intermédio da ADS, cujo escopo principal seria a união de esforços com o apoio mútuo na viabilização da produção agrícola, visando, desde a capacitação técnica dos habitantes das diversas comunidades onde o Exército tem efetivos, até a criação de infraestrutura para essa produção.

8. Naquele processo, o Tribunal adotou a Decisão consubstanciada no Acórdão n. 680/2009 – Plenário, no sentido de não conhecer da consulta, porquanto o consulente não se enquadrava no rol de legitimados inseridos no art. 264 do Regimento Interno/TCU, bem assim, em razão de o assunto versar sobre caso concreto.

9. À luz dos dispositivos regimentais relativos à espécie processual de que se cuida, a matéria ora em análise não pode ser conhecida por esta Corte, eis que não diz respeito a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, mas sim a fato concreto, cujo exame é vedado pelo art. 265 do RI/TCU.

10. Entretanto, impende consignar que o pleito trazido a este Tribunal constitui aspecto relevante para a Amazônia. Na auditoria TMS Amazônia (TC-019.720/2007-3, Acórdão n. 1.097/2008 – Plenário), verificou-se que um dos fatores preponderantes para a redução do desmatamento da floresta amazônica é o desenvolvimento sustentável da Região. A compra de gêneros alimentícios dos produtores localizados no interior da Amazônia vai ao encontro desse objetivo, na medida em que a geração de emprego e renda possibilitará a promoção econômico-social dos seus habitantes.

11. Também não pode ser desprezado o aspecto da economicidade representada pela redução de custos na aquisição de suprimentos para abastecer as organizações militares, (...). Igualmente, deve ser considerada a questão relacionada ao planejamento estratégico militar, visto que, na eventualidade de conflito, o Exército disporia, no interior da Amazônia, de ampla rede de fornecedores de mantimentos para os seus efetivos, o que remete aos objetivos de segurança nacional.

12. Conquanto existam óbices de natureza regimental ao conhecimento da consulta, entendemos que, excepcionalmente, no intuito de que a demanda apresentada a esta Corte não caia em um vazio informativo, entendemos que algumas informações poderiam ser dadas ao Consulente, sem caráter de prejulgamento de tese, a fim de subsidiá-lo na escolha da ação administrativa que melhor atenda aos interesses do Órgão.

13. Para tanto, valemo-nos da judiciosa análise empreendida pelo Douto **Parquet** junto a este Tribunal, constituída em Parecer da lavra do Procurador Geral Lucas Rocha Furtado, manifestando-se sobre a consulta examinada no Acórdão n. 680/2009 – Plenário, conforme excertos abaixo transcritos:

‘A respeito da indagação sobre a licitude da contratação de suprimentos junto aos produtores credenciados, por inexigibilidade de licitação, impõe-se ao Exército evidenciar com clareza a inviabilidade de competição, de acordo com o que prevê o art. 25, **caput**, da Lei 8.666/93.

Como se sabe, os incisos do art. 25 não esgotam as possibilidades de inviabilidade de competição. ‘Existem inúmeras situações em que a competição é inviável não obstante existirem inúmeros particulares habilitados a executar a atividade objeto da contratação’. Assim o é porque haverá situações em que a realização da licitação pode comprometer os fins almejados pelo poder público.

Celso Antônio Bandeira de Mello, citado por Marçal Justen Filho, ao analisar o **caput** do art. 25, com a costumeira precisão, ensina:

‘Em suma: sempre que se possa detectar uma indubitosa e objetiva contradição entre o atendimento a uma finalidade jurídica que incumba à Administração perseguir para o bom cumprimento de seus misteres e a realização de certame licitatório, porque este frustraria o correto alcance do bem jurídico posto sob sua cura, ter-se-á de concluir que está ausente o pressuposto jurídico da licitação e se, esta não for dispensável com base em um dos incisos do art. 24, deverá ser havida como excluída com supedâneo no art. 25, **caput**.

No ponto, cabe mencionar a advertência de Marçal Justen Filho, para quem a avaliação da natureza da necessidade a ser atendida, e sua incompatibilidade com o procedimento licitatório, depende da verificação das circunstâncias de cada caso, em que a ‘Administração será constrangida a evidenciar que a solução adotada, através de uma contratação direta, representa a melhor alternativa possível para a realização dos fins buscados pelo Estado’.

No caso apresentado, o consulente alega que a necessidade militar não se limita apenas à aquisição de alimentos, mas à aquisição de alimentos dentro de uma cadeia de suprimentos que, segundo critérios estratégicos militares, seja especialmente útil na hipótese de conflito. Estaria, a um só tempo, comprando alimentos e constituindo um importante recurso militar.

As características da contratação pretendida, apenas se for absolutamente correta a estratégia militar de formação de uma rede de produtores locais, não se resumem a um mero fornecimento de alimentos, o que pode evidenciar uma necessidade específica da Administração que talvez não seja

compatível com o procedimento licitatório, ao se supor, por exemplo, que a competição entre os produtores locais poderia desestimular a produção agrícola pelas populações ribeirinhas, em virtude da inexistência de um comprador certo, comprometendo, assim, os objetivos militares do Estado na região consistentes na construção de ‘uma larga rede de produtores rurais, que, em caso de conflito, estarão em condições de apoiar o esforço combatente’.

Desse modo, as peculiaridades da contratação podem exigir solução diversa daquela que se obteria com a licitação, mas é imprescindível que a Administração demonstre cabalmente que a sua necessidade somente será plenamente atendida com a contratação direta, sem prescindir, é claro, da observância dos requisitos fixados no art. 26 da Lei n. 8.666/1993, sobretudo quanto à justificativa de preço.

Sob essa perspectiva, não se afigura legítima a contratação por inexigibilidade para as unidades do Exército situadas nas cidades, pois nestas localidades a estratégia militar invocada na consulta não teria lugar (não existindo dificuldade de acesso a suprimentos), representando, dessa maneira, simples aquisição de alimentos.’

14. Assim, nos termos dos ensinamentos ministeriais acima expostos, depreende-se que inexistem impedimentos legais para a Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade, de produtores rurais e organizações de produtores (cooperativas e associações), desde que haja demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas com a contratação direta, além da observância das exigências do art. 26 da Lei n. 8.666/1993.

15. Acrescente-se, ainda, que a contratação direta só se justificaria para aquelas localidades de difícil acesso, sendo inaplicável às aquisições destinadas a atender às unidades militares sediadas nas cidades.

16. Por todo o exposto, somos de acordo com a conclusão apresentada na instrução de fls. 20/27, no sentido de não conhecer da Consulta, por desatender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 265 do RI/TCU.

17. Contudo, em razão da relevância do pleito trazido a este Tribunal, propomos, excepcionalmente, sem caráter de prejulgamento de tese, seja informado ao consulente que não é vedado à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade, desde que haja demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas com a contratação direta, além da observância das exigências do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

O Comandante do Exército, General Enzo Martins Peri, solicita a este Tribunal, mediante expediente datado de 12/11/2009, orientação acerca da viabilidade jurídica da celebração de convênio de cooperação entre o Exército Brasileiro e a Agência de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas – ADS, com vistas à aquisição de gêneros alimentícios diretamente dos produtores rurais, cooperativas e associações, cadastrados pela referida Agência, que seriam contratados diretamente, com inexigibilidade de licitação.

2. Os produtos adquiridos seriam destinados, em especial, ao Comando da 12ª Região Militar, responsável pelo suprimento de gêneros para as organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental (Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia), totalizando 96 unidades do Exército, inclusive aquelas localizadas ao longo de 11.600 Km do perímetro Norte e Noroeste do Brasil, totalizando um efetivo em torno de 20.000 militares, cujo abastecimento vem sendo feito com dificuldades.

3. Consoante consignado pela Secex/AM, o expediente remetido a esta Corte não atende os requisitos de admissibilidade de que tratam os arts. 264 e 265 do Regimento Interno/TCU, não se referindo a dúvida na interpretação de dispositivos legais ou regulamentares sujeitos à competência do TCU, não se amoldando ao disposto no art. 1º, inciso XVII, da Lei n. 8.443/1992. Desse modo, não pode ser conhecido por este Tribunal como Consulta.

4. Em que pese tal constatação, entendo oportuno ponderar que a situação descrita pelo interessado já motivou outro processo, o TC-018.206/2008-0, apreciado por este Colegiado, na sessão de 08/04/2009, quando foi proferido o Acórdão n. 680/2009 – Plenário, no sentido do não-conhecimento da Consulta, pelo não-preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos regimentalmente, como detalhado nos itens 9 a 11 do Relatório antecedente.

5. Tanto naquela oportunidade quanto nesta, as questões colocadas ao debate foram examinadas detidamente pela Secex/AM e pelo Ministério Público, sendo apresentadas as seguintes conclusões:

5.1. é juridicamente viável a celebração de convênio de cooperação com vistas ao fornecimento de produtos regionais para os pelotões de fronteira, pois, presente o interesse do Exército, configura-se a mútua colaboração, a fim de, como garantia da soberania e da defesa nacional, proporcionar à população circunvizinha das unidades inserção na economia local, havendo, portanto, um interesse público em promover seu desenvolvimento, fundamentalmente no que se refere à estratégia militar pensada para a região;

5.2. não se afigura legítima a contratação por inexigibilidade de licitação para as unidades do Exército situadas nas cidades em que não exista dificuldade de acesso a suprimentos alimentícios, pois nestas localidades a estratégia militar invocada não teria lugar, representando, dessa maneira, simples aquisição de alimentos;

5.3. embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no **caput** do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão;

5.4. na hipótese de opção pelo credenciamento dos agricultores que formarão a rede de suprimento de gêneros para as organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental, deve ser observado que, para a regularidade da contratação direta, é indispensável a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;

5.5. é possível à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que haja a demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas com a contratação direta, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços.

6. Assim, em que pese o não-conhecimento desta Consulta, considero pertinente, na linha proposta pelo Gerente da 2ª Divisão Técnica da Secex/AM, ante a relevância do pleito trazido a este Tribunal, excepcionalmente, sem caráter de prejulgamento de tese, sejam prestadas ao interessado as informações descritas nos subitens anteriores.

Nessas condições, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 03 de março de 2010.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 351/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 029.112/2009-9.
2. Grupo: I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Órgão: Comando do Exército.
4. Interessado: General Enzo Martins Peri, Comandante do Exército.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/AM.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a expediente encaminhado pelo Comandante do Exército, General Enzo Martins Peri, mediante o qual indaga a este Tribunal acerca da viabilidade da aquisição de gêneros alimentícios diretamente dos produtores rurais e organizações de produtores, cadastrados pela ADS – Agência de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas, por meio de contratação direta, com inexigibilidade de licitação.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer da presente Consulta, por não atender os requisitos estabelecidos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU;

9.2. prestar ao interessado, excepcionalmente, sem caráter de prejudgamento de tese, as seguintes informações:

9.2.1. é juridicamente viável a celebração de convênio de cooperação com vistas ao fornecimento de produtos regionais para os pelotões de fronteira, pois, presente o interesse do Exército, configura-se a mútua colaboração, a fim de, como garantia da soberania e da defesa nacional, proporcionar à população circunvizinha das unidades inserção na economia local, havendo, portanto, um interesse público em promover seu desenvolvimento, fundamentalmente no que se refere à estratégia militar pensada para a região;

9.2.2. não se afigura legítima a contratação por inexigibilidade de licitação para as unidades do Exército situadas nas cidades em que não exista dificuldade de acesso a suprimentos alimentícios, pois nestas localidades a estratégia militar invocada não teria lugar, representando simples aquisição de alimentos;

9.2.3. embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no **caput** do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão;

9.2.4. na hipótese de opção pelo credenciamento dos agricultores que formarão a rede de suprimento de gêneros para as organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental, deve ser observado que, para a regularidade da contratação direta, é indispensável a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;

9.2.5. é possível à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que haja a demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços;

9.3. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao interessado;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0351-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, 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 (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-029.610/2009-1

Natureza: Representação.

Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU.

Representante: Consórcio Trends – CMC.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO ACERCA DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CERTAME CONDUZIDO PELA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS. CONTRATAÇÃO PARA FORNECIMENTO DE VEÍCULOS LEVES SOBRE TRILHOS – VLTS. INSUBSISTÊNCIA DAS FALHAS APONTADAS. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação interposta pelo Consórcio Trends – CMC, composto pelas empresas Trends Engenharia e Infraestrutura Ltda., com sede em São Paulo, e China National Machinery Import & Export Corporation – CMC, empresa chinesa sediada em Beijing, contra a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, relativamente à Concorrência Internacional n. 004/2009-Delic-AC/CBTU, promovida com vistas à contratação de serviços de fornecimento de oito Veículos Leves Sobre Trilhos – VLTs, para a Superintendência de Trens Urbanos de Maceió – CBTU/STU-MAC (fls. 01/09).

2. Extraio as principais ponderações consignadas no expediente encaminhado a esta Corte:

2.1. após análise dos documentos de habilitação pela Comissão de Licitação, em 23/11/2009, foram consideradas habilitadas as duas empresas presentes na ata de abertura, Consórcio Trends – CMC e a empresa Bom Sinal Indústria e Comércio Ltda.;

2.2 o Consórcio Trends – CMC apresentou razões recursais, por entender descumprido o instrumento convocatório, uma vez que se exigia o registro ou inscrição na entidade profissional competente (item 6.1.4 do Edital), mas a empresa Bom Sinal Indústria e Comércio Ltda. ofereceu Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica inválida emitida pelo Crea/CE, pois continha informações desatualizadas da licitante, no que concerne ao capital e ao objeto social;

2.3. após examinar as contrarrazões da empresa Bom Sinal Ind. e Comércio Ltda., a Comissão de Licitação da CBTU resolveu manter a habilitação da aludida firma, ao fundamento de que a Certidão do CREA não tem o fito de comprovação de capital social ou do objeto da empresa licitante, o que é realizado mediante a apresentação do contrato social devidamente registrado na Junta Comercial, órgão governamental responsável pelo arquivamento desses instrumentos;

2.4. com o procedimento adotado, foi frontalmente atingido o princípio da isonomia, previsto em nossa Constituição Federal, no artigo 37, inciso XXI, vedando o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimentos dos demais;

2.5. também foi violada a norma jurídica que determina a vinculação ao instrumento convocatório,

pois a Comissão de Licitação habilitou proponente que apresentou documento técnico em desacordo com as normas reguladoras da profissão, sendo, portanto, inválido, não tendo o condão de produzir qualquer efeito no mundo jurídico;

2.6. demais disso, a firma retromencionada descumpriu as exigências dos subitens 6.4.2 e 6.4.3 do instrumento convocatório, relacionados à qualificação técnica, visto que a licitante não comprovou ter experiência em VLTs “EM OPERAÇÃO”, considerando que o Sistema de Cariri, invocado pela empresa Bom Sinal, não havia começado a operar, ainda.

3. Ao final do seu expediente, a Representante requer a este Tribunal seja determinada a suspensão da Concorrência Internacional n. 004/2009, com a devida apuração dos fatos descritos e caracterizados no presente processo (fl. 09).

4. A 9ª Secex, ao instruir os autos, assim se manifesta, mediante a instrução de fls. 236/239:

“4. ANÁLISE DO PEDIDO

4.1 Conforme estabelece o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**.

4.2 Consoante apontado pela Representante, comparando-se o teor da certidão do Crea/CE para a empresa Bom Sinal Indústria e Comércio Ltda. (fl. 33), expedida em 05/03/2009, com as informações que constam na 18ª Alteração e Consolidação de Contrato Social da aludida empresa, datada de 30/07/2009 (fls. 64/69), verifica-se que, efetivamente, há divergências nos dados referentes ao capital social e objeto.

4.3 Em relação ao capital social, a certidão do Crea/CE registra o valor de R\$ 4.644.000,00, enquanto no Contrato Social da Bom Tempo o valor desse mesmo item subiu para R\$ 9.000.000,00, em razão da alteração verificada posteriormente.

4.4 No tocante ao segundo ponto, também há diferenças, principalmente porque, no Contrato Social da supramencionada empresa, foi acrescentado, no campo referente ao objeto, o seguinte trecho: ‘fabricação de veículos ferroviários ou sobre pneus para transporte de passageiros ou cargas, bem como, sua manutenção, assistência técnica e também a sua operação’.

4.5 Consideramos, contudo, que esse fato não poderia ensejar a desclassificação da empresa Bom Sinal Indústria e Comércio Ltda., visto que, em relação à questão suscitada pela Representante, o edital da Concorrência Internacional n. 004/2009-Delic-AC/CBTU (fls. 202/226) limitou-se a exigir dos interessados, no seu subitem 6.4.1, o registro ou inscrição na entidade profissional competente, conforme prevê o disposto no art. 30, inciso I, da Lei n. 8.666/1993.

4.6 Ocorre que, não obstante a observação contida na certidão do Crea/CE apresentada pela Bom Sinal, quanto à perda de sua validade caso ocorresse qualquer modificação nos dados cadastrais nela contidos, tal documento deixa patente o registro da licitante na entidade profissional competente, conforme exigência prevista no edital e na Lei n. 8.666/1993.

4.7 Assim, apesar do procedimento licitatório ser caracterizado como ato administrativo formal (art. 4º, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993), a Comissão de Licitação não poderia se valer da questão apontada pela Representante para desclassificar sua oponente, pois, nesse caso, estaria infringindo os princípios de razoabilidade e proporcionalidade, mencionados no **caput** do art. 2º da Lei n. 9.784/1999, e contrariando o interesse público de buscar a proposta mais vantajosa para a Administração, uma vez que o certame ficaria restrito apenas a uma concorrente.

4.8 Quanto às alegações de falta de qualificação técnica da empresa Bom Sinal Indústria e Comércio Ltda., também refutamos os argumentos apresentados pela Representante nesse sentido, levando em conta os seguintes fatos:

a – com relação à notícia, datada de 20/09/2009, de que o Sistema do Metrô do Cariri, citado nos atestados da supramencionada empresa, ainda não havia entrado em funcionamento, verifica-se, ante o teor do documento de fls. 200/201, que os trens, do tipo VLT já se encontravam, na realidade, prontos e

em testes de velocidade, porém ainda não estavam em operação comercial, pois as oficinas de manutenção e as estações precisavam ser concluídas;

b – ainda no tocante ao Metrô de Cariri, deve ser ressaltado que, com a conclusão de três de suas estações, uma parte do sistema foi inaugurada em 1º de dezembro último (fls. 226/227); e

c – o Atestado de Capacidade Técnica, emitido pela Secretaria de Infraestrutura do Governo do Ceará em 25/06/2006, referente à Certidão de Acervo Técnico n. 1.266/2009, de fls. 114/115, informa que a Bom Sinal, ‘...concluiu com sucesso, o projeto, a fabricação e comissionamento, e executa, no presente momento, a garantia e a assistência técnica solicitadas dos 2 Veículos Leves sobre Trilhos (VLTs) ...’.

(...)

4.11 Por último, cabe registrar que também inexistiu **periculum in mora** para a Administração, pois os documentos de fls. 230/235, obtidos mediante contato informal junto à CBTU, atestam que, na abertura dos envelopes com as propostas comerciais dos licitantes, verificada em 11/12/2009, foi escolhida a empresa Bom Sinal Indústria e Comércio Ltda., que apresentou o preço de R\$ 67.990.459,73 para o fornecimento dos serviços, enquanto a proposta do Consórcio Trends-CMC foi de R\$ 74.922.395,13.”

5. Com base na análise efetivada, a unidade técnica sugere as seguintes medidas (fl. 239):

5.1. conhecer a presente Representação, nos termos do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;

5.2. indeferir o pedido formulado pelo Consórcio Trends – CMC de suspender a Concorrência Internacional n. 004/2009-Delic-AC/CBTU, promovida pela Companhia de Transportes Urbanos – CBTU, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

5.3. no mérito, considerar improcedente a representação apresentada pelo supracitado consórcio;

5.4. comunicar à CBTU e à Representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos; e

5.5. arquivar os presentes autos.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Cumpra-se conhecer como Representação, com fundamento no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, o expediente de fls. 01/09, enviado ao TCU pelo Consórcio Trends – CMC, em razão de supostas irregularidades na Concorrência Internacional n. 04/2009, instaurada pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, visando ao fornecimento de oito Veículos Leves sobre Trilhos – VLTs para a Superintendência de Trens Urbanos de Maceió – CBTU/STU/MAC.

2. A título ilustrativo, os VLTs são, como o próprio nome diz, sistemas para transporte de passageiros projetados e desenvolvidos para rodarem em trilhos, movidos a diesel ou a eletricidade. Esses veículos de locomoção constituem, há mais de uma década, uma grande solução encontrada por cidades da Europa e Ásia, principalmente, para desafogo do trânsito de pessoas em localidades que já possuem trilhos e que, por diversas razões, não suportariam intervenções urbanas maciças, como viadutos ou construção de vias pesadas (<http://www.tecnologiademateriais.com.br>).

3. No Brasil, os VLTs vêm sendo cogitados como solução urbana há poucos anos, a exemplo da iniciativa dessa natureza em andamento nesta Capital Federal. Atualmente, somente uma linha de VLT está em operação, unindo os centros urbanos das cidades de Juazeiro do Norte e Crato, no Ceará, e foi denominado Sistema do Cariri.

4. Conforme noticiado neste feito, a empresa Bom Sinal – Indústria e Comércio Ltda., sediada em Barbalha/CE, e o Consórcio Trends, ora representante, composto pelas empresas Trends Engenharia e Infraestrutura Ltda., com sede em São Paulo, e China National Machinery Import & Export Corporation – CMC, empresa chinesa sediada em Beijing, foram habilitados na Concorrência Internacional n. 04/2009, mas o aludido Consórcio requer ao TCU a suspensão do certame em causa.

5. O pleito do interessado ampara-se em suposto descumprimento das exigências do edital por parte

da empresa Bom Sinal, que teria apresentado Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica inválida, emitida pelo Crea/CE com informações desatualizadas, no que concerne ao capital e ao objeto social, além de não ter comprovado a experiência em Veículos Leves sobre Trilhos – VLTs “EM OPERAÇÃO”.

6. As questões trazidas ao descortino deste Tribunal foram detidamente examinadas pela 9ª Secex, que propôs a improcedência da Representação em causa, pela ausência do atendimento aos requisitos necessários à providência requerida, de acordo com a instrução transcrita parcialmente no Relatório antecedente, cujas conclusões adoto como razões de decidir.

7. No que diz respeito ao pedido de medida cautelar, tomando-se por base as disposições do art. 276 do Regimento Interno/TCU, a suspensão de atos e procedimentos impugnados somente poderá ser implementada, até que o Tribunal julgue o mérito da questão, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, pressupostos esses não observados na situação em análise.

8. Quanto ao mérito desta Representação, cotejando-se o teor da certidão emitida pelo Crea/CE em favor da empresa Bom Sinal Indústria e Comércio Ltda. (fl. 33), expedida em 05/03/2009, com as informações que constam na 18ª Alteração e Consolidação de Contrato Social da aludida empresa, datada de 30/07/2009 (fls. 64/69), verifica-se que há divergências nos dados referentes ao capital social e ao objeto.

9. No que tange ao capital social, houve alteração de R\$ 4.644.000,00 para R\$ 9.000.000,00, e no tocante ao objeto, foi acrescentada a fabricação de veículos ferroviários ou sobre pneus para transporte de passageiros ou cargas, bem como a sua manutenção, assistência técnica e operação.

10. Entretanto, embora tais modificações – que, aliás, evidenciam incremento positivo na situação da empresa – não tenham sido objeto de nova certidão, seria rigor excessivo desconsiderar o efetivo registro da Bom Sinal Indústria e Comércio Ltda. no Crea/CE, entidade profissional competente, nos termos exigidos no subitem 6.4.1 do edital (fl. 209) e no art. 30, inciso I, da Lei n. 8.666/1993.

11. Relativamente à qualificação técnica da aludida empresa, a 9ª Secex igualmente refuta os argumentos ofertados, mormente tendo em vista os resultados obtidos no Sistema de Cariri, citado nos atestados apresentados pela licitante, também referido no item 3 acima.

12. Importa ressaltar que este Tribunal já realizou auditoria na CBTU, no âmbito do Fiscobras 2009, abrangendo a Concorrência Internacional n. 001/2008 – Delic – AC/CBTU, cujo vencedor foi o consórcio formado pelas duas interessadas nestes autos, o atual Consórcio Trends, que se denominava Trends Engenharia e Tecnologia Ltda., e a firma Bom Sinal Indústria e Comércio Ltda.. A licitação objeto da fiscalização era bastante similar ao certame ora em debate, pois se destinava ao fornecimento de sete VLTs para serem utilizados no sistema de trens urbanos da CBTU em Recife/PE, no trecho compreendido entre as estações de Cajueiro Seco e do Cabo, localizadas na Cidade de Cabo Santo Agostinho.

13. No respectivo processo (TC-007.799/2009-7), foram abordadas diversas questões relacionadas com a possível falta de qualificação técnica da empresa Bom Sinal para o fornecimento dos serviços licitados, inclusive no tocante à prestação de assistência técnica, não havendo sido apontadas irregularidades nesse sentido, como se verifica do Acórdão n. 1.772/2009 – Plenário.

Com essas considerações adicionais, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 03 de março de 2010.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 352/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-029.610/2009-1.
2. Grupo: I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU.
4. Representante: Consórcio Trends – CMC.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 9ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação interposta pelo Consórcio Trends – CMC contra a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, relativamente à Concorrência Internacional n. 004/2009 – Delic – AC/CBTU, promovida com vistas à contratação de serviços de fornecimento de oito Veículos Leves Sobre Trilhos – VLTs, para a Superintendência de Trens Urbanos de Maceió – CBTU/STU-MAC.

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

- 9.1. com fundamento nos arts. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- 9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Consórcio Trends – CMC e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU;
- 9.3. arquivar este processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0352-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, 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 (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 002.026/2010-4.

Natureza: Representação.

Unidade: Arsenal de Marinha no Rio de Janeiro.

Responsáveis: Antônio Luís Draque Penso (CPF 905.620.117-49); Marcos Vinícios Colodeti dos Santos (CPF 790.230.967-20).

Interessada: 3ª Secex.

Advogados constituídos nos autos: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE DO SUBMARINO TAPAJÓ. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DO CERTAME. PRESENÇA DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. AFASTAMENTO DO REQUISITO ATINENTE AO PERIGO NA DEMORA. NÃO ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação autuada pela 3ª Secex a partir de expediente encaminhado a este Tribunal (fls. 1/15), noticiando irregularidades na condução da Concorrência nº 4-00102/09-7 pelo Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

2. Os autos foram instruídos pela referida unidade técnica, que, às fls. 140/146, manifestou-se nos seguintes termos:

“(…) 2.1 Quanto à admissibilidade, verifica-se que a Representação não preenche os requisitos estabelecidos no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, c/c o art. 237 do RITCU, por se tratar de pessoa física não contemplada no rol especificado na referida regulamentação, em que pese a fundamentação de legitimidade indicada pelo Sr. Gustavo de Medeiros Melo.

2.2 Nada obstante, tendo em vista a documentação comprobatória de irregularidades trazida pelo interessado, considera-se de bom alvitre o conhecimento dos presentes autos como Representação desta Unidade Técnica, com fulcro no art. 237, VI, do RITCU, para fins de apuração dos fatos narrados na peça inicial.

3 ALEGAÇÕES DO REPRESENTANTE (fls. 1/15)

3.1 Inicialmente, informa que o AMRJ realizou, entre julho e novembro de 2009, a Concorrência nº 4-00102/09-7, para a execução do serviço de transporte do submarino tapajó, que seria de grande complexidade técnica, envolvendo risco diferenciado, com ativo patrimonial de reposição difícil e demorada, cujo valor remonta a ordem de milhões de reais.

3.2 Sustenta que o certame foi irregular porquanto o processo licitatório resultou na habilitação indevida da licitante vencedora, conforme abaixo reproduzido (fls. 2):

O problema é que a única empresa licitante que conseguiu se habilitar no certame não atende aos requisitos mínimos de capacidade técnica para operar com esse tipo específico de transporte marítimo, ainda mais tendo ela apresentado documento falso como suposto ‘atestado’ de habilitação técnica. O processo de licitação não pode prosseguir em razão dos graves vícios de ilegalidade que atualmente o contaminam, sob pena de ser manifestamente prejudicado o patrimônio público. (grifamos)

3.3 Nesse sentido, enumera as irregularidades supostamente cometidas pelo AMRJ na contratação da empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda. , das quais sobressaem os seguintes excertos:

1) incapacidade técnica da empresa Locar para a execução do objeto lícitado

Como se verá a seguir, é FALSO o conteúdo da declaração contida nesse atestado, uma vez que o deslocamento da Plataforma Marítima de MANATI não totaliza 1.670 toneladas.

A Fundação COPPETEC emitiu o Relatório Técnico PEM 12.772 sobre a Plataforma Marítima de MANATI e a concorrência n.º 4-00102/09-7, assim como o atestado utilizado pela LOCAR.

A COPPETEC analisou detidamente a estrutura dos equipamentos denominados jaqueta, convés e heliponto, e concluiu que a Plataforma de MANATI constitui um peso total aproximado de apenas 1.000 toneladas, portanto muito menos, no total, do que o constante do indigitado atestado preparado pela LOCAR (o atestado registra 1.670 toneladas!).

Portanto, segundo a COPPETEC, mesmo a tonelage total da estrutura (1.000 ton.) não atenderia a exigência de 1.400 toneladas prevista no subitem 6.3.3.3 do Edital para cada equipamento isolado.

Além disso, como atesta a COPPETEC, mesmo admitindo que, por um absurdo, o peso total de MANATI fosse de 1.670 toneladas, ainda assim o Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela LOCAR não atenderia as exigências de qualificação postas no Edital da Concorrência.

Isso porque o edital da licitação exige um carregamento individual com 1.400 toneladas para CADA equipamento transportado, ao passo que o atestado da LOCAR afirma terem sido três o equipamentos transportados (jaqueta, convés e heliponto) cujos pesos individuais, somados, totalizariam 1.670 toneladas.

Mas a falsidade é do pior grau. A Plataforma de MANATI é tecnicamente classificada como de PEQUENO PORTE, conforme atestado pelo Centro de Tecnologia do Gás e pela COPPETEC. O problema aqui narrado, portanto, é da mais alta gravidade, pois um submarino da Marinha do Brasil, bem extremamente valioso, de difícil reparação e remota reposição, e certamente estratégico, estaria sendo transportado (a) a PREÇO ELEVADO que a licitação com UM SÓ LICITANTE necessariamente implica e, pior, (b) por quem NÃO CONSEGUIU SEQUER COMPROVAR A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA para desenvolver o complexo, arriscado e delicado transporte, tendo-se valido de falsa certificação.

2) falsidade na data consignada no atestado de capacidade técnica

Aquele Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela LOCAR, longe de retratar a realidade quanto à verdadeira estrutura e dimensão da Plataforma Marítima de MANATI ainda contém outra falsidade grave.

Existe uma grande discrepância entre a data da operação declarada no Atestado de Capacidade Técnica e a data da mesma operação registrada no Relatório Oficial de Pesagem certificado pela PETROBRAS. O Relatório Oficial da PETROBRAS registra que a operação na Plataforma Marítima de MANATI foi realizada em abril de 2006.

Bem diferente disso, o Atestado de Capacidade Técnica, já recheado daquelas imprecisões quanto à tonelage dos equipamentos, menciona que a operação de MANATI teria sido executada em agosto de 2007, sugerindo ser documento com conteúdo deliberadamente falso e fabricado de última hora.

3) falta de experiência da empresa em transporte marítimo do tipo 'load out'

A empresa LOCAR não tem experiência com transporte marítimo, muito menos dessa envergadura como o LDAD OUT.

Basta ver que o atestado da Plataforma de MANATI é o único que trata de uma 'experiência' da LOCAR com transporte marítimo, mas que está longe de atender às exigências do edital.

Todos os outros atestados da LOCAR mencionam transportes rodoviários e internos de cargas, mas não transporte marítimo, tampouco operando com uma carga super pesada como o Submarino TAPAJÓ, cujo deslocamento (peso individual) carregado é de 1.700 toneladas, e leve de 1.280 toneladas, enquanto que a mais pesada entre as peças mencionadas no Atestado da LOCAR nem sequer é flutuante e conta com apenas meia tonelada (convés).

Sendo assim, já bastante duvidoso quanto à veracidade de suas informações, o atestado da Plataforma de MANATI é o único da LOCAR que cuida de LOAD OUT, o que só comprova a inexperiência da empresa nesse ramo complexo de transporte marítimo.

Seria até desnecessário chamar a atenção desse Ilustre Tribunal de Contas sobre os riscos a que o Submarino TAPAJÓ está submetido nesse momento em que a licitante LOCAR se encontra adjudicada para dar início ao transporte.

Se isso vier a acontecer, será a primeira vez em que a empresa ora adjudicada operará com essa modalidade de transporte marítimo super pesado, pondo em RISCO direto a incolumidade do patrimônio público em jogo.

4) emissão de atestado por profissional do quadro técnico da empresa Locar

A presente manifestação afirma e prova que a pessoa que subscreve o tal atestado de capacidade técnica da LOCAR, chamado RICARDO C. TEIXEIRA, pertence ao quadro de funcionários da própria empresa, sendo seu gerente comercial. A correspondência eletrônica em anexo prova que o Sr. RICARDO C. TEIXEIRA trabalha para a LOCAR desde, pelo menos, setembro de 2008.

Só que agora tem mais. A cópia que se conseguiu extrair dos autos da concorrência revela que o mesmo RICARDO C. TEIXEIRA está atuando na concorrência como representante da LOCAR munido de procuração pública (fl. 689/691 dos autos da concorrência): (...)

Observe-se que o Sr. RICARDO C. TEIXEIRA participou da reunião SECRETA do dia 3D de outubro de 2009 que procedeu à abertura dos envelopes com a presença unicamente da LOCAR, porque a MEGATRANZ não foi, propositalmente, comunicada daquela reunião (fl. 688 dos autos da concorrência em anexo).

5) substituição do atestado de capacidade técnica por currículo

Ciente dos graves 'furos' cometidos pelo atestado da LOCAR, o Arsenal de Marinha passou a tangenciá-lo de qualquer forma, invocando um outro 'documento' que teria, no seu entender, 'suprido' a exigência do subitem 6.3.3.3 do edital.

A explicação foi a de que o Arsenal de Marinha não precisa do atestado de capacidade técnica em nome da empresa, mas apenas um atestado em nome do profissional habilitado a operar com o transporte objeto da concorrência.

Ora, o tal 'documento' que se invoca como atestado de capacidade técnica do profissional não é outra coisa senão um mero currículo do engenheiro que a LOCAR indica para ser responsável pela operação (fl. 502 dos autos da licitação): (...)

Todavia, como se pode ver acima, esse documento não fornecesse as condições mínimas requeridas no subitem 6.3.3.3 do edital quanto às toneladas mínimas, por exemplo, exigidas para CADA equipamento a ser transportado pela empresa licitante.

6) alteração indevida do edital

Depois de muitas dificuldades para ter acesso aos autos da Concorrência nº 400102/09-7, finalmente se conseguiu extrair cópia dos últimos andamentos da licitação e se descobriu que o contrato público do Arsenal de Marinha (atualmente pronto para ser executado a qualquer hora) continua a exigir o ATESTADO em nome da EMPRESA licitante (e não do profissional, como se quis remendar depois) e ainda ALTEROU A TONELAGEM MÍNIMA constante do subitem 6.3.3.3 do edital para 1.200 toneladas !!!

Isso mesmo! Além de escancarar o vergonhoso 'remendo' que se tentou fazer para 'justificar' a capacidade técnica do profissional da licitante, o contrato público, atualmente na fl. 703 dos autos da concorrência, alterou e baixou a pesagem mínima exigida pelo edital de 1.400 para 1.200 toneladas...!!!

Portanto, o que se pretende mostrar é que existem problemas graves nessa licitação que precisam de intervenção urgente do egrégio TCU para restabelecer o respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade nesse setor da administração pública federal pelo qual é responsável o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

7) certidão de regularidade fiscal vencida

Outro problema de extrema relevância reside na certidão negativa de tributos estaduais apresentada pela licitante LOCAR: (...)

Observe-se que essa certidão foi emitida em 29 de abril de 2008 com validade de 6 meses.

Na ocasião em que se deu a entrega dos envelopes de habilitação e dos envelopes de proposta no dia 21 de agosto de 2009, a Certidão Negativa de Débito Fiscal da LOCAR já estava vencida desde 29 de outubro de 2008.

O subitem 6.3.2, Inciso 11, do Edital da Concorrência nº 4-00102/09-7, que trata da documentação de regularidade fiscal, exige 'Prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal, da sede ou no domicílio do licitante, ou outro equivalente na forma da lei'.

Essa ilustre Corte de Contas bem sabe que o fato é grave. Quem não está quite com suas obrigações tributárias não pode contratar com o poder público para prestar serviço à coletividade.

3.4 Por fim, conclui que:

Aqui estão todos os elementos de prova que justificam a suspensão urgente do procedimento licitatório do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro que está na iminência de realizar o transporte - o qual está marcado para a data de amanhã - dia 14 de JANEIRO DE 2010.

Se isso vier a acontecer, será a primeira vez em que a empresa ora adjudicada operará com essa modalidade de transporte marítimo super pesado, pondo em RISCO direto a incolumidade do patrimônio público em jogo, pois, como está reconhecido no próprio processo de licitação, pelo Capitão de Fragata (IM) ANTONIO LUÍS DRAQUE PENSO, o transporte em questão ‘não é padronizado, sendo repleto de peculiaridades que o distingue de um serviço comum’, ‘dentre os quais destaco que envolve elevado grau de risco’ (fl. 699, despacho de 16 de novembro de 2009).

O risco de uma contratação potencialmente desastrosa é, assim, atual e iminente. A empresa LOCAR não comprovou a requerida experiência anterior com essa modalidade de transporte marítimo de carga super pesada como o Submarino TAPAJÓ. A ameaça de prejuízo é real para a sociedade, já prejudicada com os vícios do processo licitatório.

4 DO PEDIDO FORMULADO PELO REPRESENTANTE (fls. 15)

4.1 Ante os argumentos expostos, requer ao Tribunal a suspensão do prosseguimento do processo licitatório, em sede de medida liminar, bem como, no mérito, o julgamento pela procedência desta Representação, a fim de anular a Concorrência nº 4-00102/09-7, asseverando que ‘a discussão também foi levada ao juízo da 15ª Vara Federal (Processos nº 2009.51.01.023194-9 e nº 2009.51.01.026290-9)’.

5 ANÁLISE DO PEDIDO

*5.1 Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**.*

5.2 Nesta fase processual, analisando em juízo perfunctório os elementos apresentados, verifica-se estar ausente um dos pressupostos aqui referenciados, indispensáveis para a concessão da tutela emergencial pleiteada, conforme se verá a seguir.

5.3 No que concerne à plausibilidade jurídica do pedido, percebe-se, de fato, evidências de ilegalidade na condução do processo licitatório, haja vista as irregularidades cometidas pelo Sr. Marcos Vinícios Colodeti dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do AMRJ, bem como pelos demais responsáveis envolvidos, o que resultou na contratação de empresa que não atendia às exigências que qualificação técnica dispostas no subitem 6.3.3.3 do edital (fls. 23), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/93, que versa sobre o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, entre outros.

5.4 Com efeito, toda a documentação juntada aos autos revela que os atestados de qualificação técnica apresentados pela empresa Locar padeciam de vícios insanáveis, relacionados à data, ao tipo do serviço e ao responsável pela emissão dos referidos atestados, conforme minucioso relato realizado pelo Sr. Gustavo de Medeiros Melo.

5.5 Ainda assim, depreende-se das informações disponíveis nesta Representação que os gestores deram prosseguimento à Concorrência nº 4-00102/09-7, buscando suprir a ausência de um atestado de qualificação técnica com validade jurídica, a uma, por meio de currículo do responsável técnico da licitante vencedora (fls. 118/122), a duas, mediante a alteração indevida da tonelagem mínima especificada no subitem 6.3.3.3 do edital (fls. 23 e 133), de modo a revestir a contratação da Locar de aparente legalidade.

5.6 Corroborando nosso posicionamento pela impossibilidade jurídica de contratação da Locar, dada a falta de atestado de qualificação técnica aceitável, é de se notar a certidão de regularidade fiscal com validade vencida apresentada pela empresa, o que foi também desconsiderado pelos militares em questão, denotando inobservância às formalidades exigíveis à matéria em apreço.

5.7 De outro lado, não se pode olvidar que a conduta dos responsáveis expôs a Administração ao risco de dano ao erário, seja pela possibilidade de inexecução do serviço licitado, da ordem de R\$ 2,5 milhões (fls. 79), seja por eventual prejuízo causado ao submarino, em razão da falta de experiência comprovada pela licitante vencedora em operações de transporte marítimo do tipo ‘Load Out’.

5.8 Quanto ao perigo na demora, o segundo requisito indispensável à concessão da segurança aventada, observa-se que a execução dos serviços teve início em 14/1/2010, conforme informado pelo

próprio interessado (fls. 15), e já teria sido inclusive finalizada, consoante sinalização do AMRJ obtida via contato telefônico, o que afasta a necessidade da adoção da tutela emergencial pleiteada.

5.9 No estágio em que se encontra o processo licitatório, portanto, com o contrato firmado entre o AMRJ e a empresa Locar já celebrado e executado, resta apenas realizar a audiência dos responsáveis, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, para que se manifestem sobre as irregularidades em tela, facultando à empresa Locar a oportunidade de se pronunciar a respeito da presente Representação, caso seja de seu interesse, em decorrência das alegações de possível falsidade nas declarações formuladas pela licitante vencedora.

5.10 Por fim, chama a atenção que o valor total ofertado pela empresa Locar supera em mais de R\$ 800 mil o montante inicialmente orçado pela Organização Militar, dada a elevada discrepância entre a quantia estimada (R\$ 2.533.853,00 – fls. 79) e a importância contratada (R\$ 3.375.000,00 – fls. 130), o que suscita a tese de um possível ato de gestão antieconômico resultante do direcionamento do certame à empresa Locar, em especial quando se verifica que a referida licitante foi a única participante habilitada no processo licitatório ora analisado.

6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1 Pelo exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

a) conhecer a presente representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU;

b) denegar a concessão da medida cautelar requerida;

c) determinar a realização de audiência, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 250 inciso IV, do RITCU, dos responsáveis abaixo especificados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa, quanto às seguintes irregularidades:

responsáveis:

I - Marcos Vinícios Colodeti dos Santos, CPF nº 790.230.967-20, na condição de Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, por ter indevidamente declarado a empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda. classificada na Concorrência nº 4-00102/09-7, haja vista a inobservância ao subitem 6.3.3.3 do Edital, que cuida do atestado de qualificação técnica de serviços que envolvam equipamentos com no mínimo 1.400 t (mil e quatrocentas toneladas), bem como a certidão de regularidade fiscal com data de validade vencida, em desacordo com os arts. 3º e 27, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, que tratam, respectivamente, do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da exigência de regularidade fiscal para fins de habilitação; e

II - Antônio Luís Draque Penso, CPF nº 905.620.117-49, na condição de Ordenador de Despesas do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, por ter indevidamente adjudicado o objeto da Concorrência nº 4-00102/09-7 à empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda. , haja vista a inobservância ao subitem 6.3.3.3 do Edital, que cuida do atestado de qualificação técnica de serviços que envolvam equipamentos com no mínimo 1.400 t (mil e quatrocentas toneladas), bem como a certidão de regularidade fiscal com data de validade vencida, em desacordo com os arts. 3º e 27, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, que tratam, respectivamente, do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da exigência de regularidade fiscal para fins de habilitação, em face de possível irregularidade na elaboração do edital do Pregão nº 065/ 2009.

b) Ocorrências

I - ausência de atestado de qualificação técnica válido para atender à exigência consignada no subitem 6.3.3.3 do edital, em face de diversos vícios insanáveis no documento emitido pela empresa Octrans Logística e Transportes Ltda. em nome da empresa Locar Transportes Técnicos e Guindastes Ltda. , de 3/1/2008, tais como:

I.1 – incerteza quanto à natureza e à tonelagem dos serviços especificados no referido atestado, em razão de relatório técnico elaborado pela Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos – COPPETEC (fls. 106/117);

1.2 – divergência entre a data constante do atestado em comento (abril de 2006) e a data consignada no relatório oficial de pesagem certificado pela Petrobrás, por ocasião da efetiva prestação do serviços na plataforma marítima de Manati, em agosto de 2007; e

1.3 – emissão de atestado subscrito por pessoa física integrante do quadro de funcionários da própria Locar Transportes Técnicos e Guindastes Ltda, conforme evidências de fls. 98/105 (Sr. Ricardo Cardoso Teixeira, CPF nº 135.454.198-78);

II - alteração indevida da exigência de tonelage mínima especificada no subitem 6.3.3.3 do edital, por meio do documento denominado 'Subsídios para análise de contrato administrativo' (fls. 133/134), de 13/11/2009; e

III – aceitação indevida de certidão de regularidade fiscal com data de validade vencida, para fins de habilitação (fls. 97).

d) facultar à empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda. a oportunidade de se manifestar nos presentes autos, caso seja de seu interesse; e

e) enviar cópia desta instrução, bem como da deliberação que vier a ser proferida, aos referidos responsáveis e à empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda. , para subsidiar a manifestação das partes envolvidas.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A presente Representação, autuada pela 3ª Secex a partir de expediente encaminhado a este Tribunal, noticiando irregularidades na realização da Concorrência nº 4-00102/09-7 pelo Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro – AMRJ, merece ser conhecida por esta Casa, porquanto encontra amparo nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

2. A partir do referido expediente, a unidade técnica identificou os seguintes indícios de irregularidades na condução do certame, cujo objeto consiste na contratação de serviço de transporte do submarino Tapajó (operação de **load out**):

2.1. o atestado de qualificação técnica apresentado pela licitante vencedora (emitido pela empresa Octrans Logística e Transportes Ltda.) não seria válido para atender à exigência consignada no subitem 6.3.3.3 do edital, visto que:

2.1.1. esse documento, que certifica o deslocamento (embarque) da plataforma marítima de Manati no total de 1.670 toneladas, não garantiria a qualificação técnica da licitante para execução do objeto da concorrência, conforme relatório produzido pela Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos, cuja conclusão transcrevo a seguir:

“a – O submarino Tapajós é formado de uma peça única, não podendo ser seccionado para transporte.

b – O peso total aproximado dos componentes [da plataforma] – jaqueta, convés e heliponto – é de 1.000 toneladas.

c – A tonelage total dos equipamentos mencionados no item b não atende a exigência de 1.400 toneladas prevista no edital e nem as 1.280 toneladas para o deslocamento leve.

d – A ordem de montagem dos componentes [da plataforma] – jaqueta, convés e heliponto – possibilita o transporte desses equipamentos, conforme descrito no item 2 deste relatório, em no máximo 650 toneladas.

e – Sendo o submarino Tapajós um só equipamento, o ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA deveria explicitar a capacidade de transporte de carga com peso individual de, no mínimo, 1.400 toneladas para atender ao Edital.”

2.1.2. há divergência entre a data constante do atestado apresentado (abril de 2006) e a data consignada no relatório oficial de pesagem certificado pela Petrobrás, por ocasião da efetiva prestação dos serviços na plataforma marítima de Manati (agosto de 2007);

2.1.3. o atestado foi subscrito por pessoa física integrante do quadro de funcionários da própria Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda.;

2.2. teria havido alteração indevida da exigência de tonelagem mínima especificada no subitem 6.3.3.3 do edital do certame, por meio do documento intitulado “Subsídios para análise de contrato administrativo”; e

2.3. houve aceitação de certidão de regularidade fiscal com data de validade vencida, para fins de habilitação da empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda..

3. Como bem ponderou a unidade técnica, tais vícios expuseram a administração pública ao risco de dano ao erário, tanto pela possibilidade de inexecução do serviço, contratado por R\$ 3.375.000,00, como por eventuais danos causados ao submarino, em razão da falta de experiência da empresa vencedora em operações do tipo.

4. Embora não tenham sido apontados prejuízos dessa natureza – e há informações nos autos de que o serviço objeto dessa contratação já foi concluído – é de se notar que o certame contou com a participação de uma única empresa e que o valor contratado superou o orçado pelo Arsenal de Marinha em cerca de R\$ 800.000,00, o que suscita dúvidas acerca da economicidade da contratação.

5. Diante disso e considerando que está afastado o requisito do **periculum in mora**, essencial à adoção de medida **ad cautelam**, verifico cabível, nesta oportunidade, a realização de audiência do presidente da comissão permanente de licitação e do ordenador de despesas do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, para que se manifestem sobre as irregularidades indicadas nos itens 2.1 a 2.3 desta Proposta de Deliberação e para que justifiquem a contratação do serviço por preço superior ao estimado em cerca de R\$ 800.000,00, o que indica a possibilidade de ato de gestão antieconômico.

Pelo exposto, acatando a proposta de encaminhamento oferecida pela 3ª Secex, com os ajustes que considero pertinentes, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de março de 2010.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

ACÓRDÃO Nº 353/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.026/2010-4.

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.

3. Interessada/Responsáveis:

3.1. Interessada: 3ª Secex.

3.2. Responsáveis: Antônio Luís Draque Penso (CPF 905.620.117-49); Marcos Vinícios Colodeti dos Santos (CPF 790.230.967-20).

4. Unidade: Arsenal de Marinha no Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: 3ª Secex.

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada pela 3ª Secex a partir de expediente encaminhado a este Tribunal, noticiando irregularidades na condução da Concorrência nº 4-00102/09-7 pelo Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro;

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

9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar, por não restar caracterizado o requisito do **periculum in mora**;

9.3. determinar, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a realização de audiência dos Srs. Marcos Vinícios Colodeti dos Santos e Antônio Luís Draque Penso – respectivamente, presidente da comissão permanente de licitação e ordenador de despesas do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro – para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa quanto às irregularidades indicadas a seguir, verificadas na condução da Concorrência nº 4-00102/09-7, destinada à contratação de serviço de transporte do submarino Tapajó (operação de **load out**):

9.3.1. o atestado de qualificação técnica apresentado pela licitante vencedora (emitido pela empresa Octrans Logística e Transportes Ltda.) não é válido para atender à exigência consignada no subitem 6.3.3.3 do edital, visto que:

9.3.1.1. esse documento, que certifica o deslocamento (embarque) da plataforma marítima de Manati no total de 1.670 toneladas, não garante a qualificação técnica da licitante para execução do objeto da concorrência, conforme relatório produzido pela Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos;

9.3.1.2. há divergência entre a data constante do atestado (abril de 2006) e a data consignada no relatório oficial de pesagem certificado pela Petrobrás, por ocasião da efetiva prestação dos serviços na plataforma marítima de Manati (agosto de 2007);

9.3.1.3. o atestado foi subscrito por pessoa física integrante do quadro de funcionários da própria Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda.;

9.3.2. houve alteração indevida da exigência de tonelage mínima especificada no subitem 6.3.3.3 do edital do certame, por meio do documento intitulado “Subsídios para análise de contrato administrativo”; e

9.3.3. houve aceitação de certidão de regularidade fiscal com data de validade vencida, para fins de habilitação da empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda.;

9.3.4. a contratação do serviço foi efetivada pelo preço de R\$ 3.375.000,00, bastante superior ao valor estimado pelo Arsenal de Marinha, o que indica a possibilidade de ato de gestão antieconômico;

9.4. determinar a oitiva da empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda., de modo a lhe franquear a oportunidade de se manifestar nos presentes autos, caso seja de seu interesse; e

9.5. encaminhar cópia da instrução de fls. 140/146 e do documento de fls. 106/113, bem ainda deste Acórdão e do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos responsáveis indicados no item 9.3 desta deliberação e à empresa Locar Guindastes e Transportes Intermodais Ltda., para subsidiar a apresentação das respectivas defesas.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0353-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, 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 (Relator) e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Presidente

Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 008.477/2008-0.

Apensos: TCs 008.870/2009-9 e 008.030/2009-0.

Natureza: Embargos de Declaração.

Órgão: Secretaria Especial de Portos.

Recorrente: Ecoplan Engenharia Ltda. (CNPJ 92.930.643/0001-52).

Advogado constituído nos autos: Valéria Ilda Duarte Pessoa (OAB/DF nº 9.706).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OBSCURIDADE, OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste Relatório, a instrução a cargo de auditor federal da Secretaria de Recursos – Serur, fls. 53/59 do anexo 2, aprovada pelo gerente de Divisão daquela unidade, nos termos da competência que lhe foi delegada, fl. 60 do anexo 2, **verbis**:

“Trata-se de embargos de declaração opostos pela Ecoplan Engenharia Ltda, líder do consórcio contratado, em razão de seu inconformismo com o Acórdão 327/2009-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 008.477/2008-0.

2. A auditoria foi realizada pela Secex/RS na Secretaria Especial de Portos da Presidência da República nas obras de Ampliação de Molhes do Canal de Acesso ao Porto de Rio Grande/RS, em atendimento ao Acórdão 461/2008-Plenário.

3. Após o regular desenvolvimento do processo, foi prolatado o Acórdão 327/2009-TCU- Plenário, contra o qual se insurge a recorrente e cujo teor, no que interessa ao deslinde da questão, está transcrito abaixo:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República que, no âmbito do contrato nº AQ-96/2003-00:

9.1.1. confirme o efetivo recolhimento da contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL, exigindo para tanto que a empresa Ecoplan Engenharia Ltda. comprove que incorreu no referido gasto na execução contratual;

9.1.2. apure os valores pagos indevidamente ao consórcio Ecoplan/Planave pelo superfaturamento relativo aos itens de pessoal e pela inclusão, na taxa de bonificações e despesas indiretas – BDI, de 5% a título de imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN, enquanto que a lei municipal exige 4%;

9.1.3. efetue retenções dos valores indevidamente pagos nas faturas vincendas do contratado;

9.1.4. realize a adequação do contrato, mediante a substituição da alíquota do ISSQN e, se for o caso, a retirada da parcela referente à CSLL, bem como ajuste os valores constantes na planilha de preços do contratado de acordo com os salários efetivamente pagos aos seus empregados;

9.1.5. informe a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, o resultado das medidas dos subitens anteriores;

9.2. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhe que as ocorrências identificadas na presente fiscalização não recomendam o bloqueio dos recursos orçamentários, relativos ao exercício de 2008, para a obra examinada nestes autos, bem assim que as irregularidades que ensejaram a restrição orçamentária do empreendimento, apuradas no âmbito do TC 010.189/2002-2, encontram-se saneadas, conforme Acórdão 1.568/2008-Plenário;

9.3. arquivar o presente processo, sem prejuízo de que, nos termos do art. 250, inciso II (parte final), do RITCU, a Secex/RS promova o monitoramento da determinação contida no item 9.1'.

4. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade constante às fls. 11/12 deste anexo, pelo conhecimento dos embargos de declaração, suspendendo-se os efeitos em relação ao item 1.5 do Acórdão recorrido, com fulcro no art. 34, § 2º, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 287, § 3º, do RITCU.

5. Despacho do Relator André Luís de Carvalho (fl. 23, deste) pelo conhecimento do recurso, determinou ainda a expedição de certidão requerida pela embargante a respeito dos efeitos do recurso oposto.

6. A certidão apontou o efeito suspensivo em relação aos prazos para cumprimento do Acórdão embargado e para interposição dos demais recursos previstos, com fundamento no art. 287, § 3º, do RITCU, destacando que o efeito suspensivo não alcançava a eficácia da medida cautelar proferida nem a retenção dos valores indevidamente pagos, prevista no subitem 9.1.3 do Acórdão embargado (fl. 24). O teor da certidão foi mantido pelo Acórdão 902/2009-Plenário (fl. 31, deste), acolhendo a instrução de fls. 25/26 desta Secretaria de Recursos.

7. Inconformada com a decisão acima, a recorrente interpôs ainda agravo (fls. 1/11 do anexo 3), o qual foi conhecido e teve provimento negado pelo Acórdão 1.508/2009-Plenário (fls. 331/335 do vol. 1). O referido Acórdão determinou o envio dos autos à Secretaria de Recursos, para que se procedesse à análise dos embargos de declaração opostos ao Acórdão 327/2009-Plenário.

Argumento.

8. Assevera que o Acórdão não considerou os argumentos da embargante para justificar os valores recebidos a título de pagamento pelos itens de pessoal e aqueles pagos aos profissionais contratados para o desempenho de suas funções.

9. A decisão não teria observado que o contrato em análise adotou o regime de empreitada por preço unitário, definido pelo art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 8.666/1993. Salienta que o contrato em apreço não se regia pelo regime de 'administração contratada', o qual seria caracterizado pela cobrança de adicional sobre as despesas incorridas, regime este não adotado pela lei de licitações.

10. Requer pronunciamento explícito sobre a possível violação ou não ao art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 8.666/1993.

Análise.

11. O argumento não socorre o recorrente, visto que não se discute a natureza do contrato celebrado.

12. Em momento nenhum se cogita da adoção do regime de administração contratada, nem se afirma que o contrato deveria prever a cobrança de um percentual sobre as despesas efetuadas pelo contratado, nem taxa de administração sobre despesas reembolsáveis.

13. Não se exige aqui a comprovação de desembolso de determinada quantia para que se justifique o pagamento de um adicional. Tal comportamento realmente não seria admitido pelo ordenamento jurídico, pois implicaria um favorecimento do contratado em função da ampliação dos gastos com a obra e o serviço. Dessa forma, justificou-se o veto à alínea 'c' do art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 8.666/1993. Nesse sentido, observamos o Acórdão 2.016/2004 e as Decisões 1.070/2002 e 978/2001, todos proferidos pelo Plenário.

14. Ao remeter sua argumentação a uma suposta determinação para que fosse adotado o regime de administração contratada, o recorrente acaba por evitar o cerne da discussão abordada pelo Acórdão ora atacado, sendo ociosa qualquer menção ao dispositivo legal mencionado. Não se trata de discutir se houve ofensa ou não aos regimes trazidos pelo art. 6º, inciso VIII, da lei de licitações.

15. Sobre a argumentação de que a licitação era por preço global, qualquer valor que não seja custo direto, custo indireto ou lucro é indevido pela Administração.

16. Nos termos do Acórdão 85/2007-Plenário, 'os orçamentos em uma licitação devem ser elaborados da forma mais cuidadosa possível, de forma que reflitam adequadamente os preços de mercado, para que a administração tenha segurança de estar adquirindo produtos/serviços a preços justos'.

17. Vale lembrar que é obrigatória a presença, no projeto básico, do orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, nos termos do art. 6º, inciso IX, alínea 'f', da Lei nº 8.666/1993.

18. Ressalte-se ainda que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme o art. 7º, § 2º, inciso II, do mesmo diploma legal.

19. Segundo o próprio Marçal Justen Filho, em trecho adjacente à citação trazida pela embargante, 'a empreitada por preço global não elimina a necessidade de o edital exigir que o particular apresente a planilha demonstrativa de preços unitários. Mais ainda, é indispensável que o edital estabeleça os critérios de aceitabilidade de preços máximos e unitários. A planilha de preços unitários não se destina a julgar as propostas segundo os preços unitários, mas a verificar a sua seriedade e exequibilidade' (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008. pág. 125).

20. O fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. Mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato.

21. Esse controle deve ser objetivo e se dar por meio da prévia fixação de critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global, tendo como referência os valores praticados no mercado e as características do objeto licitado.

22. Na rubrica destinada aos lucros, já constantes do BDI, estão incluídos os valores que contemplam a remuneração do construtor, definida com base em valor percentual sobre o total dos custos diretos e das despesas indiretas.

23. A cobrança em duplicidade de valores que se encontram detalhados na planilha orçamentária e previstos no BDI é irregularidade que prejudica a administração, conforme salientado por Cláudio Altounian (Altounian, Cláudio S. Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. pág. 170).

24. Nos termos do Acórdão 310/2006-Plenário:

'O DFP é imprescindível, pois é ele que permite verificar se os preços unitários e demais custos praticados na licitação e na contratação são aceitáveis e estão de acordo com os preços de mercado. (...)

Esse demonstrativo representava o detalhamento da proposta, em que eram discriminados todos os custos da empresa (mão-de-obra, encargos sociais, custos financeiros e outros) e seu percentual de lucro. (...) Tendo sido a MANA a vencedora da licitação (contrato nº 250.2.078/01-8), a planilha e o demonstrativo de formação de preços apresentados por ela na licitação (fls. 46/49, anexo 1) vinculavam a empresa durante a execução do contrato. Não poderia a empresa vencer o certame declarando certos níveis de remuneração de mão-de-obra e, na execução do contrato, não observar esses níveis e ser remunerada conforme os patamares pactuados, o que significava, na prática, um aumento de sua margem de lucro em relação ao que foi declarado no demonstrativo de formação de preços.

O custo de mão-de-obra efetivamente incorrido pela MANA é o somatório dos custos tidos diretamente com seus funcionários, obtido a partir das folhas de pagamento apresentadas, com os montantes pagos às subcontratadas. Para o cálculo do valor que deveria ter sido pago à empresa, esse custo deve ser inserido no DFP apresentado pela empresa, mantendo-se os demais custos que foram apresentados no referido demonstrativo.'

25. Ocorre que, quanto as despesas de pessoal, o orçamento apresentado pelo consórcio contratado foi elaborado com valores superestimados, conforme demonstrou a unidade técnica, sendo a remuneração dos profissionais constantes dos orçamentos superior à dos profissionais efetivamente contratados.

26. Verifica-se, portanto, que os padrões de remuneração previstos no orçamento não se mostravam compatíveis com os praticados no mercado, tendo a superestimativa dos custos possibilitado que a contratação fosse feita nos patamares em que ocorreu. Ante o exposto, não se mostra viável acatar os argumentos opostos pela recorrente, não tendo ocorrido a alegada omissão.

Argumento.

27. Informa que o edital prescreveu regras quanto ao valor mínimo legal dos salários estabelecidos para cada categoria profissional. Conforme a cláusula citada, a licitante terá liberdade de cotar os preços unitários relativos a cada um dos elementos discriminados, mas, no tocante a salários, deveria observar os valores mínimos estabelecidos por lei.

28. Alega que o pagamento mínimo ou máximo de salários aos trabalhadores não deveria ser objeto de verificação específica por parte da administração, que não tem como intervir na relação de emprego sem usurpar competência da Justiça do Trabalho. Alega contradição com o disposto no Acórdão 2.632/2007-Plenário.

29. Sustenta que a gestão do pessoal encarregado para a execução material do contrato compete apenas à empresa contratada, não à administração contratante, e que a fiscalização do Estado deve-se dar por meio das medições às obras e serviços e pela apresentação de relatórios periódicos.

Análise.

30. É fato que o edital estabelecia que a licitante observasse os valores mínimos estabelecidos por lei. Tal exigência, no entanto, revela-se apenas esclarecedora e enfática, uma vez que tal obrigatoriedade não decorre do edital, mas das próprias leis trabalhistas e do disposto no art. 7º, incisos IV e V, da Constituição Federal.

31. Não se trata de verificar se os salários foram pagos desobedecendo ao salário mínimo ou ao piso da categoria, questões que efetivamente seriam discutidas no âmbito da Justiça trabalhista. O que está em análise perante esta Corte de Contas é se a contratação obedeceu aos ditames da Lei nº 8.666/1993 e dos demais dispositivos legais atinentes à Administração Pública, o que não se enquadra dentre as competências da Justiça obreira. Dessa forma, inexistente a contradição ora alegada.

Argumento.

32. Argumenta que não se trata de contratação de mão de obra, e sim da entrega de produtos elaborados através de prestação de serviços especializados, ressaltando que o contrato teve por objeto a supervisão e a assessoria à fiscalização das obras de prolongamento dos molhes da barra do Porto de Régio Grande.

33. Salaria que os objetos contratados pela Administração Pública são entregues por meio de relatórios e por acompanhamento de medições mensais, atestadas pelo ente público. Dessa forma, a contratação não visaria à oferta indireta de pessoal para prestar serviço ao órgão público, mas sim adquirir um produto. Devido à natureza jurídica do contrato, alguns dos profissionais receberam salários maiores do que os estabelecidos na proposta, enquanto outros profissionais receberam salários menores do que o previsto.

34. Afirma haver dúvidas se as faturas referidas no Acórdão refletem valores pagos aos trabalhadores inferiores ou superiores ao constante da tabela de preços que integrou a proposta vencedora da licitação, ou se as mencionadas faturas refletem suposto excesso de lucro auferido pela embargante. Postula não ter ficado claro se o embargante recebeu pagamento de valores superiores aos previstos no edital ou se recebeu estes mesmos valores com margem de lucro maior do que a que foi prevista inicialmente.

Análise.

35. O Acórdão ora impugnado em momento nenhum trata da natureza jurídica do contrato celebrado com a líder do consórcio ora recorrente. Não se cogita que o contrato celebrado fosse de

cessão de mão-de-obra, nem de oferta indireta de pessoal para prestar serviço ao órgão público, como infere a embargante. Contrato de tal modalidade implicaria ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas.

36. Não há a alegada dúvida no Acórdão atacado. Conforme o relatório do Acórdão 327/2009-Plenário:

‘Está definido, na planilha de preços, um item destinado exclusivamente à remuneração pelos serviços prestados, qual seja o E1 (fl. 131), onde o lucro se encontra inserido. Todos os demais itens são os custos reais que o contratado terá para a prestação desses serviços. Com esse procedimento, que é a explicitação de todos os componentes do preço final, o contratante deseja saber, com nitidez, como este preço foi apurado de forma transparente aos demais licitantes e aos contribuintes, que são os reais contratantes e pagadores desses valores.’

37. Já a proposta de deliberação do Acórdão traz, *in verbis*:

‘conseguir ganhos extraordinários com o pagamento da folha de pessoal não se coaduna com a justa remuneração que o fornecedor deve auferir nem se justifica pelos argumentos apresentados pela Ecoplan Engenharia Ltda., pois a planilha de preços já contempla todos os custos incorridos pela empresa para a execução da obra.’

38. No momento em que a contratada paga aos seus colaboradores valores inferiores aos declarados, majora indevidamente sua margem de lucro, margem de lucro essa que estava previamente definida no contrato celebrado, por meio do BDI.

39. Não se trata de comparar os valores efetivamente pagos com os valores mínimos previstos em edital, mas sim com os orçados pela própria contratada.

40. O embargante tão-somente propõe que seja observado o preço global do contrato, mas tal análise não é exauriente. Insiste em afirmar que o valor da retribuição paga a cada um dos trabalhadores fosse desconsiderada, mas tal solução simplesmente não é admitida pelo ordenamento jurídico, em especial pelo princípio da eficiência.

41. A majoração indevida do lucro da empresa contratada implica em desembolso indevido por parte do contratante, que pagou pela utilização de insumos produtivos que deveriam ser remunerados em patamar superior. A substituição de tais insumos por fatores de produção remunerados em valor inferior revela que o dispêndio de recursos públicos, antes pactuado, era em verdade desnecessário.

42. Sob tal ângulo, não é possível se afirmar que o contrato como delineado seja benéfico ao erário, sendo merecedor dos reparos ora determinados.

Argumento.

43. Pugna que o Tribunal coloca em risco o equilíbrio econômico financeiro e a execução do contrato, pois os cálculos foram elaborados sem considerar a totalidade dos valores globais pagos pela embargante ao corpo técnico de trabalhadores, e sim os valores pagos individualmente a cada um deles.

44. Sustenta que a decisão recorrida omite o exato valor que seria glosado ou retido, ressaltando os prejuízos decorrentes da paralisação da obra. Alerta que os prejuízos da paralisação seriam maiores que o alegado superfaturamento, e que a administração poderá ainda executar a garantia que foi prestada pelo recorrente. Tal valor prestado em garantia afastaria qualquer risco de prejuízo ao erário, caso seja adotada decisão de que determine devolução de valores recebidos, restando desnecessária a retenção de valores.

Análise.

45. O exato valor a ser glosado e retido, por ocasião das faturas vincendas do contratado, ainda será apurado pela própria Secretaria Especial de Portos, administração pública contratante, nos termos da determinação plasmada nos itens 9.1.2 e 9.1.3. do Acórdão 327/2009-Plenário, não sendo caso de omissão.

46. Quanto aos alegados prejuízos decorrentes da paralisação da obra, em momento nenhum esta Corte de Contas determinou tal paralisação. Pelo contrário, uma vez saneadas as irregularidades verificadas, as ocorrências identificadas não recomendariam o bloqueio dos recursos orçamentários, nos termos do item 9.2 do Acórdão ora vergastado.

47. Por fim, quanto à garantia que foi prestada pelo recorrente, ela não se destina a substituir os valores recebidos indevidamente pelo contratado, e sim demonstrar a capacidade econômica de execução do objeto pelo contratado e resguardar a administração de eventuais insucessos relativos à inexecução (Torres, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 2ª Ed. Salvador: Jus Podivm, 2009). Ao final do contrato, caso sua utilização mostre-se desnecessária, a garantia será restituída, atualizada monetariamente, nos termos do art. 56, § 4º, da Lei nº 8.666/1993.

48. Nos dizeres do Acórdão 1.372/2007-Plenário, ‘a retenção de valores nas faturas seguintes dos contratos, em razão de sobrepreço apurado, atende duplamente o interesse público na medida em que resguarda o erário da concretização do pagamento de valores possivelmente indevidos ao tempo em que permite o prosseguimento de relevantes obras, bem como a continuidade dos pagamentos não questionados na lide’.

Proposta de encaminhamento.

49. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I. com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443, de 1992, conhecer os presentes embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los;

II. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à embargante.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Preliminarmente, registro que os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos pelo TCU, porquanto preenchidos os requisitos legais e regimentais aplicáveis à espécie.

2. Quanto ao mérito, ratificando a análise da Serur, entendo que os embargos devem ser rejeitados, uma vez que não há contradição, omissão ou obscuridade no Acórdão 327/2009-TCU-Plenário.

3. Como visto no Relatório precedente, os argumentos apresentados pela recorrente estão direcionados aos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão recorrido, os quais contêm comandos relativos ao superfaturamento no pagamento de pessoal no âmbito do Contrato nº AQ 96/2003-00, firmado entre a Secretaria Especial de Portos e a empresa ora embargante (Ecoplan Engenharia Ltda.), objetivando a prestação de serviços de supervisão e assessoria à fiscalização da obra de prolongamento dos molhes da barra do Porto de Rio Grande/RS.

4. A embargante argumenta, em síntese, que a decisão combatida não observou a natureza do referido contrato; produziu dúvidas quanto ao recebimento dos valores contratados; foi contraditória com o Acórdão 2.632/2007-TCU-Plenário, no quesito referente à competência para fiscalizar o pagamento de salários de pessoal das entidades privadas; e omitiu o exato valor a ser glosado ou retido.

5. Compulsando os autos, observo que o Acórdão embargado, no que tange ao deslinde deste recurso, não questionou a natureza do Contrato nº AQ 96/2003-00, tampouco a empresa ora embargante levantou tais questionamentos quando das suas razões de justificativa, razão pela qual é indevida a argumentação de que a referida decisão tenha fundamento em qualquer regime de prestação de serviços.

6. O foco da referida decisão foi o pagamento de um item contratual (salários) em desacordo com o estabelecido no orçamento elaborado no certame licitatório, consoante indiquei no item 9 da Proposta de Deliberação do Acórdão 327/2009-Plenário, *in verbis*:

“(…) 9. Em relação aos demais itens apontados neste feito (inclusão indevida de percentual referente ao ISSQN e pagamento da folha salarial em desacordo com as condições da licitação), alinho-me à conclusão da unidade técnica no sentido de que deve ser determinado ao órgão que apure e corrija essa falhas, visto que os responsáveis não elidiram as irregularidades.”

7. Ademais, consta no relatório de fiscalização da Secex/RS, fls. 169, que a “equipe de auditoria verificou que os salários efetivamente pagos aos profissionais do consórcio contratado são consideravelmente inferiores aos da proposta comercial e que têm sido cobrados da SEP.”

8. Dessa forma, incabível o argumento da embargante de que há dúvidas em relação ao recebimento dos valores contratados, se superiores aos previstos no edital ou se recebidos com margem de lucro maior do que previsto inicialmente, visto que nas minhas razões de decidir acolhi a conclusão da auditoria da unidade técnica no sentido de que a embargante recebera os valores contratados com o órgão contratante, mas incorrera em despesas inferiores às previstas no edital, o que resultaria em indevido ganho extra, culminando, assim, no inquinado superfaturamento.

9. Ademais, não procede a afirmação de que o Acórdão embargado é contraditório com outra decisão desta Corte, porque a contradição que se busca corrigir em sede de embargos de declaração deve ser observada na própria decisão contestada, e não do confronto dessa com outra deliberação, como se pode aprender dos mínimos ensinamentos da doutrina especializada.

10. Mesmo assim, o TCU, no questionado comando do Acórdão 327/2009-Plenário, não invade a competência da Justiça Trabalhista, como insinua a embargante, pois se trata do cumprimento da sua missão legal e constitucional na defesa do erário federal, determinando a correta execução de contratos administrativos, cujas despesas apresentam-se lesivas aos interesses públicos.

11. Igualmente, inexistente omissão quanto aos valores a serem ressarcidos, porque essa tarefa cabe ao órgão contratante, detentor de todos os documentos atinentes ao contrato em debate. A este Tribunal, com base no trabalho da equipe de auditoria, que se valeu de dados amostrais, coube identificar os pagamentos incorretos e determinar a correção dessa falha, sem prejuízo, é claro, da avaliação posterior pelos técnicos da secretaria do TCU.

12. Por fim, não é correto atribuir possível paralisação dos serviços contratados à decisão recorrida, haja vista que não houve determinação nesse sentido, sendo unicamente responsabilidade da empresa embargante paralisar o cumprimento de seu dever contratual, o que deve ser devidamente repellido pelo contratante, nos termos do referido acordo.

13. Aliás, como bem assinalou a Serur, a garantia oferecida pela contratada, embora não se preste para o ressarcimento determinado por esta Corte, serve para resguardar a administração pública de eventual inexecução contratual.

Ante o exposto, propugno por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de março de 2010.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 354/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.477/2008-0.
- 1.1. Apensos: TCs 008.870/2009-9 e 008.030/2009-0.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.
3. Recorrente: Ecoplan Engenharia Ltda. (CNPJ 92.930.643/0001-52).
4. Órgão: Secretaria Especial de Portos.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RS (SECEX-RS).
8. Advogado constituído nos autos: Valéria Ilda Duarte Pessoa (OAB/DF nº 9.706).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela empresa Ecoplan Engenharia Ltda. em face do Acórdão 327/2009-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0354-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, 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 (Relator) e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 033.367/2008-6.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Entidade: Município de Corumbá/MS.

Interessado: Senado Federal.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNA. GARANTIA DA UNIÃO. AUTORIZAÇÃO DO SENADO FEDERAL. CONHECIMENTO. SOLICITAÇÃO INTEGRALMENTE ATENDIDA. INFORMAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL E AOS ÓRGÃOS LOCAIS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução formulada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental, lançada às fls. 12/17 dos autos, nos seguintes termos:

“Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, realizada por meio do Ofício do Senado Federal n.º 2023, de 18 de dezembro de 2008 (fl.1), o qual encaminha a Resolução do Senado Federal nº 40/2008, que autoriza o Município de Corumbá/MS a contratar operação de crédito externo, com garantia da União, junto ao Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), no valor de até US\$ 3.217.500,00 (três milhões, duzentos e dezessete mil e quinhentos dólares norte-americanos) e recomenda que este Tribunal realize o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes da referida operação de crédito.

2. A presente Solicitação do Congresso Nacional, requerida pelo Presidente do Senado Federal, atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 232 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

3. A documentação relacionada à operação de crédito externo em questão, em anexo a estes autos, foi obtida junto ao Senado Federal e compõe-se de cópias de pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da recomendação da Comissão de

Financiamentos Externos (COFIEX/MPOG), de pareceres técnicos da Secretaria Municipal de Finanças e Administração do Município de Corumbá/MS, da Procuradoria-Geral do Município de Corumbá/MS, dentre outros documentos.

ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO

4. De início, deve-se registrar, quanto à recomendação do Congresso Nacional da realização de acompanhamento da aplicação dos recursos obtidos por meio da referida operação de crédito, que o Tribunal proferiu o Acórdão nº 2328/2008 – Plenário, no qual esclarece, em seu item 9.2.2, o seguinte:

‘(...) a competência do Tribunal de Contas da União, no tocante às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, limita-se à fiscalização e controle das garantias prestadas pela última, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao princípio federalista e, por consequência, à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, caput, da Constituição Federal;’

5. Deste modo, não compete ao TCU a verificação da aplicação dos recursos obtidos na operação de crédito em análise, tendo em vista, tratar-se de ação governamental de esfera municipal, sem qualquer aporte financeiro por parte da União, sujeita, portanto, ao controle dos órgãos e autoridades estaduais e municipais competentes. Neste contexto, compete a este Tribunal apenas o acompanhamento da concessão da garantia prestada pela União, e no caso da execução pelo Banco credor da garantia assumida, o acompanhamento da execução da contragarantia prestada pelo Município.

6. A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, mediante Parecer nº 968/2008 – COPEM/STN (Anexo 1 - fls. 27/30), analisou diversos aspectos pertinentes ao cumprimento de limites e condições para contratação da operação de crédito em questão, entre eles o atendimento aos limites constantes da Resolução SF nº 43/2001, art. 6º, § 1º, incisos I e II e art. 7º, incisos I, II e III, tendo o Município de Corumbá/MS atendido ao enquadramento exigido. A STN também certificou a inexistência de inadimplência do Município junto às instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, em pesquisa realizada no Sistema do Banco Central (SISBACEN), o cumprimento do art. 21, inc. VIII, da Resolução SF nº 43/2001 e a inexistência de registros de inadimplência junto a órgãos públicos federais, conforme consulta ao Cadastro Único de Convenientes (CAUC).

7. A STN também atesta, por meio do Parecer nº 1332/2008 GERFI/COREF/STN, (Anexo 1 - fls. 18/26), que foram cumpridas as seguintes formalidades necessárias à concessão da garantia da União: inclusão no Plano Plurianual do Município, conforme 2ª revisão do PPA para o período de 2008/2009; previsão orçamentária suficiente para o exercício de 2008; autorização legislativa para contratação da operação de crédito e oferecimento das cotas de repartição constitucional a título de contragarantia à garantia da União; atendimento do limite de endividamento; atendimento aos limites para concessão da garantia da União (art. 9º da Resolução 48/2007 do SF); capacidade de pagamento do Estado; vinculação das receitas previstas nos artigos 156, 158 e 159, nos termos do § 4º do art. 167 (CF), sendo as garantias oferecidas consideradas suficientes para ressarcir a União; situação de adimplência junto à Administração Pública Federal e suas entidades controladas; inexistência de registro de compromissos honrados pela União em nome do Município de Corumbá/MS nos últimos anos, decorrentes de garantias concedidas, demais exigências da Portaria nº 497/90, da Resolução SF nº 48/2007 e da Lei Complementar nº 101/2000.

8. A análise da capacidade pagamento do Município de Corumbá/MS foi realizada pela STN e consubstanciada na Nota nº 325/2008 COREM/STN (Anexo 1, fls. 31). A análise da capacidade de pagamento utilizou critérios estabelecidos na Portaria MF nº 89, de 25/04/1997, e dados de 2004 a 2007 e projeções para os anos de 2008 a 2017. O parâmetro básico usado para classificar a situação financeira do Município foi o resultado primário médio ponderado. No período em análise, a média ponderada do resultado primário do município, segundo os critérios estabelecidos na Portaria MF nº 89/97, foi positiva e suficiente para saldar todos os serviços das dívidas contratadas, inclusive os da operação de crédito pleiteada, motivo pelo qual o ente foi classificado na categoria “A”.

9. Atesta a STN, no item 25 do Parecer 1332/2008/GERFI/COREF (Anexo 1, fls. 22), que nas projeções feitas de 2008 a 2017 acerca do comprometimento das transferências federais e receitas

próprias do Município, a margem disponível é sempre positiva e crescente, chegando a R\$ 46,94 milhões em 2017. Em 2014, exercício que apresenta os maiores valores devidos na projeção da operação de crédito em comento, entre amortização e juros, deverão ser pagos pelo Município de Corumbá/MS aproximadamente US\$ 560 mil por semestre, sendo que a margem disponível naquele mesmo exercício está projetada para R\$ 33,91 milhões, suficiente portanto para cobrir eventual dívida com a União caso esta tenha que honrar a garantia.

10. Em consulta feita no sítio do Tesouro Nacional na data de 14/12/2009 (Anexo 1, Vol. 1, fls. 335/336), verifica-se que em 2008, o Município de Corumbá/MS recebeu de transferências constitucionais da União o montante de R\$ 51,5 milhões, sendo que deste montante, mais de R\$ 20 milhões foram a título de Fundo de Participação dos Municípios. Até novembro de 2009, foram transferidos mais de R\$ 15,9 milhões de FPM ao Município de Corumbá/MS.

11. Convém ressaltar que o art. 3º, parágrafo único, inc. I, da Resolução nº 40/2008, do Senado Federal, condiciona o exercício da autorização concedida ao Município de Corumbá/MS à celebração de contrato com a União para a concessão de contragarantias.

12. Para a União, este é o instrumento hábil que minimiza drasticamente o risco existente sobre a concessão da garantia prestada, haja vista, que as receitas tributárias previstas nos artigos 156, 158 e 159 da Constituição Federal ficam comprometidas como contragarantias, sendo que várias delas, a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, são transferidas pela própria União, à qual compete a arrecadação.

13. Ainda sobre a execução da garantia pela instituição financeira, em caso de inadimplência do Município, convém ressaltar que a mesma apenas poderá ocorrer na fase de amortização do empréstimo que, de acordo com a autorização do Senado Federal (art. 2º, inciso VII) iniciará somente a partir de 2014. De fato, somente a partir desta data é que existirá algum risco para a União.

14. Deste modo, a averiguação por parte da Semag da eventual execução de garantias e contragarantias referentes a esta operação de crédito externo, não deverá ocorrer no âmbito deste processo, e sim nos acompanhamentos regulares a serem realizados por esta unidade, previstos no art. 3º da Instrução Normativa TCU n.º 59/2009, bem como os decorrentes dos encaminhamentos da Secretaria do Tesouro Nacional previstos no art. 4º do mesmo normativo.

15. Quanto à análise da concessão da garantia, além dos documentos obtidos junto ao Senado Federal, convém ressaltar o conteúdo do Parecer nº 1.030, de 2008, da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal (fls. 8/9), emitido quando da aprovação da operação de crédito.

16. O referido parecer aborda os diversos aspectos necessários à autorização da operação e à concessão da garantia pela União, abordando os pré-requisitos exigidos pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), e pelas Resoluções do Senado Federal n.º 40 e 43, ambas de 2001, e n.º 48 de 2007. A seguir são enumeradas e resumidas as informações constantes do parecer, que abordam o cumprimento das condições processuais, dos limites de endividamento, bem como das demais exigências existentes.

a) comprometimento médio com dispêndios totais situado na faixa de 8,12% a.a. com os serviços da dívida, abaixo do limite de 11,5%;

b) limites de endividamento considerados atendidos pela STN;

c) existência de margem na União para concessão da garantia pleiteada;

d) capacidade de pagamento suficiente, conforme análise da STN, estando o Município de Corumbá/MS classificado na categoria “A”, suficiente para recebimento de garantia da União;

e) autorização do Poder Legislativo Municipal para a contratação da operação de crédito, e inclusão do projeto nas leis orçamentária e do Plano Plurianual do Município;

f) previsão de formalização de contrato para oferecimento de contragarantia;

g) adimplência com a União e suas entidades controladas;

h) operação de crédito credenciada junto ao Banco Central do Brasil, evidenciando que o empréstimo atende à política de captação de recursos externos do País;

i) cálculos estimativos da STN indica que a operação deverá implicar uma taxa de juros em torno de 8,12% a.a., um patamar considerado aceitável por aquela Secretaria;

j) as demais condições e exigências estipuladas pelas Resoluções nºs 48/2007, 40/2001 e 43/2001, todas do Senado Federal, são atendidas pelo Município e pela União, conforme evidenciado pelos documentos que acompanham a mensagem em questão.

CONCLUSÃO

17. A presente Solicitação do Congresso Nacional preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232 do RITCU, motivo pelo qual propõe-se pelo seu conhecimento.

18. A autorização da presente operação de crédito externo condicionou à celebração de contragarantia com a União, na forma de vinculação das receitas próprias de que trata o art. 156 e das cotas de repartição de receitas de que tratam os arts. 158 e 159 da Constituição Federal. Os estudos feitos pela STN, que abrangem o período de 2008 a 2017, indicam margem de receita própria e de transferências suficiente para os compromissos financeiros assumidos pelo Município de Corumbá/MS. O montante de transferências do FPM para o Município de Corumbá/MS atingiu em 2008 a cifra de R\$ 20 milhões e até novembro de 2009, chegou a R\$ 15,9 milhões. Essas informações indicam que o risco de que eventual inadimplência por parte do Município de Corumbá/MS em relação à operação em questão venha a impactar o patrimônio da União é mínimo.

19. Há que se ressaltar também, que a hipótese de inadimplência do referido Município, somente existirá a partir de 2014, quando passará a haver amortização da operação de crédito pelo mesmo. Neste contexto, determina a IN-TCU nº 59/2009 que deverá a Secretaria do Tesouro Nacional, se for solicitada a honrar compromissos decorrentes da presente operação de crédito, em face do aval dado pela União, informar tempestivamente ao TCU acerca das medidas adotadas para executar as contragarantias existentes. Conclui-se, desta forma, que a eventual inadimplência do Município, deverá ser analisada futuramente, em outro processo, caso ocorra o recebimento de informações da Secretaria do Tesouro Nacional.

20. Deste modo, caberá à Semag, se for o caso, em vista do acompanhamento global a ser efetuado por meio do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, tomar as providências que forem pertinentes, no exercício das atribuições conferidas a esta unidade técnica pelo art. 3º, da mencionada IN.

21. Quanto à concessão da garantia, não se verificou impedimento para a realização desta.

22. Por fim, há que se considerar atendida integralmente a presente Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento no § 3º, do art. 2º, da IN TCU nº 59, de 2009, vez que, conhecida a presente Solicitação, será dado ciência ao Presidente do Congresso Nacional sobre os procedimentos que o Tribunal adotou e que adotará para o acompanhamento da presente operação de crédito externo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Diante do exposto, propõe-se à consideração superior:

I) Conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 232 do Regimento Interno deste Tribunal.

II) Considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento no art. 2º, § 3º, da IN-TCU nº 59, de 2009.

III) Informar à Presidência do Senado Federal que:

a) em análise preliminar sobre os pareceres emitidos no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, verificou-se que esses documentos foram favoráveis à contratação pleiteada e à concessão da garantia da União;

b) a fiscalização da operação de crédito em questão prosseguirá conforme os procedimentos estabelecidos na Instrução Normativa TCU nº 59/2009.

IV) Arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da IN TCU nº 59, de 2009.

V) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, e do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Presidência do Senado Federal, à Assembléia Legislativa, ao

Tribunal de Contas e ao Ministério Público, todos do Estado do Mato Grosso do Sul, e também à Câmara Municipal de Corumbá/MS.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Preliminarmente, o expediente encaminhado pelo Senado Federal merece ser conhecido, uma vez preenchidos os requisitos previstos no art. 232, III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, I, “a”, da Resolução n.º 215/2008-TCU.

2. De início, convém mencionar que a competência do Tribunal de Contas da União, no tocante às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, limita-se à fiscalização e controle das garantias prestadas pela última, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao princípio federativo e, por consequência, à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, **caput**, da Constituição Federal.

3. A mencionada atribuição desta Corte de Contas, materializada pelo Plenário desta Casa por meio do Acórdão 2.328/2008, foca a atuação do TCU na fiscalização e no controle das garantias prestadas pela União, possibilidade que somente passará a existir a partir de 2014, quando então terá início a amortização da operação de crédito em tela.

4. Registre-se que a União somente será chamada a honrar os compromissos assumidos pelo município em caso de inadimplência desse ente federativo, sendo de relevo registrar que o levantamento efetuado pela Secretaria do Tesouro Nacional, que abrange o período de 2008 a 2017, indica margem de receita própria e de transferências suficiente para os compromissos financeiros assumidos pelo município de Corumbá/MS.

5. Tendo em conta os estudos levados a efeito pela STN, a Semag destaca que o risco de que eventual inadimplência por parte do município de Corumbá/MS em relação à operação em questão venha a impactar o patrimônio da União é mínimo.

6. Nesse contexto, no caso de se configurar eventual inadimplência do município de Corumbá/MS, a qual será devidamente comunicada a esta Casa pela STN, tal fato será tratado não neste processo, mas em outro, razão pela qual é pertinente o arquivamento dos presentes autos.

7. Vale dar destaque, ademais, para a edição, pelo TCU, da Instrução Normativa nº 59, de 12 de agosto de 2009, que estabelece normas de tramitação e de acompanhamento das solicitações do Senado Federal acerca das resoluções de autorização das operações de crédito externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com garantia da União. Essa IN define, em seu art. 3º, como competências da Semag, as seguintes:

“I - manter o controle das operações de crédito externo a fim de verificar a completude das informações apresentadas no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo e a integridade das informações dos sistemas que lhe dão suporte;

II - requerer à Secretaria do Tesouro Nacional e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, do Ministério da Fazenda, e à Comissão de Financiamentos Externos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e a outros órgãos/entidades competentes, cópias dos respectivos pareceres relativos às operações de que trata esta Instrução Normativa, bem como dos documentos que os embasaram e a outros a estes associados;

III - realizar fiscalização com vistas a verificar, especialmente, o cumprimento dos arts. 11, parágrafo único, 12, e do § 1º do art. 14, todos da Resolução nº 48, de 2007, do Senado Federal;

IV - verificar a ocorrência de honra de garantia prestada pela União, quando da análise do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, realizado pelo Tribunal para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000;

V - planejar as ações de controle necessárias à fiscalização das operações de crédito externo.”

8. A par disso, impende registrar que, no § 3º do art. 2º, essa mesma norma define que “*após as comunicações referidas no caput [ciência ao Presidente do Senado Federal sobre os procedimentos já adotados e que adotará para o acompanhamento da operação de crédito externo, dentre outros, os previstos na Resolução TCU nº 215/2008], considerar-se-á integralmente atendida a Solicitação do Senado Federal, nos termos do art. 17, inciso II, e § 1º, inciso II, da Resolução TCU nº 215/2008, possibilitando o arquivamento do processo.*”

9. Desse modo, pertinente a proposta de arquivamento destes autos, sem prejuízo da adoção das demais medidas sugeridas pela unidade técnica.

TCU, Sala das Sessões Ministro, em 3 de março de 2010.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 355/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.367/2008-6.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Senado Federal.
4. Entidade: Município de Corumbá/MS.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Semag.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, realizada por meio do Ofício do Senado Federal nº 2023, de 18 de dezembro de 2008, o qual encaminha a Resolução do Senado Federal nº 40/2008, que autoriza o Município de Corumbá/MS a contratar operação de crédito externo, com garantia da União, junto ao Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), no valor de até US\$ 3.217.500,00 (três milhões, duzentos e dezessete mil e quinhentos dólares norte-americanos) e recomenda que este Tribunal realize o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes da referida operação de crédito;

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

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 232 do Regimento Interno deste Tribunal e do art. 4º, I, “a”, da Resolução nº 215-TCU, de 2008;

9.2. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento no art. 2º, § 3º, da IN TCU nº 59, de 2009;

9.3. informar à nobre Presidência do Senado Federal, por intermédio da Secretaria-Geral da Mesa, que:

9.3.1. em análise preliminar sobre os pareceres emitidos no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, verificou-se que esses documentos foram favoráveis à contratação pleiteada e à concessão da garantia da União;

9.3.2. a fiscalização da operação de crédito em questão prosseguirá conforme os procedimentos estabelecidos na Instrução Normativa TCU nº 59, de 2009;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Presidência do Senado Federal, por intermédio da respectiva Secretaria-Geral da Mesa, bem como à Assembléia Legislativa, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, todos do Estado do Mato Grosso do Sul, e também à Câmara Municipal de Corumbá/MS;

9.5. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da IN TCU nº 59, de 2009.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0355-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, 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 (Relator) e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário

TC 001.140/2009-0

Natureza: Representação.

Órgão: Procuradoria da República Pólo Ilhéus - Itabuna/BA.

Interessado: Bartira de Araújo Góes (908.263.615-87).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO.
ARQUIVAMENTO.

Relatório

Por meio do Ofício nº 2424/2008-BG, a procuradora da República no Pólo Ilhéus/Itabuna-Bahia, Bartira de Araújo Goés, "visando instruir o inquérito" nº 1.14.001.00115/2007-28, solicita que este Tribunal "se manifeste acerca do teor dos documentos anexos".

2. Os documentos a que se refere a procuradora contêm denúncias contra o prefeito do Município de Una/BA que apontam indícios de gestão irregular de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) relativos aos exercícios de 2006 e 2007.

3. A Secex-BA, em pesquisa nos pareceres prévios do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA) às contas do município nos anos de 2006 e 2007, verificou que o órgão de controle externo opinou pela regularidade das aplicações dos recursos destinados à remuneração dos profissionais da área de educação.

4. A unidade técnica pondera, contudo, que foge à competência deste Tribunal a apreciação de denúncias acerca do não-recolhimento das contribuições previdenciárias dos funcionários e de não recebimento de ajuda de custo pelos professores e alunos que cursam pedagogia no âmbito do Programa Proação.

5. Assim, propõe o conhecimento da representação e o encaminhamento de cópia dos autos ao TCM/BA e à Superintendência Regional do INSS no Estado da Bahia (INSS/BA) "para as providências que entenderem necessárias", bem como o envio de cópia da deliberação que vier a ser prolatada ao representante e posterior arquivamento dos autos.

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Esclareço, preliminarmente, que, a despeito da salvaguarda regimental para o encaminhamento monocrático de solicitação como essa, o caso suscita posicionamento institucional para viabilizar, tanto quanto possível, tratamento mais homogêneo desse tipo recorrente de demanda pelas diversas unidades técnicas, o que, a meu ver, torna o processo relevante para apreciação pelo Plenário.

2. O processo tem por origem ofício encaminhado, em 12/12/2008, pela procuradora da República Bartira de Araújo Góes, do Pólo Ilhéus/Itabuna-Bahia, ao secretário da Secex-BA, nos seguintes termos:

"Visando instruir o inquérito supracitado, com base no art. 129, VI, da Constituição da República, e art. 8, IV, da Lei Complementar nº 75/93, solicito a Vossa Senhoria que se manifeste acerca do teor dos documentos anexos".

3. Transcrevo o teor dos dispositivos mencionados:

"Art. 129 [CF]. São funções institucionais do Ministério Público: VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;"

"Art. 8º [Lei Complementar nº 75/1993] Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência: IV - requisitar informações e documentos a entidades privadas;"

4. As questões sobre as quais se requer a manifestação desta Corte são de interesse público e foram objeto de diligente análise da Secex-BA, que procedeu a levantamento de informações sobre o caso, as quais devem ser encaminhadas à procuradora da República Bartira de Araújo Góes, como subsídio à instrução do inquérito sob sua presidência.

5. Ressalto, contudo, que não se insere entre as funções, competências e atribuições do Tribunal de Contas da União, estabelecidas na Constituição da República, em sua lei orgânica, em seu regimento interno e em leis esparsas, manifestar-se sobre documentos que lhe sejam encaminhados por outras instituições, para fins de instrução de inquérito ou outro procedimento administrativo.

6. Dessa forma, solicitações de apoio desse órgão de controle externo, muito embora relevantes, não são atendidas na forma como solicitada.

7. O Tribunal de Contas da União pode participar de ações conjuntas para investigação de ilícitos praticados contra a administração pública, seja por meio dos processos de controle externo que lhes são próprios, seja por intermédio de apoio de seus servidores a ações conduzidas por outros órgãos do Estado.

8. Nesse último caso, contudo, a eventual participação submete-se a autorização em procedimentos administrativos específicos (em que são levados em conta o interesse e a capacidade operacional de cada órgão), que não se confundem com processos de controle externo, regulados na LO/TCU e no RI/TCU (como a representação), destinados a instrumentalizar o exercício das competências institucionais precípuas desta Corte de Contas.

9. A presente solicitação de manifestação sobre documentos foi autuada pela unidade técnica como um processo de controle externo do tipo representação, mas, ontologicamente, a demanda posta pela procuradora não se apresenta como a representação de que trata o art. 237 do regimento interno desta Corte de Contas, nem tampouco como aquela referida no art. 6º, XVIII, da Lei Orgânica do Ministério Público da União ("representar ao Tribunal de Contas da União, visando o exercício da competência deste"), razão pela qual não pode assim ser conhecida.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2010.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 356/2010 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 001.140/2009-0.
2. Grupo II - Classe - VII - Assunto: Representação.
3. Interessado: Bartira de Araujo Goes (908.263.615-87).
4. Órgão: Procuradoria da República Pólo Ilhéus - Itabuna/BA.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo na Bahia (Secex-BA).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se solicita manifestação deste Tribunal sobre diversos documentos, visando à instrução de inquérito civil público,

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

- 9.1. não conhecer do expediente que deu origem ao presente processo como representação;
- 9.2. em resposta à solicitação formulada, encaminhar cópia desta deliberação e das informações contidas nas folhas 20/21 dos autos à Procuradoria da República - Pólo Ilhéus/Itabuna/BA;
- 9.3. determinar à Segecex que expeça orientações a suas unidades técnicas de modo a que não autuem processos de controle externo para atender a solicitações de manifestação do Tribunal de Contas da União sobre documentos com a finalidade de colher subsídios para instrução de procedimentos administrativos conduzidos por outras instituições e órgãos públicos, similares à solicitação de que trata o presente processo, e respondam ao solicitante nos termos da proposta de deliberação que fundamenta este acórdão; e
- 9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0356-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, 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 (Relator).

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO IV DA ATA Nº 6, DE 3 DE MARÇO DE 2010
Sessão Ordinária do Plenário

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO
(Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

- ~ Acórdão nº 360, adotado no processo nº TC-017.010/2009-6, apresentado pelo Ministro Augusto Nardes, na Relação nº 6/2010.
- ~ Acórdão nº 361, adotado no processo nº TC-009.515/2009-5, apresentado pelo Ministro José Jorge, na Relação nº 5/2010.
- ~ Acórdão nº 362, adotado no processo nº TC-023.656/2009-3, apresentado pelo Ministro José Jorge, na Relação nº 5/2010.
- ~ Acórdão nº 363, adotado no processo nº TC-029.886/2009-0, apresentado pelo Ministro José Jorge, na Relação nº 5/2010.
- ~ Acórdão nº 367, adotado no processo nº TC-014.119/2005-0, apresentado pelo Ministro Benjamin Zymler.
- ~ Acórdão nº 374, adotado no processo nº TC-027.145/2009-0, apresentado pelo Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 360/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da Denúncia, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 53 a 55 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 143, inciso III, e 234 a 236 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, para, no mérito, considerá-la improcedente e, de consequente, em retirar a chancela de sigilo que incide sobre os autos, contudo, preservando-o quanto à autoria, ante a prescrição do art. 236, § 3º, do mesmo normativo regimental, e em arquivar o processo, sem prejuízo da ciência do teor deste Acórdão, bem como da instrução técnica de fls. 41/43, à entidade e ao denunciante.

1. Processo TC-017.010/2009-6 (DENÚNCIA)

- 1.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Viçosa – FUFV – MEC (vinculador).
- 1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Minas Gerais SECEX-MG).
- 1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Extraordinária de Caráter Reservado

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 361/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 53 da Lei n.º 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea p; 143, inciso III; 234, 235 e 250, inciso II, todos do Regimento Interno do TCU, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, bem como determinar o seu arquivamento e a retirada da chancela de sigilo que recai sobre os autos, sem prejuízo de se efetivar as determinações abaixo transcritas e o respectivo monitoramento, de acordo com o parecer da Secex/SE;

1. Processo TC-009.515/2009-5 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
- 1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SE (SECEX-SE)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações:

1.5.1. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que informe, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas quanto às irregularidades apontadas no parecer emitido em 12/2/2009 pelo Conselho de Alimentação Escolar do Estado de Sergipe (CAE/SE), relativo à prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar do exercício de 2008;

1.5.2. comunicar ao denunciante de que a apuração dos fatos está sendo realizada pelo FNDE e acompanhada por este Tribunal, encaminhando a ele cópia desta deliberação.

ACÓRDÃO Nº 362/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 53 da Lei n.º 8.443/1992, c/c os 15, inciso I, alínea *p*; 143, inciso III; 234, 235 e 250, inciso II, todos do Regimento Interno do TCU, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, bem como determinar o arquivamento dos autos e a retirada da chancela de sigilo que recai sobre os autos, sem prejuízo de se efetivar as determinações abaixo transcritas, de acordo com o parecer da Secex/SE:

1. Processo TC-023.656/2009-3 (DENÚNCIA)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SE (SECEX-SE)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações:

1.5.1. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que apure o possível envio do parecer do Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), relativo à prestação de contas de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate do exercício de 2007, sem que seus membros tenham deliberado a esse respeito, devendo ser encaminhada ao FNDE cópia das fls. 2/3, 7/8 e 13/33 dos autos, bem assim da instrução de fls.37/42 e desta deliberação;

1.5.2. dar conhecimento do presente processo ao Conselho Municipal do Fundeb;

1.5.3. comunicar ao denunciante que a apuração dos fatos será realizada pelo FNDE, diante da atribuição primária a ele concedida pelo art. 27, parágrafo único, da Lei n.º 11.494/2007, Portaria /MEC n.º 952/2007 e art. 6º da Lei n.º 10.880/2004.

ACÓRDÃO Nº 363/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 53 a 55, § 1º da Lei n.º 8.443/1992, c/c os 143, inciso III, 234 a 236 do Regimento Interno do TCU, em não conhecer da presente denúncia, por não preencher os requisitos de admissibilidade, bem como retirar-lhe a chancela sigilosa, arquivar o processo, após comunicação ao denunciante, do inteiro teor deste Acórdão, sem prejuízo de fazer a determinação abaixo transcrita, de acordo com o parecer da Secex/SE:

1. Processo TC-029.886/2009-0 (DENÚNCIA)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo/SE (SECEX-SE)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinar à Secex/SE que encaminhe à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Aracaju/SE (5ª Região Fiscal) cópia das fls. 2/94 do volume principal, da instrução, bem assim desta deliberação, a fim de que adote as providências que entender cabíveis.

Ata nº 6/2010 – Plenário

Data da Sessão: 3/3/2010 – Extraordinária de Caráter Reservado

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 367/2010 – TCU – Plenário

1. Processo: TC – 014.119/2005-0.
2. Grupo: II - Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessado: identidade preservada (art. 5º, § 1º, da Lei nº 8.443/1992).
4. Entidade: IRB – Brasil Resseguros S/A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não há.
7. Unidade Técnica: 2ª Secex.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia formulada noticiando possíveis irregularidades praticadas por dirigentes do IRB – Brasil Resseguros S/A, a partir da suspensão da eficácia da Lei nº 9.932/99, em face das medidas acautelatórias proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede das Ações Diretas de Constitucionalidade – ADIs – nºs 2.223-7 e 2.244-0,

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

- 9.1. conhecer da presente Denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- 9.2. acolher as justificativas apresentadas pelos Srs. Demóstenes Madureira de Pinho Filho, Carlos Eduardo Tavares de Andrade, Francisco Aldenor Alencar Andrade, Lídio Duarte, José Eduardo Batista e Antônio Novaes Neto;
- 9.3. levantar a chancela de sigiloso que recai sobre os autos;
- 9.4. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão, assim como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao denunciante e ao IRB – Brasil Resseguros S/A;
- 9.5. arquivar o presente Processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0367-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), 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.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

ACÓRDÃO Nº 374/2010 - TCU – Plenário

1. Processo TC-027.145/2009-0 (com 3 anexos) (Sigiloso).
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Denúncia.
3. Interessado/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Geraldo Donizette Carmo de Moraes (CPF 167.732.091-53).
4. Unidade: Secretaria de Segurança Pública do Estado do Tocantins.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - TO (Secex/TO).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia sobre supostas irregularidades no Edital de Pregão Presencial 248/2009, relativo à aquisição de uma aeronave destinada à implantação do Serviço Aeropolicial pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Tocantins (SSP/TO), com recursos do Convênio Senasp/MJ 403/2008,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente denúncia, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. determinar à Secretaria de Segurança Pública no Estado do Tocantins, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que somente promova a homologação e adjudicação do Pregão Presencial 248/2009, bem como a assinatura do contrato respectivo, caso obtenha a anuência formal da licitante Helicópteros do Brasil S.A. – Helibrás em apresentar garantia prévia, idônea e de igual valor para cada parcela a ser antecipada, obrigando-se a exigir o exato cumprimento da cautela antes do pagamento da arras prevista no subitem 8.5.1 do edital, ou, caso não haja interesse, promova a revogação do certame e a deflagração de novo processo licitatório incluindo aperfeiçoamentos em seu texto, na hipótese de não lograr êxito perante a licitante visando obter as garantias que assegurem a minimização do risco para a Administração, no caso de antecipação de pagamento;

9.3. determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) que oriente os convenientes interessados na aquisição de bens como aquele tratado nestes autos que, na elaboração do edital e celebração de contrato dele decorrente, observem o disposto no art. 62 da Lei 4.320/1964, bem como no art. 38 do Decreto 93.872/1986, os quais vedam a realização de pagamentos antecipados de fornecimento de bens ou serviços e admitem, em caráter excepcional, o pagamento de parcela contratual antecipada na vigência dos contratos somente quando houver a prestação de indispensáveis cautelas ou garantias;

9.4. retirar o sigilo que recai sobre a matéria versada nestes autos;

9.5. dar ciência deste acórdão ao denunciante, à SSP/TO e à Senasp/MJ, e

9.6. arquivar o processo.

10. Ata nº 6/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/3/2010 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0374-06/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO