



Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

ATA Nº 22, DE 08 DE JUNHO DE 2011

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

**APROVADA EM 14 DE JUNHO DE 2011
PUBLICADA EM 15 DE JUNHO DE 2011**

ACÓRDÃOS Nºs 1493 a 1512, 1513 a 1556, 1558, 1565 e 1570



ATA Nº 22, DE 8 DE JUNHO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Benjamin Zymler
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Secretário das Sessões: AUFC Luiz Henrique Pochyly da Costa
Subsecretária do Plenário: AUFC Marcia Paula Sartori

À hora regimental, a Presidência declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes), Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira e do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado. Ausente, em missão oficial, o Ministro Augusto Nardes.

HOMOLOGAÇÃO DE ATAS

O Tribunal Pleno homologou as atas nºs 20 e 21, das sessões ordinária e extraordinária realizadas em 1º de junho (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:

Designação de dois servidores para definição do escopo do grupo de trabalho constituído com o objetivo de definir parâmetros técnicos para elaboração de projetos de engenharia com nível de qualidade adequado para a licitação, contratação e execução de obras públicas e de concessão de serviços precedidos de obras públicas;

Adoção, pelo Tribunal, de medidas para sanar deficiências existentes nas tabelas oficiais de custos de obras públicas.

Do Ministro Valmir Campelo:

Participação do II Fórum Legislativo das Cidades-Sedes da Copa 2014 e de reunião com a Caixa Econômica Federal, destinada à apresentação da situação físico-financeira dos projetos de mobilidade urbana contratados com os estados e municípios sedes da Copa.

Do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

Proposta, aprovada pelo Plenário, para realização de auditoria operacional em órgãos de controle interno, destinada a identificar as deficiências do processo de análise dos atos de pessoal e a propor medidas corretivas, hábeis a melhorar o desempenho daqueles órgãos.

O Ministro Raimundo Carreiro teceu considerações adicionais acerca da atuação do Controle Interno no que se refere especificamente a atos sujeitos a registro e propôs que a Sefip realize pesquisa em seus bancos de dados para que o Tribunal melhor fundamente as propostas de ações corretivas.



A Presidência informou que a Segecex e a Segepres estão adotando as providências necessárias ao aperfeiçoamento do Sistema Sisac e que a Segecex editou portaria determinando à Sefip e à Seprog que realizem levantamento de auditoria com o fito de viabilizar a realização da aludida auditoria operacional.

O inteiro teor das manifestações está inserido no Anexo I a esta Ata.

Do Ministro Ubiratan Aguiar:

Participação do VIII Congresso da Eurosai, no qual foram tratados os temas “Os desafios e as exigências colocadas ao gestor público na atualidade”, “O papel das Instituições Superiores de Controle na responsabilização” e “O controle das entidades reguladoras independentes pelas Instituições Superiores de Controle”.

QUESTÃO DE ORDEM (v. inteiro teor no Anexo II a esta Ata)

A Presidência apresentou questão de ordem ao Plenário, aprovada por unanimidade, para alteração da Questão de Ordem aprovada em 1º/7/2009, relativamente ao tratamento a ser dado às decisões judiciais, liminares ou de mérito ainda não transitadas em julgado, que impedem que órgãos e entidades da Administração Pública cumpram determinações expedidas pelo TCU.

MEDIDA CAUTELAR (v. inteiro teor no Anexo III a esta Ata)

O Plenário rejeitou, por sete votos a um, a medida cautelar concedida pelo Ministro Raimundo Carreiro, nos autos do TC-015.649/2011-3, para que o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal suspendesse os efeitos do Despacho 45/2011, em que se determina a adoção de atos administrativos para a demissão de militar dessa organização, consoante cópia do despacho e da Comunicação em anexo. Foi vencedora tese defendida pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos da Comunicação também publicada integralmente no anexo.

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 9/2011, foi realizado sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Data do sorteio: 02/06/2010

Processo: TC-009050/2009-7

Interessado: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - TRE/RN - JE

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: TC-002097/2008-3

Interessado: MINISTÉRIO DA SAÚDE (VINCULADOR) , FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - MS

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: TC-022830/2006-9

Interessado: Ouvidoria do Tribunal de Contas da União

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-024722/2010-3
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-029361/2009-4
Interessado: SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS (EXTINTA), Prefeitura Municip
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: TC-019148/2008-0
Interessado: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO/PA - PR, Carlos Marx Tonini, Anizio Abdon B
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: TC-018557/2007-8
Interessado: SENAI - DEPARTAMENTO REGIONAL/RS - MTE, /ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DOS SERVIDORE
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-021434/2009-6
Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-020495/2009-7
Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS, Prefeitura Municipal de Miracema - RJ
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: TC-008273/2007-1
Interessado: Interessado: Identidade preservada (art. 55, § Io, da Lei nº 8.443/92 c/
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: TC-001594/2007-6
Interessado: Prefeitura Municipal de Guarapari - ES, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL/PROCU
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: TC-009377/2010-7
Interessado: Prefeitura Municipal de Pedro Velho - RN, /Fundo Nacional de Desenvolvim
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-012241/2008-2
Interessado: Interessado: Identidade preservada (art. 55, § Io, da Lei nº 8.443/92 c/
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Data do sorteio: 07/06/2010

Processo: TC-008960/2010-0
Interessado: FUNDAÇÃO JORGE DUPRAT FIGUEIREDO DE SEG. E MEDICINA DO
TRABALHO - MTE
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: TC-003990/2008-6
Interessado: Prefeitura Municipal de Parnamirim - RN
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: TC-007100/2010-8
Interessado: FUNDAÇÃO JORGE DUPRAT FIGUEIREDO DE SEG. E MEDICINA DO
TRABALHO - MTE
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-002705/2011-7
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-014337/2006-8
Interessado: FNDE/FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE,
Prefeitura Mu
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-012713/2004-2



Interessado: /GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA /MPE-

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-002709/2007-0

Interessado: Prefeitura Municipal de Poço Branco - RN

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-014339/2008-9

Interessado: Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em Goiás

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: TC-017250/2008-4

Interessado

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: TC-017228/2006-7

Interessado: /SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO DFF

Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: TC-004459/2008-3

Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-004455/2004-1

Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU, FORENSE CONSULTORIA JURÍDICA/FORENSE

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: TC-019897/2003-1

Interessado: SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-SEAS/MPAS/SECRETARIA DE ESTAD

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-028029/2010-0


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Interessado

Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-010238/2010-7

Interessado: MINISTÉRIO DA SAÚDE (VINCULADOR)

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-011743/2009-8

Interessado: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (VINCULADOR)

Motivo do Sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I,

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-008818/2009-9

Interessado: CONGRESSO NACIONAL

Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-021620/2010-5

Interessado: MICROSENS LTDA/MICROSENS LTDA

Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-011766/2011-5

Interessado: CÂMARA DOS DEPUTADOS - CD

Motivo do Sorteio: Conflito de Competência

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-014155/2011-7

Interessado: Prefeitura Municipal de Junco do Seridó - PB

Motivo do Sorteio: Assunto fora de LUJ

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-014338/2011-4

Interessado: Prefeitura Municipal de São José de Caiana - PB

Motivo do Sorteio: Assunto fora de LUJ

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 1493 a 1512.



RELAÇÃO Nº 21/2011 – Plenário

Relator – Ministro VALMIR CAMPELO

ACÓRDÃO Nº 1493/2011 - TCU - Plenário

Considerando que por meio do Acórdão nº 458/2011 – TCU - Plenário, este Tribunal, conheceu da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, rejeitou parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Ary Soares dos Santos, superintendente do IBAMA/GO, e aplicou-lhe multa, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, sem prejuízo de realizar diversas determinações ao IBAMA/GO;

Considerando que o Sr. Ary Soares dos Santos ingressou com uma peça denominada “recurso de reconsideração” contra o Acórdão nº 458/2011 – TCU - Plenário, no entanto, foi examinada como pedido de reexame adequado ao presente caso, nos termos do art. 48 da Lei nº 8.443/92;

Considerando que no presente pedido de reexame, o recorrente não apresentou qualquer fato novo que motive o conhecimento do recurso intempestivo;

Considerando que a penalização do recorrente decorreu de omissão na apuração tempestiva e efetiva das irregularidades objeto da presente representação;

Considerando que eventual argumento novo ou tese jurídica nova não podem ser considerados fatos novos, vez que não representam documentos ou acontecimentos cujo conhecimento se daria posteriormente à decisão recorrida;

Considerando que os elementos trazidos aos autos pelo recorrente não demonstram a superveniência de fatos novos, que admitam a exceção de intempestividade prevista no art. 32 da Lei nº 8.443/92, c/c o § 2º do art. 285 do Regimento Interno/TCU;

Considerando a anuência do Ministério Público junto ao TCU à proposta da Serur, pelo não conhecimento do pedido de reexame, por intempestivo e não apresentar fatos novos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, com fundamento no art. 48, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 32, parágrafo único, e art.48 da Lei nº 8.443/1992, c/c o § 2º do art. 285, do RI/TCU; em

1. não conhecer do pedido de reexame, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos; e

2. dar ciência deste acórdão ao recorrente e aos órgão/entidades interessados, acompanhada de cópia do exame de admissibilidade e fls. 41/43 e do parecer de fl. 48.

1. Processo TC-003.921/2008-9 (PEDIDO DE REEXAME - REPRESENTAÇÃO)

1.1. Recorrente: Ary Soares dos Santos (147.525.141-68)

1.2. Órgão/Entidade: IBAMA – Superintendência Estadual em Goiás/GO - MMA

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

1.4. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo - GO(SECEX-GO) e Secretaria de Recursos - SERUR

1.5. Advogados constituídos nos autos: Juscimar Pinto Ribeiro, OAB/GO 14.232, Rayssa Reis de Castro, OAB/GO 29.374.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 22/2011 – Plenário

Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 21/2011 – Plenário

Relator – Ministro UBIRATAN AGUIAR

ACÓRDÃO Nº 1494/2011 - TCU - Plenário



Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

- com fulcro nos arts. 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, c/c os arts. 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, julgar as contas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS regulares com ressalvas, dando-se quitação ao Reitor, ao Pró-Reitor de Administração, e à Diretora Geral da Escola Agrotécnica Federal de Sertão, respectivamente, Sra. Cláudia Schiedeck Soares de Souza, Sr. Giovanni Silveira Petiz e Sra. Viviane Silva Ramos;

- com fulcro nos arts. 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992, c/c os arts. 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, julgar regulares as contas e dar quitação plena aos agentes responsáveis Almir Antonio Valenti, Amilton de Moura Figueiredo, Andrea Marta Bergonci Camargo, Celso Antonio Frobose, Cristiano Lanza Savegnago, Daniel Antonio Ratajenski, Deiva Claudia Rodiguero Bolzani, Denise de Oliveira, Eduardo Giovanini, Fabio Franzon, Fernando Cavalheiro da Silva, Jacson Marcos Marchioretto, Lauro Fernando Colombo, Lia Mar Vargas Tamanho, Liliane Gonçalves Borges, Marcelo Coelho Garcia, Márcio Cristiano dos Santos, Márcia Gallina, Marinês Teresinha Milgiorança, Marizete Teresinha Fabris, Migacir Trindade Duarte Flores, Odirce Teixeira Antunes, Paulo Jonas Vieira, Pedro Aroldo Flores, Roberto Russel Fossati, Sergio de Moraes Trindade, Silvania Segati, Tania Salete Bianchi, Veronica Carvalho, haja vista a não identificação de nexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

1. Processo TC-020.076/2010-0 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2009)

1.1. Classe de Assunto: IV

1.2. Responsáveis: Almir Antonio Valenti (CPF 239.515.160-20), Amilton de Moura Figueiredo (CPF 976.692.700-63), Andrea Marta Bergonci Camargo (CPF 746.540.630-72), Celso Antonio Frobose (CPF 240.313.130-04), Claudia Schiedeck Soares de Souza (CPF 435.644.700-00), Cristiano Lanza Savegnago (CPF 969.051.660-49), Daniel Antonio Ratajenski (CPF 899.952.360-87), Deiva Claudia Rodiguero Bolzani (CPF 650.304.780-00), Denise de Oliveira (CPF 613.589.750-00), Eduardo Giovanini (CPF 384.721.550-72), Fabio Franzon (CPF 591.837.640-20), Fernando Cavalheiro da Silva (CPF 620.791.660-34), Giovanni Silveira Petiz (CPF 288.878.160-34), Jacson Marcos Marchioretto (CPF 958.539.790-00), Lauro Fernando Colombo (CPF 876.214.109-06), Lia Mar Vargas Tamanho (CPF 393.153.550-91), Liliane Gonçalves Borges (CPF 652.347.150-00), Marcelo Coelho Garcia (CPF 691.349.520-04), Márcio Cristiano dos Santos (CPF 716.841.400-30), Márcia Gallina (CPF 530.533.700-34), Marinês Teresinha Milgiorança (CPF 273.679.160-68), Marizete Teresinha Fabris (CPF 391.489.630-20), Migacir Trindade Duarte Flores (CPF 636.854.850-91), Odirce Teixeira Antunes (CPF 162.341.700-72), Paulo Jonas Vieira (CPF 599.176.870-68), Pedro Aroldo Flores (CPF 219.318.280-91), Roberto Russel Fossati (CPF 497.201.980-87), Sergio de Moraes Trindade (CPF 801.058.660-91), Silvania Segati (CPF 748.518.700-78), Tania Salete Bianchi (CPF 389.077.200-53), Veronica Carvalho (CPF 475.055.910-53), Viviane Silva Ramos (CPF 650.025.710-34)

1.3. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul

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

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. alertar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS, quanto às seguintes impropriedades constatadas e ressalvadas pelo Controle Interno:

1.6.1. reconhecimento de títulos de Mestrado e Doutorado, para fins de progressão funcional interna, em desconformidade com o disposto no § 3º do artigo 48 da Lei nº 9394/96; e artigo 4º da Resolução CNE/CES nº 1/20001 (Processo 23000.112315/2008-60 EAF Sertão);

1.6.2. falhas no Planejamento e nos controles internos da entidade no que tange ao oferecimento e realização de cursos de capacitação aos servidores (Processo 23000.081305/2009-56 EAF Sertão);

1.6.3. ausência de designação formal de representante da Administração para fiscalizar a execução de contrato (TP nº 22/2004 – contrato de 60 meses – 01/01/2005 a 31/12/2009; PT nº 180/09, de 03/06 designou representante da administração);

1.6.4. inobservância da IN/SLTI/MP nº 03/2008, para a aquisição de veículos, no que tange a



equipamentos de segurança (Processo 23000.124232/2008-13 CEFET/BG – Pregão Eletrônico nº 64/2008 – Sistema Registro de Preços);

1.6.5. não elaboração do PAAV – Plano Anual de Aquisição de Veículos, ocasionando aquisições antieconômicas e incompatíveis com as atividades essencialmente desempenhadas pelos veículos da instituição. Inobservância da IN/SLTI/MP nº 03/2008, para a aquisição de veículos (Processo 23000.124232/2008-13 CEFET/BG – Pregão Eletrônico nº 64/2008 – Sistema Registro de Preços);

1.6.6. falta de adequação do espaço físico para instalação de equipamentos (adquiridos) para pesquisa (Processo 23000.087232/2009-14 – dispensa de licitação no valor de R\$ 101.567,00 adquiriu equipamentos para o laboratório de física ainda em fase de implantação, não dispondo nem de energia elétrica); e

1.7. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução proferida nos autos, ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul.

ACÓRDÃO Nº 1495/2011 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em julgar regulares as contas dos responsáveis Jorge Armando Felix, João Roberto de Oliveira, Antônio Sérgio Geromel, Paulo Roberto Yog de Miranda Uchoa, Ramon Fernando Silva e Carla Dalbosco, dando-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/92, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-016.169/2010-7 (TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2009)

1.1. Classe de Assunto: IV

1.2. Responsáveis: Jorge Armando Felix (CPF 028.770.907-87), João Roberto de Oliveira (CPF 233.375.167-34), Antônio Sérgio Geromel (CPF 318.412.017-15), Paulo Roberto Yog de Miranda Uchoa (CPF 001.448.431-53), Ramon Fernando Silva (CPF 539.516.976-87) e Carla Dalbosco (CPF 670.077.910-34)

1.3. Unidade: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

1.4. Unidade Técnica: 6ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-6)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1496/2011 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar o presente processo, nos termos do art. 40, inciso V, da Resolução TCU nº 191/2006, por considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.3.1 e 9.3.2 e do item 9.4 do Acórdão 106/2011-TCU-Plenário, objeto deste Monitoramento.

1. Processo TC-004.034/2011-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Classe de Assunto: VII

1.2. Interessada: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas – TCU-SECEX/AL

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

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1497/2011 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “e”, e 183, inciso I, alínea d, do Regimento



Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em prorrogar, por mais 15 (quinze) dias, a contar da notificação desta deliberação, o prazo para que o Sr. Eduardo Nunes Vieira cumpra as determinações constantes do subitem 9.2. do Acórdão 2.380/2010-TCU-Plenário, conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-006.923/2010-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Classe de Assunto: V

1.2. Responsável: Eduardo Nunes Vieira (CPF 255.820.030-53)

1.3. Interessado: Congresso Nacional

1.4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades e Entidades/Órgãos do Governo do Estado do Acre

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 3 (SECOB-3)

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1498/2011 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em fazer as determinações sugeridas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-028.868/2010-2 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTOS)

1.1. Classe de Assunto: V

1.2. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo - IFES

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

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. determinar ao Reitor do IFES que adote providências, se ainda não o fez, visando a regulamentar internamente a compensação de horário, no prazo de um ano, por parte de docente que vier a ministrar curso de extensão durante sua jornada de trabalho, nos termos do §2º do art. 76-A da Lei nº 8.112/90, alterada pela Lei nº 11.314/2006, bem como os critérios a serem considerados na definição do valor a ser pago a título de gratificação de encargo de curso e concurso, nos termos do §2º, do art. 3º, do Decreto nº 6.114, de 15 de maio de 2007;

1.6. determinar à Controladoria Geral da União no Estado do Espírito Santo que informe nas próximas contas sobre eventual regulamentação quanto à assistência estudantil para os discentes da educação profissional e tecnológica de nível médio, considerando as diretrizes emanadas pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif); e

1.7. remeter cópia deste Acórdão, acompanhada da instrução constante da peça nº 2, ao Reitor do IFES e à 6ª SECEX, para conhecimento.

ACÓRDÃO Nº 1499/2011 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente representação, com base no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e arquivar o presente processo, sem prejuízo de se fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-032.882/2010-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Classe de Assunto: VII

1.2. Representante: Deputado Federal Otávio Leite

1.3. Entidade: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

1.4. Unidade Técnica: 6ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-6)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.



1.6. determinar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que, no prazo de 60 dias, a contar da ciência desta deliberação:

1.6.1. apure os valores gastos com pagamento de diárias e passagens aos servidores ou a quaisquer colaboradores do Enem 2010 - incluindo os militares que atuaram na escolta das provas - que tenham decorrido exclusivamente da reaplicação do exame;

1.6.2. informe a este Tribunal a situação das providências com vistas ao ressarcimento dos referidos valores pela contratada, cujas falhas na execução do contrato deram causa à reaplicação, encaminhando documentação comprobatória da apuração dos valores, contemplando, no mínimo, a identificação das localidades para as quais foram necessários os deslocamentos dos servidores ou colaboradores, o nome dos beneficiários dos pagamentos, as datas dos deslocamentos e os números das ordens bancárias;

1.7. recomendar ao Inep que institua controle sistematizado da execução operacional do Enem mediante a expedição de normativos ou manuais, baseado no mapeamento de todas as atividades e etapas inerentes à consecução do exame e na avaliação dos riscos da operação, definindo, claramente, as atribuições para os diversos níveis de responsabilidade dos agentes encarregados por validar cada ato que apresente relevância na dinâmica do processo;

1.8. dar ciência ao representante e ao Inep desta deliberação; e

1.9. juntar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução proferida nos autos, às contas do Inep relativas ao exercício de 2010.

ACÓRDÃO Nº 1500/2011 - TCU - Plenário

Considerando que, entre as determinações do Acórdão 371/2011-TCU-Plenário, o item 9.3 trata de elaboração de Plano de Ação, por parte do MME e da Aneel, que contemple estudo detalhado com a finalidade de fomentar a eficácia e a efetividade na universalização do serviço público de distribuição de energia elétrica;

Considerando que as partes envolvidas já iniciaram os trabalhos relacionados ao planejamento das ações que serão objeto de estudos, destacando, no entanto, a complexidade do tema relacionado à universalização do acesso à energia elétrica;

Considerando, ainda, que o referido Acórdão, no item 9.6, determinou o arquivamento do presente processo;

Considerando que, nesta fase processual, o presente processo trata apenas de prorrogação de prazo, sendo mais oportuno que se dê ciência à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados quando o processo estiver numa fase definitiva,

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, com as adequações feitas por este relator, em promover a reabertura deste processo e em prorrogar por mais 60 (sessenta) dias, a contar da notificação deste Acórdão, o prazo para que o Ministério de Minas e Energia e a Agência Nacional de Energia Elétrica cumpram a determinação constante do item 9.3, do Acórdão 371/2011-TCU-Plenário.

1. Processo TC-028.492/2007-5 (SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL)

1.1. Apenso: TC 017.075/2007-4 (DENÚNCIA)

1.2. Classe de Assunto: II

1.3. Interessada: Câmara dos Deputados

1.4. Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel

1.5. Unidade Técnica: Sec. de Fiscal. de Desest. e Regulação 1 (SEFID-1)

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 22/2011 – Plenário

Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RELAÇÃO Nº 16/2011 – Plenário
Relator – Ministro AROLDO CEDRAZ

ACÓRDÃO Nº 1501/2011 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Plenário, considerando o pedido de parcelamento de débito solicitado pelo responsável, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 26 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 217, §§ 1º e 2º; e 218, parágrafo único, do Regimento Interno, em autorizar o parcelamento da multa imputado à Srª Maria Mota Pires (CPF 149.547.371-68), mediante o item 9.2 do Acórdão 387/2009 - Plenário, em 24 (vinte e quatro) parcelas mensais, atualizadas monetariamente e acrescidas dos devidos encargos legais, fixando o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, na forma prevista na legislação em vigor, alertando ao responsável que a falta do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-013.299/2006-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Aposos: 013.375/2006-4 (SOLICITAÇÃO); 024.364/2007-7 (SOLICITAÇÃO); 016.587/2006-0 (REPRESENTAÇÃO); 012.275/2009-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.2. Responsáveis: Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária – Anara (CNPJ 02.931.961/0001-45); Bruno Costa de Albuquerque Maranhão (CPF 253.722.034-04), Coordenador-Presidente da Anara; Roberto Kiel (CPF 424.832.390-72), Diretor de Programa do Incra; Carlos Mario Guedes de Guedes (CPF 606.955.950-91), Superintendente Nacional de Desenvolvimento Agrário; Maria Mota Pires (CPF 149.547.371-68), Gerente de convênio; Edinar Ferreira Araújo (CPF 093.880.013-20), Coordenador Geral de Contabilidade; Odimilson Soares Queiroz (CPF 067.777.911-91), Ordenador de Despesas; e Rolf Hackbart (CPF 266.471.760-04), Presidente do Incra.

1.3. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

1.4. Advogado constituído nos autos: Elmano de Freitas da Costa (OAB-CE 11.098) e Patrick Mariano Gomes (OAB-SP 195.844).

Ata nº 22/2011 – Plenário

Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 26/2011 – Plenário

Relator – Ministro RAIMUNDO CARREIRO

ACÓRDÃO Nº 1502/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto o processo abaixo relacionado, que trata de Representação sobre possíveis irregularidades em certames licitatórios realizados no âmbito do Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, ACORDAM, em dar quitação aos responsáveis, ante o recolhimento integral da multa, que lhes foram cominadas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-004.602/2004-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Aposos: 001.828/2004-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Maria Lucia dos Santos Amâncio (CPF 124.050.193-53); Caetano Cobucci Neto (CPF 149.400.941-20); Nilda Martins de Brito (CPF 114.929.961-49); e Breno da Costa Barros (CPF 366.113.447-72).

1.3. Unidade: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda – SPOA/MF.

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



1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Expedir quitação aos responsáveis, Sr. Breno da Costa Barros e Sra. Maria Lucia dos Santos Amâncio, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, ante o recolhimento integral da multa a eles aplicada, individualmente, pelo subitem 9.2 do Acórdão 610/2008-TCU-Plenário;

1.7. Informar aos responsáveis com fundamento no art. 2º, inciso I, da Portaria Conjunta Segecex/Segedam nº 01, de 18/03/2010, e, a exemplo da deliberação adotada no Acórdão nº 2307/2010-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 08/09/2010 (TC 005.996/2004-6):

1.7.1. Sra. Maria Lúcia dos Santos Amâncio que, em razão da realização de recolhimento a maior do valor da multa que lhe foi aplicada por meio do subitem 9.2 do Acórdão 610/2008-TCU-Plenário, há crédito seu perante a Fazenda Pública, no valor de R\$ 9,16 (nove reais e dezesseis centavos), o qual pode ser requerido ao TCU por meio de petição administrativa mencionando o nº do presente processo;

1.7.2. Sr. Breno da Costa Barros que, em razão da realização de recolhimento a maior do valor da multa que lhe foi aplicada por meio do subitem 9.2 do Acórdão 610/2008-TCU-Plenário, há crédito seu perante a Fazenda Pública, no valor de R\$ 106,17 (cento e seis reais e dezessete centavos), o qual pode ser requerido ao TCU por meio de petição administrativa mencionando o nº do presente processo;

1.8. Quanto à multa aplicada ao Sr. Caetano Cobucci Neto, considerando o informado pelo Órgão competente, pelo Ofício nº 324/2011/SAMF/SPOA/SE/ME-DF, de 11/3/2011, do Sr. Vladimir Nepomuceno, Superintendente de Administração do Ministério da Fazenda no DF, e, não restando caracterizada a impossibilidade da efetivação de desconto da multa nos vencimentos do responsável, mas apenas um adiamento da obrigação, ante a existência de outro débito de responsabilidade do servidor junto ao Ministério da Fazenda que já vem sendo descontado em seus vencimentos, permitir o aguardo do decurso do prazo informado pelo Órgão, para, então, dar início aos descontos em questão;

1.9. Quanto a Sr. Nilda Martins de Brito, os autos foram novamente instruídos por esta Secex em 27/4/2010, resultando no Acórdão 1159/2010-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 26/5/2010, o qual concedeu quitação à responsável Nilda Martins de Brito, ante o recolhimento integral da multa que lhe fora aplicada; e

1.10. Monitorar o cumprimento do item 1.8.

ACÓRDÃO Nº 1503/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “e”, e 183, inciso I, alínea d, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em prorrogar por mais 180 (cento e oitenta) dias, a contar da notificação deste Acórdão, o prazo para o atendimento do subitem 9.2 do Acórdão nº 412/2010-TCU-Plenário.

1. Processo TC-018.858/2006-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado do Amapá (01.403.530/0001-43)

1.2. Unidades: Companhia de Eletricidade do Amapá - CEA, Agencia Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Ministério das Minas e Energia e Estado do Amapá.

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

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinar ao Ministério das Minas e Energia que informe ao TCU tão logo a determinação ora prorrogada seja atendida, e

1.6. A Secex-AP , monitorar o cumprimento deste Acórdão.

Ata nº 22/2011 – Plenário

Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 30/2011 – Plenário

Relator – Ministro JOSÉ JORGE



ACÓRDÃO Nº 1504/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea d, do Regimento Interno, c/c o enunciado n.º 145 da Súmula da Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão nº 669/2011-TCU - Plenário, prolatado na sessão de 23/3/2011 - Ordinária, Ata n.º 9/2011 - Plenário, relativamente ao item 03, e ao subitem 9.2, nos termos abaixo, mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

a) onde se lê, no item 3:

"(...) Aryoswaldo José Brito Espínola, Rosallia Navarro de Almeida Ferreira, Vera Maria Brito Silva Cal Munhos (...);"

leia-se:

"(...) Aryoswaldo José Brito Espínola, Rosalia Navarro de Almeida Ferreira e Vera Maria Brito Silva Cal Muinhos (...);"

b) no item 3, exclua o nome de Danielle Godoy Franca (02.372.652/0001-82);

c) onde se lê, no item 9.2:

"(...) Decisão nº 1.067/2000 - Plenário (...);"

leia-se:

"(...) Acórdão nº 857/2009 – TCU - Plenário (...);"

1. Processo TC-011.412/1999-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Alessandra Troccoli Carvalho de Negreiros (768.987.924-15); Alexandre Magno Franco de Aguiar (518.753.224-34); Ana Tereza de Araújo Baracuh (602.009.284-49); Anadir Chianca Fernandes de Carvalho (219.060.334-04); Aryoswaldo José Brito Espínola (436.918.034-15); Aurora Maia Dantas (206.935.914-04); Baltazar Pequeno (025.279.954-20); Caio Júlio César da Silva Mendonça (840.493.674-91); Catarina Vilar Viana (824.141.817-53); Danielle Cavalcanti Sarmento Batista (569.153.654-00); Diógenes Luna Chaves (610.017.914-87); Dulcinéia Rodrigues Borges (040.584.231-70); Eliane Lira Barros Almeida de Sousa (141.952.674-04); Francisco Antônio de Moura (005.678.504-63); Francisco Arnaud Diniz (008.290.804-49); Gerlândia Queiroga Estrela Maia Paiva (569.915.504-00); Germano Guedes Pereira (160.565.904-53); Giovanna Teixeira de Carvalho (738.439.624-72); Isabelle Costa Cavalcanti Pedroza (468.413.774-00); Ivan Y Plá Trevas (059.768.044-20); Ivanildo Quirino dos Santos (147.896.714-53); Ivo Sérgio Correia Borges da Fonsêca (018.180.234-15); Ivone Nóbrega Vilar (884.744.704-63); Josalbo Licarião Romão (151.287.174-53); José Antônio Severino (486.180.394-20); Luciana Guedes Pereira Arnaud (584.053.054-91); Luiza Lúcia de Farias (112.252.464-15); Maria Elizabete Oliveira da Silva (139.414.534-91); Maria de Lourdes Oliveira de Figueiredo (131.826.174-00); Max Frederico Feitosa Guedes Pereira (425.022.764-20); Nara Lúcia Ellen Pedrosa de Mendonça (219.872.544-49); Nilsanete Feitosa Meira (839.939.404-15); Raquel Montenegro de Oliveira Lara Rocha (854.764.984-00); Ricardo Sérgio Coutinho Nóbrega (203.610.334-00); Roberto Durand Ramalho (675.101.674-34); Rosalia Navarro de Almeida Ferreira (236.751.794-00); Suzana Olímpia Souto de Amorim (206.090.514-15); Sônia Maria de Araújo Gomes (160.601.724-15); Vera Maria Brito Silva Cal Muinhos (436.565.874-34); Vânia Maria Jurema Coutinho (086.337.384-49).



1.2. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região - TRT/PB

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – PB (Secex/PB)

1.4. Advogados constituídos nos autos: José Dionízio de Oliveira (OAB/PB 1.521), Roberta Montenegro de Oliveira (OAB/PB 11.028), Aluisio da Silva (OAB/PB 2468), Luiz Bezerra Cavalcanti (OAB/PB 1376), Isabelle Costa Cavalcanti Pedroza (OAB/PB 6.684), Antônio Alves de Sousa (OAB/PB 7479), Rogério Magnus Varela Gonçalves (OAB/PB 9359), Felipe Augusto Forte de Negreiros Deodato (OAB/PB 8596), Marcelo Weick Pogliese (OAB/PB 11.158) e Gustavo Gadelha (OAB/PB 12.312).

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 22/2011 – Plenário

Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 24/2011 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 1505/2011 - 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 inexistência material, o Acórdão nº 893/2010-TCU- Plenário, prolatado na Sessão de 28/4/2010, Ata nº 13/2010, como a seguir:

- onde se lê "Maura Patrícia Aguiar Mendes de Sousa"
- leia-se "Maura Patrícia Aguiar Mendes"

1. Processo TC-009.435/2006-8 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Cj Construções Ltda. (04.445.928/0001-30); Maria de Nazaré Martins (076.575.603-04); Maura Patrícia Aguiar Mendes (760.852.443-04); Nilson Santos Garcia (062.067.513-68); Sônia Luzia Pinheiro Trinta (351.536.603-20)

1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Palmeirândia - MA

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

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 1506/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, com fundamento no art. 1º, inciso II e 8º, da Lei 8.443/92, c/c o art. 1º, inciso II, 143, inciso V, alínea “a”, 169, inciso IV, e 243 todos do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em determinar o arquivamento dos presentes autos, uma vez que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído, e promover o seu apensamento ao TC-009.814/2009-4, dando-se ciência desta deliberação ao representante.

1. Processo TC-021.312/2010-9 (MONITORAMENTO)

1.1. Responsáveis: George Moraes Ferreira (254.215.731-68); Nicomedes Domingos Borges (060.510.141-87)

1.2. Interessado: Saneamento de Goiás S/A (01.616.929/0001-02)

1.3. Unidade: Prefeitura Municipal de Trindade/GO

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

1.5. Advogados constituído nos autos: José Fernandes Peixoto Júnior (OAB/GO 3.370) e Márcio Pacheco Magalhães (OAB/GO 5.795)

ACÓRDÃO Nº 1507/2011 - TCU - Plenário



Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 143, inciso III, 235 e 237 todos do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da representação e considerá-la improcedente, ante os motivos expostos no parecer da Secex/SC e o parecer de fls. 138, emitido pelo Ministério do Turismo que informa a aprovação das contas, sem prejuízo de o Tribunal vir a, eventualmente, analisar novamente o convênio em questão, em processo distinto caso presentes elementos que justifiquem essa medida, arquivando-se os presentes autos.

1. Processo TC-024.999/2010-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsável: Prefeitura Municipal de Gravatal/SC

1.2. Interessado: Edgard Butze Grütner – Delegado de Polícia Federal em Criciúma/SC

1.3. Unidade: Prefeitura Municipal de Gravatal/SC

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

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

Ata nº 22/2011 – Plenário

Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 18/2011 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 1508/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea e, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em prorrogar o prazo, por mais 15 (quinze) dias, a contar da notificação desta deliberação, para que a Sra. Maria Fernanda Ramos Coelho, ex-Presidente da Caixa Econômica Federal, apresente suas razões de justificativa atinentes à audiência realizada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão n. 402/2011 – Plenário:

1. Processo TC-025.536/2009-4 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Apenso: TC-020.773/2009-6 (Relatório de Levantamentos).

1.2. Interessado: Congresso Nacional.

1.3. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal – CAIXA; Ministério das Cidades – MiCi.

1.4. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-3).

1.5. Advogados constituídos nos autos: Jailton Zanon da Silveira, OAB/RJ n. 77.366; Eduardo Pereira Bromonschenkel, OAB/DF n. 28.207; Girlana Granja Peixoto, OAB/DF n. 18405; Leonardo da Silva Patzlaff, OAB/DF n. 16.577; Guilherme Lopes Mair, OAB/SP n. 241.701; Aline Lisboa Naves Guimarães, OAB/DF n. 22.400; Cíntia Tashiro, OAB/DF n. 18.050.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1509/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 232, § 2º, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, e no art. 67 da Resolução/TCU n. 191/2006, em não conhecer da solicitação de fiscalização formulada pelo Promotor de Justiça do Ministério Público no Estado do Tocantins, Sr. Delveaux Prudente Junior, sem prejuízo de converter os autos em Representação, tendo em vista os indícios de irregularidade identificados, encaminhando o processo ao Comitê de Coordenação de Fiscalização de Obras (CCO) deste Tribunal



para adoção das providências cabíveis e dar ciência desta deliberação ao interessado:

1. Processo TC-009.603/2011-5 (SOLICITAÇÃO)
- 1.1. Interessado: Ministério Público do Estado do Tocantins – MP/TO.
- 1.2. Órgão/Entidade: Governo do Estado de Tocantins/TO
- 1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Tocantins (Secex/TO).
- 1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1510/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 232, § 2º, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, e no artigo 67 da Resolução/TCU n. 191/2006, em não conhecer da solicitação de fiscalização formulada pela Procuradora da República, Sra. Luciana Fernandes Portal Lima Gadelha, sem prejuízo de converter os autos em Representação, tendo em vista os indícios de irregularidade identificados, encaminhando o processo ao Comitê de Coordenação de Fiscalização de Obras (CCO) deste Tribunal para adoção das providências cabíveis e dar ciência desta deliberação à interessada:

1. Processo TC-010.424/2011-3 (SOLICITAÇÃO)
- 1.1. Interessada: Procuradoria da República no Estado do Tocantins – PR/TO.
- 1.2. Órgão/Entidade: Governo do Estado do Tocantins/TO.
- 1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Tocantins (Secex/TO).
- 1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.5. Informação:
 - 1.5.1. à Secex/TO que envie cópia do presente processo para o Comitê de Coordenação de Fiscalização de Obras (CCO) deste Tribunal, a teor do art. 3º da Portaria/Segecex n. 2/2010, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Ata nº 22/2011 – Plenário

Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 28/2011 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 1511/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, 264 e 265, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em não conhecer da presente consulta, por não preencher os requisitos de admissibilidade, e fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-013.383/2011-6 (CONSULTA)
- 1.1. Interessado: Sr. José de Alencar, Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região – TRT/PA.
- 1.2. Órgão/Entidade: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região - TRT/PA.
- 1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – PA (Secex-PA).
- 1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.5. Determinar à Secex/PA que:
 - 1.5.1. encaminhe cópia desta deliberação, acompanhada de cópia da instrução técnica, ao consulente;



1.5.2. archive os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 1512/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, e fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-025.421/2010-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessada: Geração Serviços e Comércio Ltda. (CNPJ 05.417.288/0001-18).

1.2. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – Inpa/MCT.

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – AM (Secex-AM).

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinar à Secex/AM que:

1.5.1. encaminhe cópia desta deliberação, acompanhada de cópia da instrução de fls. 504/508, à interessada e ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – Inpa;

1.5.2. archive os presentes autos.

Ata nº 22/2011 – Plenário

Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1513 a 1556, a seguir transcritos e incluídos no Anexo IV desta Ata, juntamente com os relatórios e votos em que se fundamentaram.

ACÓRDÃO Nº 1513/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.827/2011-7

2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria

3. Interessado: TCU

4. Entidades: Departamento Penitenciário Nacional – SNJ/MJ, Órgãos do Governo do Estado de Sergipe e Caixa Econômica Federal - MF

4.1. Responsáveis: Augusto Eduardo de Souza Rossini, Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional; Valmor Barbosa Bezerra, Secretário de Infraestrutura do Estado de Sergipe; Benedito de Figueiredo - Secretário da Justiça e da Defesa do Consumidor do Estado de Sergipe; Jorge Fontes Hereda, Presidente da Caixa Econômica Federal

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secob-1

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada, no período de 4/4 a 28/4/2011, para verificar a conformidade da aplicação dos recursos federais na obra de ampliação do Presídio Advogado Emanuel Cacho, no município de Areia Branca/SE,

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



9.1. recomendar à Caixa Econômica Federal que tome as providências necessárias para adequação do futuro processo licitatório que objetiva a retomada das obras em relação aos seguintes itens:

9.1.1. alguns dos serviços executados na obra de ampliação do presídio de Areia Branca/SE foram perdidos ou não podem ser reaproveitados, notadamente os itens barracão de obras e placas de identificação do empreendimento, não devendo a despesa que vier a ser incorrida com a reposição desses itens ser paga com recursos federais;

9.1.2. o projeto básico aprovado em seu Laudo de Análise Técnica de Engenharia, de 25/9/2008, não contém todos os projetos de estruturas, instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, de incêndio e de tratamento de esgotos, em descumprimento ao Normativo AE 099 001;

9.1.3. o valor pactuado no Contrato de Repasse nº 229399-41/2007 é inferior ao orçado para a obra, além disso, não há comprovação de contrapartida financeira do Estado de Sergipe para assegurar a completa execução da obra, em descumprimento à cláusula 18ª do contrato de repasse e à Lei 8.666/1993, art. 116, § 1º, inciso VII;

9.2. recomendar, à Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, promova a correção dos itens descritos abaixo no que concerne ao futuro processo licitatório que objetiva a retomada das obras:

9.2.1. o projeto básico da Tomada de Preços nº 3/2008 estava incompleto, pois não continha todos os projetos de estruturas, instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, de incêndio e de tratamento de esgotos, em descumprimento aos art. 3º; 6º, inciso IX; 7º e 12 da Lei nº 8.666/1993, bem como à Súmula TCU nº 26;

9.2.2. a obra foi iniciada sem a devida licença ambiental de instalação, em descumprimento ao art. 8º da Resolução Conama 237/1997;

9.2.3.a metodologia de cálculo do BDI aplicado ao orçamento revisado da obra de ampliação do presídio de Areia Branca/SE está em desacordo com a fórmula recomendada pelo Acórdão 325/2007 - TCU – Plenário;

9.4. encaminhar à Caixa Econômica Federal e à Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato de Repasse nº 229399-41/2007/Ministério da Justiça/CAIXA, para as obras de ampliação do presídio de Areia Branca/SE, Programa de Trabalho 14.421.0661.11TW. 0001/2007;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1513-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1514/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.845/2011-5.

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

3. Interessado: Congresso Nacional.



4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Sergipe.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que cuidam de relatório de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional - Depen, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado de Sergipe, para verificar a conformidade dos atos relacionados à contratação da reforma e ampliação do Presídio Estadual Manoel Barbosa de Sousa no Município de Tobias Barreto, em Sergipe.

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

9.1. recomendar à Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, que ajuste a metodologia de cálculo do BDI em orçamentos de futuras obras que contenham recursos federais, observando as premissas, a fórmula e os percentuais recomendados pelo Acórdão 325/2007-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência à Cehop/SE sobre as seguintes impropriedades:

9.2.1. a planilha orçamentária da obra apresenta serviços que, apesar de serem iguais, possuem preços distintos, conforme tratado no item 3.1 do relatório, devendo-se proceder aos ajustes mencionados;

9.2.2. o serviço de construção dos reservatórios de água inferior e superior da obra foi orçado na forma de verba, sem a composição dos custos unitários, em desacordo com art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993 e com a Súmula TCU 258/2010, conforme tratado no item 3.1 do relatório;

9.2.3. não foi considerado no BDI da obra alíquota de ISS proporcional, levando-se em conta que o imposto não incide sobre despesas com materiais e fornecimento de equipamentos, em desacordo com os arts. 1º e 2º, II, da LC 116/2003, conforme tratado no item 3.2 do relatório;

9.2.4. empresas participantes da Concorrência 12/2010 foram desclassificadas de maneira inadequada, por apresentarem em sua composição de BDI alíquota de ISS inferior à adotada pelo Município em que será executada a obra, em desacordo com o art. 48, I da Lei 8666/1993, c/c os arts. 1º e 2º, II, da LC 116/2003, conforme tratado no item 3.2 do relatório;

9.3. dar ciência à Caixa Econômica Federal e ao Departamento Penitenciário Nacional sobre o fato de que o valor pactuado no Contrato de Repasse 278192-81/2008 é inferior ao orçado para a obra, além disso, não foi identificada a comprovação de contrapartida financeira do Estado de Sergipe para assegurar a completa execução da obra, descumprindo a cláusula 18ª do contrato de repasse e o art. 116, § 1º, VII, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.3 do relatório;

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato de Repasse 278192-81/2008/Ministério da Justiça/Caixa, para as obras de Reforma e Ampliação do Presídio Regional de Tobias Barreto, no Estado de Sergipe, Programa de Trabalho 14.421.0661.8914.0001/2008;

9.5. encaminhar à Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE, à Caixa Econômica Federal e ao Departamento Penitenciário Nacional, cópia da presente deliberação acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1514-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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



Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1515/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.907/2009-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Banco do Nordeste do Brasil S.A. - MF; Comando do Comando Militar da Amazônia; Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - ELETROBRAS - MME; Companhia Docas do Estado da Bahia S.A. - MT; Companhia Docas do Rio de Janeiro S.A. - MT; Companhia Energética do Piauí S.A. - ELETROBRAS - MME; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - MCT; Empresa de Pesquisa Energética - MME; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; Justiça Federal – Seção Judiciária/ES - TRF-2; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Procuradoria Regional do Trabalho - 12ª Região/SC - MPT/MPU; Superior Tribunal de Justiça - STJ; Tribunal Regional Eleitoral - TRE/PR – JE.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Relatório de Acompanhamento realizado em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão nº 1.402/2009 – Plenário, por meio do qual o Tribunal autorizou o acompanhamento sistemático de contratações de bens e serviços de tecnologia da informação (TI) com recursos públicos federais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que:

9.1.1. reforce a divulgação, entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal sob sua jurisdição, dos entendimentos contidos nos itens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, que tratam da obrigatoriedade de utilização do pregão para contratações de bens e serviços comuns de informática, diferenciando objetos comuns de objetos complexos;

9.1.2. reforce a divulgação, entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal sob sua jurisdição, dos entendimentos contidos na IN SLTI/MP nº 4/2010, que determina que o pagamento por serviços TI será efetuado em função dos resultados obtidos, e nos itens 9.4.12 e 9.4.14 do Acórdão nº 669/2008-TCU-Plenário e item 9.1.4 do Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, que estabelecem que as contratações de serviços de TI devem ter a remuneração vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço;

9.2. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que:

9.2.1. divulgue, no âmbito do Poder Judiciário, a necessidade de se motivar a escolha do pregão presencial na contratação de bens e serviços comuns de TI, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico;

9.3. determinar à Segecex que:

9.3.1. avalie a conveniência, a legalidade, e a oportunidade de introduzir a metodologia de acompanhamento sistemático descrita nestes autos em todas as suas unidades subordinadas;



9.3.2. uma vez demonstrada a viabilidade da adoção do acompanhamento mencionado no subitem 9.3.1, proponha a regulamentação do tema por meio do competente normativo;

9.4. encaminhar cópia do deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem:

9.4.1. à Secretaria de Logística Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP);

9.4.2. ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

9.5. com base no art. 169, inciso IV, do RITCU, arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do TCU.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1515-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1516/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-004.534/2011-5

2. Grupo I, Classe de Assunto: VI - Representação

3. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Governo do Estado do Ceará.

4. Interessado: Procurador da República no Estado do Ceará, Sr. Alessandro Wilckon Cabral Sales..

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: Não atuou.

7. Unidade Técnica: Sefid-1.

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação apresentada pelo Procurador da República no Estado do Ceará, Sr. Alessandro Wilckon Cabral Sales, envolvendo a contratação de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, para exploração do Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão), na cidade de Fortaleza, conduzido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

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

9.1. conhecer a presente representação, nos termos do art. 237, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal, c/c o art. 132, inciso I da Resolução-TCU 191/2006;

9.2. encaminhar ao Sr. Alessandro Wilckon Cabral Sales, Procurador da República no Estado do Ceará, o relatório de análise expedita realizada no âmbito da Sefid-1, informando-lhe que foram encontrados os seguintes pontos críticos na minuta contratual relacionada à Concessão Administrativa para Exploração do Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão), na cidade de Fortaleza:

9.2.1. transferência ao poder público de risco que deve ser exclusivamente atribuído à concessionária (subcláusula 11.1.2 da minuta de contrato);

9.2.2. expressões subjetivas que não permitem aferir os requisitos mínimos de qualidade na operação do Estádio Castelão (Anexo 6, item 1.1, letra (b) da minuta de contrato);



9.3. Comunicar ao BNDES, à Procuradoria da República nos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, aos Ministérios Públicos dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, às Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, aos Governos dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, aos Tribunais de Contas dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, ao Ministério do Esporte, ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e à Controladoria-Geral da União que:

9.3.1. o TCU não analisou as viabilidades técnica, econômica, financeira e ambiental (EVTE) dos projetos de construção, operação e manutenção das arenas objetos das parcerias público-privadas dos estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará;

9.3.2. o TCU não analisou a razoabilidade do valor de contrapartida a ser paga pelos Estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará aos parceiros privados, bem como a modelagem econômico-financeira que cada um desses entes da federação adotou em suas PPPs;

9.3.3. as medidas recomendadas por esta Corte de Contas às minutas de contrato da Arena das Dunas em Natal/RN (TCs 004.524/2011-0 e 031.636/2010-1, respectivamente, Acórdão 843/2011-TCU-Plenário, de 6/4/2011, e Despacho Ministro-Relator Valmir Campelo, de 21/12/2010) e Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão) em Fortaleza/CE (TC 004.534/2011-5), e ao contrato da Arena Pernambuco em Recife/PE (TC 002.185/2011-3 – Acórdão 841/2011-TCU-Plenário, de 6/4/2011) são apenas norteadoras, nos termos do Protocolo de Intenções para formação da rede de controle da gestão pública e Protocolo de Execução para realização da Copa de 2014;

9.4. Comunicar à Procuradoria da República nos estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal, aos Tribunais de Contas Estaduais do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, aos Ministérios Públicos dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, às Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, aos Governos dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, ao Ministério do Esporte, ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e à Controladoria-Geral da União que, no que concerne aos contratos de PPPs executados pelos Estados e Municípios para viabilização das obras para a Copa do Mundo de 2014, a atuação do TCU, no âmbito do Protocolo de Intenções para formação da rede de controle da gestão pública e do Protocolo de Execução para realização da Copa de 2014, ocorrerá, preferencialmente, mediante reuniões técnicas, palestras e eventuais treinamentos a serem demandados por cada signatário.

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1516-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.



ACÓRDÃO Nº 1517/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-006.662/2011-0
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento
3. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Governo do Estado do Amazonas
4. Interessado: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: 9ª Secretaria de Controle Externo – 9ª Secex e 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-1
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento, realizado em face da determinação prevista no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa às obras de construção da Arena da Amazônia, formalizada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Estado do Amazonas, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

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

9.1. dar ciência ao BNDES e ao Governo do Estado do Amazonas que, quanto à operação de crédito relativa às obras de construção da Arena da Amazônia:

9.1.1. os documentos apresentados como "projetos executivos" nos correntes autos não possuem todos os elementos necessários para o pleno atendimento do Acórdão 845/2011-Plenário, bem como ao item III do despacho proferido no âmbito do TC 026.870/210-0, referendado pelo Plenário em 2/3/2011;

9.1.2. o encaminhamento a esta Corte de Contas dos documentos discriminados no item item III.2 do despacho supra citado envolve a análise prévia de conformidade pelo BNDES e pela CGU, levando em conta, necessariamente, a aderência dos preços contratados com os de mercado, a viabilidade do cronograma da obra, bem como o saneamento dos indícios de irregularidades constatados no projeto básico anteriormente analisado, consubstanciados na Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR;

9.1.3. o termo inicial do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, constante do item IV do despacho do relator, de 21/12/2010, exarado no processo TC 026.870/2010-0, ocorrerá quando do protocolo do projeto executivo integral pelo BNDES na 9ª SECEX, devidamente acompanhado da análise prévia do documento pelo próprio Banco e da CGU;

9.2. dar ciência ao BNDES que, no que se refere aos contratos de financiamento do Banco para as obras da Copa do Mundo de 2014, as análises dos projetos executivos por parte dos Estados e Municípios, ou ainda por órgão de controle, não afastam a responsabilidade da instituição na verificação dos documentos quanto a seus aspectos econômicos, financeiros e de engenharia, como previsto nos normativos da entidade, cabendo ao BNDES, não aos tomadores dos empréstimos, o encaminhamento da documentação aprovada ao Tribunal;

9.3. autorizar a 9ª Secex, com base no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal, a realização das diligências sugeridas em sua instrução, bem como outras que entender necessárias ao saneamento dos autos, com vistas ao acompanhamento das providências tomadas pelo BNDES e pelo Governo do Estado do Amazonas quanto à feitura e à análise do projeto executivo completo;

9.4. dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, ao BNDES, ao Ministério do Esporte; ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Procuradoria da República no Amazonas, ao Ministério Público do Estado do Amazonas, à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, ao Governo do estado do Amazonas, ao



Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas do Amazonas - TCE/AM, para a adoção das providências que entenderem cabíveis.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1517-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1518/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-008.309/2005-0

2. Grupo II – Classe de Assunto I – Recurso de revisão.

3. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU.

4. Órgão: Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidades técnicas: Secretaria de Recursos – Serur (exame de admissibilidade) e 5ª Secretaria de Controle Externo (exame de mérito).

8. Advogados constituídos nos autos: Andressa Neves Vieira (OAB/DF 26.994) e André Cavalcante Barbosa (OAB/DF 30.405).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, por sua Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, contra o Acórdão nº 2.170/2006-TCU-Primeira Câmara, mediante o qual a Corte de Contas resolveu julgar regulares com ressalva as contas de 2004 do Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores, dar quitação aos responsáveis e expedir determinações ao órgão.

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

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o Acórdão nº 2.170/2006-TCU-Primeira Câmara, com fundamento no art. 32, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 206, § 1º, e o art. 288, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à autoridade recorrente, Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, ao senhor Ruy de Lima Casaes e Silva, à empresa Sixt Rent a Car e ao Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1518-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1519/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.648/2011-2
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2011)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - MD
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-1
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-1 nas obras de ampliação da pista do Aeroporto Internacional de Porto Alegre/RS, objeto do Plano de Trabalho PT 26.781.0631.1P49.0043-2011.

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

9.1. determinar à Secob-1 que encaminhe cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, ao Ministério do Esporte para que avalie a necessidade de incluir a ampliação da pista de pouso e decolagem do Aeroporto Internacional de Porto Alegre/RS na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014, com vistas ao acompanhamento do bom andamento daquele empreendimento, em face das pendências ainda existentes para o início das obras;

9.2 comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre a realização desta auditoria, informando que não foram detectados indícios de irregularidades graves que recomendem a suspensão cautelar das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, nos termos do Art. 94, § 1º, IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011).

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1519-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1520/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-011.757/2006-9
2. Grupo II – Classe de Assunto I – Recurso de revisão.
3. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU.
4. Órgão: Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
- 5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.



6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidades técnicas: Secretaria de Recursos – Serur (exame de admissibilidade) e 5ª Secretaria de Controle Externo (exame de mérito).

8. Advogados constituídos nos autos: Andressa Neves Vieira (OAB/DF 26.994) e André Cavalcante Barbosa (OAB/DF 30.405).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, por sua Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, contra o Acórdão nº 1.110/2007-TCU-Primeira Câmara, mediante o qual a Corte de Contas resolveu julgar regulares com ressalva as contas de 2005 do Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores, dar quitação aos responsáveis e expedir determinações ao órgão.

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

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o Acórdão nº 1.110/2007-TCU-Primeira Câmara, com fundamento no art. 32, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 206, § 1º, e o art. 288, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à autoridade recorrente, Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, ao senhor Ruy de Lima Casaes e Silva, à empresa Sixt Rent a Car e ao Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1520-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1521/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-032.314/2010-8

2. Grupo I, Classe de Assunto: VI - Denúncia

3. Entidade: Caixa Econômica Federal (CAIXA), Ministério do Esporte e Ministério das Cidades.

4. Interessado: SAVIAH – Associação Sociedade dos Amigos da Vila Inah (CNPJ 03.067.955/0001-54) e Sílvio Teixeira Júnior.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: Não atuou.

7. Unidade Técnica: 2ª Secex.

8. Advogados constituídos nos autos: Priscila Roberta de Lima Tempesta, OAB/DF 25.563; Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, OAB/SP 90.846; Luiz Tarcisio Teixeira Ferreira, OAB/SP 67.999; Juliana Wernek de Camargo, OAB/SP 128.234; Fernanda Barretto Miranda Daólio, OAB/SP 198.176; Jang Hi Son, OAB/SP 129.674; Maximilian Mendonça Haas, OAB/SP 256.663; Leonardo Carvalho Rangel, OAB/SP 285.350, Marcelo Augusto Puzone Gonçalves, OAB/SP 272.153, Fernanda Neves Vieira Machado, OAB/SP 261.233; Ricardo Carlos Koch Filho, OAB/SP 187.159; Ricardo Moreira Tavares Leite, OAB/SP 280.623; Christian Fernandes Gomes da Rosa, OAB/SP 244.504; Humberto Polcaro Negrão, OAB/SP 248.502; Reiji Miura, OAB/SP 281.909; Eduardo Rodrigues Evangelista, OAB/PI 4.773; João Paulo de Lima Rolim, OAB/SP 298.331; Leonardo Bissoli, OAB/SP 296.824; Mariana



Vitório Tiezzi, OAB/SP 298.158; Felipe Del Moro, OAB/SP 301.985; Luiz Alexandre Teixeira Ferreira, OAB/SP 153.200-E;; Marcos Vinicius Ferreira, OAB/SP 176.965-E, Marília Sodré Siviero, OAB/SP 180.665-E; Tales Paes Leme Junior, OAB/SP 176.806-E, Gabriel Friederg, OAB/SP 183.822-E; Sebastião Botto de Barros Tojal, OAB/SP 66.905; Sérgio Rabello Tamm Renault, OAB/SP 66.823; Jorge Henrique de Oliveira Souza, OAB/SP 185.779; Luis Eduardo Patrone Regules, OAB/SP 137.416; Aline Carvalho Rêgo, OAB/SP 256.798; Eliene Marcelina de Oliveira, OAB/SP 243.207; Lúcio Peres da Silva Telles, OAB/SP 252.921; Luiz Octávio Villela de Viana Bandeira, OAB/SP 299.937; Marcela Caldas Arroyo, OAB/SP 200.674, Marina Costa Pimentel, OAB/DF 28.628, Thiago da Silva Lima, OAB/SP 176.195

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia apresentada pela SAVIAH – Associação Sociedade dos Amigos da Vila Inah (CNPJ 03.067.955/0001-54) e pelo Sr. Sílvio Teixeira Júnior, envolvendo supostas irregularidades no âmbito do Contrato de Financiamento e Repasse 0319.580-60, de 31/8/2010, firmado entre a Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Estado de São Paulo para a elaboração de projeto, fabricação, fornecimento e implantação de um sistema monotrilo para a linha 17 Ouro do metrô de São Paulo.

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

9.1. conhecer a presente denúncia, nos termos do art. 234 do Regimento Interno do Tribunal, para, no mérito, julgá-la improcedente.

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado de relatório e voto que o fundamentam, à Caixa Econômica Federal, à Associação Sociedade dos Amigos da Vila Inah – SAVIAH, ao Sr. Sílvio Teixeira Júnior (CPF 53.644.398-01), à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1521-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1522/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.304/2005-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: João Carlos Monteiro (184.000.190-91).

3.2. Responsáveis: Aguinaldo Guidi Junior (791.492.278-15); Aires Ferreira Coimbra (434.208.267-53); Alexandre Melillo Lopes dos Santos (244.936.191-04); Ana Cristina Ribeiro da Cunha (444.117.151-04); Asbace (30.874.481/0001-25); Celina Maria Morosino Lopes (221.256.630-15); Clayton da Costa Paixão (352.058.901-00); Dalide Barbosa Alves Corrêa (186.881.521-87); Eduardo Xavier Barreto (214.288.671-04); Fernando Manuel Teixeira Carneiro (824.903.177-68); Fábio Luís Rezende de Carvalho Alvim (247.667.551-20); Gláucio Geronasso (358.789.409-49); Henrique Costabile (378.352.468-72); Jose Maria Nardeli Pinto (183.002.781-68); José Luiz Trevisan Ribeiro (462.802.359-



04); João Aldemir Dornelles (148.914.410-20); João Carlos Monteiro (184.000.190-91); Leopoldo Silveira Furtado (462.890.626-20); Luiz Felipe Pinheiro Júnior (531.447.087-04); Marcio Tancredi (462.916.106-63); Marcus Antônio Tofanelli (198.779.196-72); Mário Ferreira Neto (010.141.058-11); Nilton Santos Luna (258.590.647-72); Oswaldo Serrano de Oliveira (627.672.917-53); Roberto Barros Barreto (225.918.771-49); Telma de Castro (125.658.811-34); Valnei Batista Alves (288.956.816-49).

4. Entidade: Caixa Econômica Federal - MF.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: não atuou.

8. Advogado constituído nos autos: Juliana Tavares Almeida, OAB/DF 12794; Mauro Porto, OAB/DF 12878; Emanuelle Dias Weiler, OAB/DF 26208; Guilherme Lopes Mair, OAB/SP 241701; Aline Lisboa Naves Guimarães, OAB/DF 22400; Cristiana Meira Monteiro, OAB/DF 20249; Fernando de Assis Gomes, OAB/DF 20896; Túlio Fretas do Egito Coelho, OAB/DF 4111; Flávia Pereira Viana, OAB/DF 22320; Luís Carlos Alcoforado, OAB/DF 7202; Livia Rodrigues da Fonseca, OAB/DF 27824.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos contra o Acórdão 583/2011 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e rejeitá-los;

9.2. dar ciência ao interessado.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1522-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1523/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.605/2009-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Ministério da Cultura.

3.2. Responsável: Gilberto Michael (150.870.000-10).

4. Entidade: Câmara da Indústria, Comércio, Serviços, Agricultura e Turismo e Gramado – Cicsat.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura, em razão de irregularidades identificadas pela Controladoria Geral da União, na aplicação de



recursos da Lei 8313/91, (Lei de Incentivo à Cultura), no município de Gramado/RS,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea “c”, 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Gilberto Michaelson e condená-lo em débito pelas quantias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir das datas indicadas até a data da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Cultura, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU:

Quantificação dos débitos (valores históricos dos débitos e datas das ocorrências):

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
4/6/2001	471,75	4/9/2001	42.920,00
1/8/2001	12.408,30	10/9/2001	36.468,00
4/8/2001	480,00	11/9/2001	10.100,00
6/8/2001	2.040,00	26/9/2001	3.220,00
9/8/2001	4.980,00	28/9/2001	18.450,00
12/8/2001	2.990,00	4/10/2001	2.600,00
13/8/2001	3.990,00	9/10/2001	10.260,00
14/8/2001	3.440,00	15/10/2001	110.000,00
15/8/2001	3.000,00	16/11/2001	478,00
16/8/2001	2.095,25	1/12/2001	350,00
20/8/2001	5.525,00	6/12/2001	20.000,00
21/8/2001	2.500,00	7/12/2001	770,00

9.2. aplicar a Gilberto Michaelson a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da multa aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, 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 nº 8.443/92, caso não atendidas as notificações;

9.4. declarar Gilberto Michaelson inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de cinco anos, nos termos do artigo 60 da Lei 8.443/1992;

9.5. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul;

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1523-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.



ACÓRDÃO Nº 1524/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.107/2009-1.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Recurso Administrativo (art. 30 do Regimento Interno)
3. Interessado: Hermina Rosa Figueiredo (224.566.191-53).
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep).
8. Advogado constituído nos autos: Afonso Carlos Muniz Moraes (OAB/DF 10.557).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso administrativo contra decisão do Presidente do Tribunal, em face do pedido de reconsideração da avaliação de desempenho da servidora Hermina Rosa Figueiredo, relativa ao primeiro quadrimestre de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e, com fundamento no art. 30 do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer do recurso administrativo, para, no mérito, dar-lhe provimento;
- 9.2. tornar insubsistente o despacho do Secretário de Gestão de Pessoas, de 13/10/2009, que não conheceu do pedido de reconsideração da interessada;
- 9.3. determinar à Secretaria-geral de Administração (Segedam) que:
 - 9.3.1. junte aos autos a motivação do secretário de Gestão de Pessoas, para a avaliação de desempenho da recorrente, relativa ao primeiro quadrimestre de 2009;
 - 9.3.2. dê ciência da motivação do ato de avaliação à interessada;
 - 9.3.3. restitua à interessada o prazo previsto no art. 7º da Portaria 324/2006.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1524-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1525/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.220/1999-1

1.1. Apenso: TC 001.971/2001-4

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

3. Recorrente: Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Dr. Lucas Rocha Furtado

3.1. Responsáveis: Ailton dos Santos Pohlmann (CPF 581.035.388-68), Luiz Carlos Moreira Lima (CPF 016.207.588-06), Ricardo Augusto Sampaio de Souza (CPF 033.709.208-75), Samuel de Mattos Barroso Junior (CPF 520.993.936-72), Gilmar Declainton Rossi (CPF não consta), Empresas Pontual Engenharia Ltda. (CNPJ não consta), Construlab Construções e Instalações Ltda. (CNPJ 63.971.352/0001-04), Gerenco Gerenciamento e Construções Ltda. (CNPJ 01.572.168/0001-34) e Ghosn Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ 50.919.158/0001-38)



4. Unidade: Segundo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – CINDACTA II

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adhemar Paladini Ghisi

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

7. Unidades Técnicas: 3ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-3) e Secretaria de Recursos (Serur).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de recurso de revisão interposto contra acórdão proferido pela 2ª Câmara, inserto na Relação nº 13/2000 do Gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, na Sessão de 18/4/2000,

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

9.1. conhecer do recurso de revisão interposto pelo MP/TCU, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ailton dos Santos Pohlmann, Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza e Samuel de Mattos Barroso Júnior;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gilmar Declainton Rossi, e pela empresa Pontual Engenharia Ltda., isentando-os de responsabilidade sobre as irregularidades detectadas;

9.4. reformar o Acórdão proferido pela Egrégia 2ª Câmara, inserto na Relação nº 13/2000 do Gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, na Sessão de 18/4/2000;

9.5. com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei nº 8.443, de 1992, julgar irregulares as contas relativas ao exercício de 1998 dos Srs. Ailton dos Santos Pohlmann, Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza e Samuel de Mattos Barroso Júnior, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da mesma lei, no valor individual de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das notificações, para que comprovem, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. com fulcro no art. 16, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, julgar regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis da unidade no exercício de 1998, dando-lhes quitação;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas constantes dos itens 9.5 e 9.8, acima, caso não atendidas as notificações;

9.8. autorizar, desde já, caso solicitado, com fundamento no art. 26 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 217, do RITCU, o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.9. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, c/c o § 2º do art. 217 do RITCU;

9.10. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelas empresas Construlab Construções e Instalações Ltda., Gerenco Gerenciamento e Construções Ltda. e Ghosn Engenharia e Construções Ltda.;

9.11. declarar a inidoneidade das empresas Construlab Construções e Instalações Ltda. (CNPJ 63.971.352/0001-04), Gerenco Gerenciamento e Construções Ltda. (CNPJ 01.572.168/0001-34) e Ghosn Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ 50.919.158/0001-38) para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo prazo de 02 (dois) anos, nos termos do art. 46, da Lei n. 8.443, de 1992, c/c o art. 271 do Regimento Interno desta Corte;

9.12. determinar à Secex/PR, no tocante ao cumprimento do item 9.11, supra, que, após o trânsito



em julgado desta deliberação, informe à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a respeito da declaração de inidoneidade efetuada, bem como solicite àquela unidade que adote as providências necessárias à efetivação do decisum no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;

9.13. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, aos responsáveis e às empresas envolvidas.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1525-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1526/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.188/2009-1

1.1. Apenso: TC 033.793/2010-7

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.

3. Embargante: Consórcio Concremat-Engeconsult (CNPJ 33.146.648/0001-20).

4. Entidade: Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa.

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.

5.1. Relator da Deliberação Embargada: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secob-1 e Secob-4

8. Advogados constituídos nos autos: Emmanuel Maurício T. de Queiroz (OAB/DF 15.762) e Tiago Camargo Thomé Maya Monteiro (OAB/DF 20.660).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de embargos de declaração opostos pelo Consórcio Concremat-Engeconsult contra o Acórdão nº 3065/2010 – Plenário, que havia considerado improcedentes os embargos interpostos pelo mesmo Consórcio contra o Acórdão nº 1261/2010 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro no art. 34 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração opostos pelo Consórcio Concremat-Engeconsult para, no mérito, acolhê-los;

9.2. dar ciência ao Consórcio Concremat-Engeconsult de que as questões relacionadas ao cálculo de sobrepreço apontado nos aditivos ao contrato CT.PS.08.0.0379 estão sendo discutidas no âmbito do TC-010.814/2010-8 (relatório de auditoria relativo ao Fiscobras 2010), no qual foi prolatado o Acórdão nº 3067/2010 – Plenário que, dentre outras providências, determinou à Secob-1 que *“formule minuta de ofício a ser dirigido ao Consórcio Engeconsult/Concremat, com a finalidade permitir a ele que se pronuncie sobre a provável retenção, em caráter definitivo, desse novo valor de sobrepreço e que, em seguida, o submeta ao Gabinete deste Relator”* esclarecendo-lhe, por conseguinte, que a oportunidade de sua defesa em relação aos termos aditivos firmados ao referido Contrato CT.PS.08.0.0379 se dará no âmbito daquele processo, antes de sua remessa ao gabinete do Relator;

9.3. dar ciência desta deliberação ao embargante e à Compesa, remetendo-lhes cópia deste Acórdão,



acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam;

9.4. restituir os autos à Secob-4 para prosseguimento do feito.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1526-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1527/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.629/2005-0.

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

3. Recorrentes: Célio Copati Mazoni (CPF 047.601.406-97), Lênio de Castro Lara (CPF 311.758.486-20) e Orlando Antônio de Freitas (CPF 047.583.826-20).

4. Entidade: Município de Barbacena/MG.

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.

5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro Aroldo Cedraz

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo - MG (SECEX-MG) e Secretaria de Recursos (Serur)

8. Advogado constituído nos autos: Davi Leonard Barbieri (OAB/MG 85.384)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Célio Copati Mazoni, Lênio de Castro Lara e Orlando Antônio de Freitas contra o Acórdão nº 2.254/2008 – TCU – Plenário, que lhes imputou multas individuais no valor de R\$ 8.000,00 em virtude de irregularidades na contratação, pela prefeitura do município de Barbacena/MG, da empresa Resgate Medic Call Team Ensino e Treinamento Ltda. para prestação de serviços de atendimento pré-hospitalar móvel de urgência.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 31, 32 e 48 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c os arts. 277 e 286 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Célio Copati Mazoni, Lênio de Castro Lara e Orlando Antônio de Freitas contra o Acórdão nº 2.254/2008 – TCU – Plenário, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência da presente deliberação aos recorrentes, à Prefeitura Municipal de Barbacena/MG, ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Minas Gerais e à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1527-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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



Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1528/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.385/2009-9

1.1. Apenso: TC 020.268/2004-8

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

3. Responsáveis: José Carlos Vidal (CPF 048.454.634-15) e Hidrobrasil - Construção e Perfuração de Poços Ltda. (CNPJ 03.464.768/0001-04)

4. Entidade: Município de Gurjão/PB

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade técnica: Secex/PB

8. Advogados constituídos nos autos: Bruno Lopes de Araújo (OAB/RN 7.588), Edward Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 10.827), Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663), Newton Nobel Sobreira Vita (OAB/PB 10.204) e Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial decorrente de conversão de processo de monitoramento, por força do Acórdão nº 1.407/2009 – Plenário, para apuração de possível superfaturamento nas obras de construção de poços no Município de Gurjão/PB, à conta de recursos do Convênio nº 685/2002, celebrado entre esse município e o Ministério da Integração Nacional.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. declarar a revelia da empresa Hidrobrasil - Construção e Perfuração de Poços Ltda. com relação à citação do item 1.7.1 do Acórdão nº 1.407/2009 – Plenário;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Carlos Vidal com relação à citação do item 1.7.1 do Acórdão nº 1.407/2009 – Plenário;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. José Carlos Vidal, dando-lhe quitação;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, aos responsáveis, à Prefeitura Municipal e à Câmara de Vereadores de Gurjão/PB, ao Ministério da Integração Nacional, à Procuradoria da República em Campina Grande/PB (para subsidiar o exame do Procedimento Administrativo nº 1.24.001.000061/2008-35) e ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (para subsidiar o exame do Processo nº 999.2006.000430-9/001);

9.5. encerrar este processo.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1528-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.



ACÓRDÃO Nº 1529/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-016.691/2008-4.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame
3. Recorrentes: Plínio Ivan Pessoa da Silva (CPF 145.889.862-87) e Flávia Skrobot Barbosa Grosso (CPF 026.631.392-20).
4. Entidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.
- 5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo/AM (Secex/AM) e Secretaria de Recursos (Serur)
8. Advogados constituídos nos autos: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546), Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885), Cyntia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Plínio Ivan Pessoa da Silva, Superintendente Adjunto de Administração da Suframa, e Flávia Skrobot Barbosa Grosso, Superintendente da Suframa, contra o Acórdão 1190/2010 -TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer dos Pedidos de Reexame para, no mérito, negar-lhes provimento;
- 9.2. dar ciência do presente acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Estado do Amazonas e aos recorrentes.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1529-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1530/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.497/2007-0.
- 1.1. Apenso: 010.571/2009-7
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame
3. Recorrente: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul – Inmetro/RS
4. Entidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul – Inmetro/RS
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul (Secex-RS) e Secretaria de Recursos (Serur).
8. Advogado constituído nos autos: não há.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul - Inmetro/RS, contra o Acórdão 3.101/2010-TCU - Plenário.

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

9.1. não conhecer o pedido de reexame por ausência de interesse recursal;

9.2. enviar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à recorrente.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1530-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1531/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-002.395/2011-8.

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

3. Responsável: José da Silva Tiago (CPF 089.172.641-15)

4. Entidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte no Estado do Paraná – SR-DNIT/PR

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (SECOB-2).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT – Superintendência Regional no Estado do Paraná, no âmbito do Fiscobras 2011, referente ao Edital de Concorrência Pública 499/2010-09, cujo objetivo é a avaliação das obras complementares de duplicação e adequação do Contorno Norte de Maringá/PR, na BR-376/PR.

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

9.1. fixar o prazo de 30 (trinta) dias, com suporte no inciso IX, art. 71, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei Orgânica desta Casa, para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT – Superintendência Regional no Estado do Paraná, adote providências no sentido de corrigir os preços dos itens apontados com sobrepreço aos valores máximos calculados pela 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras deste Tribunal, constantes da tabela abaixo, cabendo à autoridade administrativa competente, dentro do seu juízo de conveniência e oportunidade, decidir sobre a continuidade do procedimento licitatório, desde que respeitados os mencionados valores máximos, adotando, qualquer que seja a decisão, medidas para resguardar o interesse público:

Discriminação do serviço	Preço Unitário (R\$)

Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing=32\text{mm}$	252,43
Barreira de segurança dupla dner pro 176/ 86 AC/BC	178,32
Concr estr.fck=25mpa-c.raz.uso ger conf.lanç. AC/BC	474,68
Micro estaca $\varnothing=250\text{mm}$	475,21
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310mm escavadas em rocha	1.027,01
Aquisição de cimento asfáltico CAP-50/70 c/polímero	1.939,38
Execução de furos em concreto d=16mm c<=10cm fixação de conec. tipo vergalhões de ca-50 $\varnothing=12,5\text{mm}$	43,95
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410mm escavadas em solo	513,45
Corpo BSTC d=1,50 m AC/BC/PC	1.249,64
Base de solo cimento c/ mistura em usina 6%	115,50
Sub-base de solo melhor. c/ cimento mist. em usina 3%	83,38
Corpo BTTC d=1,50 m AC/BC/PC	3.595,66
Base de brita graduada BC	80,26
Dreno longit.prof. p/corte em solo - DPS 08 AC/BC	106,50
Transporte de cimento asfáltico CAP-50/ 70	72,54
Transporte do asfalto diluído CM-30	65,34

9.2. proceder, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a audiência do Sr. José da Silva Tiago, Superintendente Regional do DNIT no Estado do Paraná, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, suas razões de justificativa acerca dos seguintes indícios de irregularidades no Edital 499/2010-09:

9.2.1. deficiência no projeto geométrico da obra, mais especificamente no km 3+320, onde se localiza a ponte sobre o Ribeirão Maringá, ocasionada pela discordância em seu alinhamento horizontal;

9.2.2. ausência de justificativas e memória de cálculo das estruturas pertencentes às obras no km 10+140 do Contorno Norte, na altura da Avenida Pedro Taques, de modo a legitimar a solução de engenharia encontrada;

9.3. determinar ao DNIT, com fundamento no art. 251 do Regimento Interno/TCU, que, em até 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, apresente a esta Corte de Contas estudos conclusivos acerca da viabilidade técnico-econômica da aplicação ou não da solução mais econômica de execução da obra com brita produzida. Tais estudos deverão contemplar as jazidas potenciais, circunvizinhas ao trecho, que não possuam licenciamento ou lavra concedida pelo DNPM;

9.4. encaminhar ao DNIT cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, e das peças 78 e 89 a 93;

9.5. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV, alínea "a", do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), apontados nas obras complementares de duplicação e adequação do Contorno Norte de Maringá/PR, na BR-376/PR, objeto do Edital de Concorrência Pública 499/2010-09, com potencial dano ao erário no valor de R\$ 10.591.840,93, em relação à proposta vencedora do certame, subsistem e que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, da medida determinada anteriormente no item 9.1.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1531-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1532/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.444/2007-0.

1.1. Apenso: TC 004.550/2008-3

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação

3. Responsáveis: Adenauher Figueira Nunes (CPF 031.193.352-15), Claudia Pita Mercuri (CPF 767.839.105-63), Edilene Maria Galvão de Andrade (CPF 663.436.744-20), Elvino Ney Taques (CPF 109.505.831-20), Fernando Brendaglia de Almeida (CPF 051.558.488-65), Helio Actis da Silva (CPF 550.364.147-72), Iraildes Tavares dos Santos (CPF 065.873.215-34), José da Paixão Ramos (CPF 486.979.907-34), Luzysara de Karla Felix da Silva (CPF 327.261.634-91), Márcia Gonçalves Chaves (CPF 599.728.827-72), Mônica Barros (CPF 316.262.701-04) e Rute de Cássia Santos de Jesus (CPF 786.973.105-63).

4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex/BA).

8. Advogados constituídos nos autos: Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF nº 15.384), Luzysara de Karla Félix da Silva (OAB/BA 19.978), Rômulo Fontenelle Morbach (OAB/PA 1.963), Hércules Marconi Góes Silva (OAB/PE 19.482), Raymundo Nonato Botelho de Noronha (OAB/DF 1.667/A) e Guilherme Filipe Leite Ghetti (OAB/DF 26.033).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pela Superintendência de Auditoria Interna da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), em cumprimento ao § 1º do art. 74 da Constituição Federal, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Pública nº 005/ADSV/SRSV/2005, destinada à concessão de uso de área de terreno integrante do complexo aeroportuário de Salvador, cuja vencedora foi a empresa Imperial Motores Ltda. – Honda, única participante do certame.

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

9.1. conhecer da representação formulada pelo Controle Interno da Infraero, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade do art. 237, inciso II, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, aplicar aos Srs. Adenauher Figueira Nunes, Helio Actis da Silva, Elvino Ney Taques e Fernando Brendaglia de Almeida multa individual no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), para os dois primeiros, e de R\$ 3.000,00 (três mil reais), para os demais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das notificações, para que comprovem perante este Tribunal seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for quitada após o vencimento, na forma da legislação vigente;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, acrescidas dos encargos legais devidos, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, ainda, o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o artigo 217 do Regimento Interno/TCU, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os



encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4.1. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.5. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, aos responsáveis indicados no item 3, à Infraero, à empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA e à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1532-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1533/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.751/2011-6.

2. Grupo II – Classe VII – Representação.

3. Interessada: Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo – Secex/ES.

4. Unidade: Prefeitura Municipal de Serra/ES.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo – Secex/ES.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secex/ES acerca de irregularidades na condução da Concorrência 002/2011.

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, por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos, nos arts. 237, inciso VI, e 235 do Regimento Interno para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. indeferir a medida cautelar proposta na instrução inicial, ante a ausência dos requisitos imprescindíveis a esta medida, considerando a resolução de quase todas as pendências apontadas e, ainda, a possibilidade de haver, no caso, o periculum in mora in reverso;

9.3. determinar à Prefeitura Municipal de Serra/ES, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal, que, ao decidir realizar procedimento licitatório para continuidade das ações relativas à execução do Contrato de Repasse 0192903-47, ou qualquer outro objeto que seja financiado com recursos federais, adote providências no sentido de:

9.3.1. realizar prévias avaliações técnica e econômica quanto ao parcelamento do objeto da licitação, antes de autorizar ou descartar o referido procedimento, fazendo constar do respectivo processo os documentos comprobatórios dessa condição, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993;

9.3.2. suprimir do edital a exigência de comprovação de integralização e registro do capital social mínimo, haja vista no disposto no art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993;



9.3.3. exigir no instrumento convocatório que as licitantes detalhem, de forma explícita, em suas propostas, todos os itens que compõem o percentual indicado a título Bonificação de Despesas Indiretas - BDI utilizado como referencial;

9.4. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo – Secex/ES que acompanhe os procedimentos adotados pela Prefeitura Municipal de Serra/ES, na condução da Concorrência 2/2011, bem como no tocante às etapas subsequentes da execução do Contrato de Repasse 192803-47, inclusive quanto ao compromisso assumido por meio do Ofício Externo 055/2011/CG, representando ao Tribunal, caso se faça necessário;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Município de Serra/ES, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades; e

9.6. determinar o apensamento destes autos ao processo de monitoramento que vier a ser constituído para acompanhamento das determinações ora formuladas à Prefeitura Municipal de Serra/ES.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1533-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1534/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.568/2009-0. (com 4 volumes e 13 anexos em 20 volumes)

1.1. Apensos: TC 015.005/2008-9 e TC 028.866/2009-3

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2009.

3. Responsáveis: Antonio Roberto de Sousa (055.067.781-04); Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (084.405.437-27); Denise Mindello de Andrade (448.419.906-82); Felipe dos Santos Jacinto (003.116.773-04); Gilson Martins de Melo (877.453.306-10); José Hermínio B. Neto e Azevedo (192.748.583-53); José Murilo Cruz Brito (184.901.071-49); Luiz Otávio Campello Montezuma (034.589.058-20); Marco Antonio Franca (195.524.166-04); Paulo César de Almeida Toledo (890.956.267-68); Silvio Ferreira (884.071.528-20).

4. Unidade: Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF).

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 3 (Secob-3) e Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (Secob-1)

8. Advogado constituído nos autos:: Djenane Lima Coutinho (OAB/DF 12.053), João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria, realizado no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF), no âmbito do Fiscobras 2009, nas “obras de construção do edifício-sede do Tribunal em Brasília-DF”, custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do programa de trabalho PT-02.122.0569.11RV.0101.

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



9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF) adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, no sentido de cancelar o saldo de empenho a liquidar, remanescente do Contrato 58/2007 (construção do novo Edifício Sede do TRF-1), que se encontra em nome da Construtora Via Engenharia;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno – TCU, determinar ao TRF 1ª Região-DF que adote medidas administrativas, com vistas a obter do Consórcio Nova Sede TRF, bem como do Escritório de Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., o ressarcimento dos valores apurados neste processo, como crédito em favor do TRF-1, encaminhando, a esta Corte de Contas, os documentos comprobatórios das ações adotadas no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias;

9.3. autorizar a Secob-1, em caso de descumprimento da determinação constante do subitem 9.2 retro, proceder, com fundamento nos arts. 12, II, e 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 237, parágrafo único, e art. 252 do RI/TCU e art. 37 da Resolução/TCU 191/2006, a formar apartados de tomada de contas especial, os quais deverão ser constituídos dos elementos atinentes a cada um dos contratos referentes aos valores impugnados, na forma a seguir especificada, com vistas à identificação dos responsáveis e quantificação dos valores a serem ressarcidos, considerando as datas dos pagamentos realizados, pelos seguintes débitos apurados:

9.3.1. R\$ 3.917.229,47 (três milhões, novecentos e dezessete mil, duzentos e vinte e nove reais e quarenta e sete centavos), acrescida dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativa ao superfaturamento apurado no Contrato 58/2007, referente à execução das obras e serviços de engenharia para construção do edifício sede do TRF;

9.3.2. R\$ 4.386,48 (quatro mil, trezentos e oitenta e seis reais e quarenta e oito centavos), acrescido dos consectários legais a contar de novembro de 2006, e R\$ 84.110,00 (oitenta e quatro mil cento e dez reais), acrescido dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativas ao superfaturamento apurado no Contrato 58/2006, referente à elaboração do projeto executivo do edifício sede do TRF;

9.4. manter a indicação de IG-P, até que o TRF 1ª Região-DF demonstre não mais haver saldo de empenho disponível que possa ser utilizado para pagamento dos valores exigidos pelo Consórcio Nova Sede TRF;

9.5. enviar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério Público Federal; ao Conselho Nacional de Justiça; à Polícia Federal; à 14ª Vara Federal/DF, onde tramita a Ação Cautelar de Produção Antecipada de Provas (Proc. 2009.34.00.020786-5); e à 3ª Secex, unidade técnica detentora da clientela do órgão fiscalizado, alertando-a de que os desdobramentos desta fiscalização poderão impactar na análise das contas dos anos de 2006 a 2009.

9.6 determinar a restituição dos autos à Secob-1, para que esta dê continuidade à análise das razões de justificativa apresentadas em resposta às audiências determinadas no subitem 9.3.1 do acórdão 1617/2009-TCU-Plenário e às realizadas no TC 015.005/2008-9.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1534-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1535/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.759/2011-4



2. Grupo II – Classe VII – Representação.

3. Interessadas: Célia Benevenuto (CPF 538.781.591-53) e a empresa PSG Empreendimentos Ltda. (CNPJ 03.342.984/001-87).

4. Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Controle Externo – Secex/1.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada ao Tribunal por Célia Benevenuto e pela empresa PSG Empreendimentos Ltda. apontando irregularidades no Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, realizado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

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

9.1. conhecer das Representações formuladas por Célia Benevenuto e pela empresa PSG Empreendimentos Ltda., por preencherem os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 237, inciso VI, e 235 do Regimento Interno para, no mérito, considerá-la prejudicada, por perda de objeto, ante a revogação do Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, para que, caso venha a decidir por realizar novos procedimentos licitatórios em substituição ao Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, adote previamente as medidas que resultem em correção das irregularidades apontadas nesta deliberação;

9.3. determinar à 1ª Secretaria de Controle Externo que acompanhe de perto os procedimentos licitatórios que porventura venham a ser realizados pela Infraero em substituição ao mencionado Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, adotando, inclusive, se necessário, as providências previstas nos arts. 113, § 2º, da Lei 8.666/1993 e 41, inciso I, alínea b, da Lei 8.443/1992;

9.4. dar ciência desta deliberação às interessadas; e

9.5. determinar o arquivamento deste processo.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1535-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1536/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.763/2011-1

2. Grupo II – Classe VII – Representação.

3. Interessadas: Célia Benevenuto (CPF 538.781.591-53) e a empresa PSG Empreendimentos Ltda. (CNPJ 03.342.984/001-87).

4. Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Controle Externo – Secex/1.



8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada ao Tribunal por Célia Benevenuto e pela empresa PSG Empreendimentos Ltda. apontando irregularidades no Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, realizado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

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

9.1. conhecer das Representações formuladas por Célia Benevenuto e pela empresa PSG Empreendimentos Ltda., por preencherem os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 237, inciso VI, e 235 do Regimento Interno para, no mérito, considerá-la prejudicada, por perda de objeto, ante a revogação do Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, para que, caso venha a decidir por realizar novos procedimentos licitatórios em substituição ao Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, adote previamente as medidas que resultem em correção das irregularidades apontadas nesta deliberação;

9.3. determinar à 1ª Secretaria de Controle Externo que acompanhe de perto os procedimentos licitatórios que porventura venham a ser realizados pela Infraero em substituição ao mencionado Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, adotando, inclusive, se necessário, as providências previstas nos arts. 113, § 2º, da Lei 8.666/1993 e 41, inciso I, alínea b, da Lei 8.443/1992;

9.4. dar ciência desta deliberação às interessadas; e

9.5. determinar o arquivamento deste processo.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1536-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1537/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.148/2010-8.

2. Grupo II – Classe VII – Representação

3.1. Interessada: Secretaria de Controle Externo do TCU/MS (00.414.607/0022-42).

3.2. Responsável: Margarida de Fátima Nicoletti (404.548.781-68).

4. Unidade: Funai – Coordenação Regional de Dourados/MS.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo – MS (Secex/MS).

8. Advogado constituído nos autos: Jordachy Massayuky Alencar Ohira (OAB/MS 11.176).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação originada de relatório da Equipe de Auditoria designada pela Portaria Secex/MS 68/210, de 19/1/2010, que noticiou possíveis irregularidades em procedimentos licitatórios na Funai em Dourados/MS, em especial no Pregão 24/2008 para contratação de veículos de passeio a ser utilizados em trabalhos de identificação e delimitação de terras



índigenas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, diante das razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pela responsável, Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti;

9.3. determinar à Funai, Coordenação Regional de Dourados/MS, que não mais admita a realização de serviços fora da vigência de seu respectivo contrato, em respeito ao art. 66 da Lei 8.666/93;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1537-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1538/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 019.249/2009-0.

2. Grupo I – Classe I – Administrativo

3. Interessada: Associação dos Técnicos da Área de Auditoria e Fiscalização do TCU – Auditec (10.702.296/0001-46).

4. Órgão: Tribunal de Contas da União.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Segep/Segedam.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso ao Plenário contra os termos do despacho do Presidente do TCU que negou provimento a recurso administrativo interposto pela Associação dos Técnicos da Área de Auditoria e Fiscalização do Tribunal de Contas da União – Auditec, mantendo, em consequência, o indeferimento do pedido da Entidade no sentido de alterar a base de cálculo da Gratificação de Desempenho do cargo de Técnico Federal de Controle Externo – TFCE-CE para o maior vencimento básico do cargo de Auditor Federal de Controle Externo – AFCE-CE.

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

9.1. com fundamento no art. 30 do RI/TCU, conhecer do presente recurso para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. manter a decisão adotada pelo Presidente do TCU, que indeferiu, por falta de amparo legal, pedido da Associação dos Técnicos da Área de Auditoria e Fiscalização do Tribunal de Contas da União – Auditec no sentido de alterar a base de cálculo da Gratificação de Desempenho do cargo de Técnico Federal de Controle Externo – TFCE-CE para o maior vencimento básico do cargo de Auditor Federal de Controle Externo – AFCE-CE;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à interessada; 9.4.



arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1538-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1539/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.415/2011-0

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

3. Interessado: Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS

4. Entidade: Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras- MME

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 9ª Secretaria de Controle Externo

8. Advogado constituído nos autos: Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460), Nelson Sá Gomes Ramalho (OAB/RJ 37.506), Guilherme Rodrigues Dias (OAB/RJ 58.476), Ésio Costa Júnior (OAB/RJ 59.121), Hélio Siqueira Júnior (OAB/RJ 62.929), Eduardo Jorge Leal de Carvalho e Albuquerque (OAB/RJ 57.404), Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.960), Claudismar Zupirulli (OAB/DF 12.250), Luiz Carlos Sigmaringa Seixas (OAB/DF 814), Roberto Cruz Couto (OAB/RJ 19.329), Ricardo Penteado de Freitas Borges (OAB/SP 92.770), Marcelo Certain Toledo (OAB/SP 158.313), Idmar de Paula Lopes (OAB/DF 24.882), Rodrigo Muguet da Costa (OAB/RJ 124.666), Paulo Vinícius Rodrigues Ribeiro (OAB/RJ 141.195), Juliana de Souza Reis Vieira (OAB/RJ 121.235), Daniela Farias Dantas de Andrade (OAB/RJ 117.360), Ingrid Andrade Sarmento (OAB/109.690), Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114), André Uryn (OAB/RJ 110.580), Paula Novaes Ferreira Mota Guedes (OAB/RJ 114.649), Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), Maria Cristina Bonelli Wetzel (OAB/RJ 124.668), Rafaella Farias Tuffani de Carvalho (OAB/RJ 139.758), Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683) e Marcos Pinto Correa Gomes (OAB/RJ 81.078)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS a respeito de supostas irregularidades na contratação da empresa Telsan Engenharia e Serviços Ltda. pela Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, para prestar serviços de gerenciamento de resíduos e efluentes sanitários durante as obras do Trem 1 de Refino do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj.

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 representação, por descumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 combinado com o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno;

9.2 comunicar ao interessado e à Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras o inteiro teor deste acórdão;

9.3 arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.



11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1539-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1540/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.300/1999-5.

1.1. Apenso: 014.044/1999-4; 002.626/1999-3

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (Tomada de Contas de 1998)

3. Interessado: Ministério Público junto ao TCU

4. Órgão: Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde (CGSG/MS)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin

7. Unidade Técnica: 4ª Secex

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas da Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde (CGSG/MS) relativa ao exercício de 1998.

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

9.1. com fundamento no art. 32, inciso III, c/c art. 35, inciso III da Lei nº 8.443/92, conhecer do recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1540-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1541/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.513/2010-6.

1.1. Apenso: 033.924/2010-4

2. Grupo I - Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria – Fiscobras 2010

3. Responsáveis: Luiz Antonio Pagot (CPF 435.102.567-00), Cid Ney Santos Martins (CPF 384.115.987-72), José Henrique Coelho Sadok de Sá (CPF 160.199.387-00) e Nilton de Brito (CPF



140.470.121-49)

4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - MT
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 – Secob-2
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria feita no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - MT, no período compreendido entre 07/06/2010 e 28/07/2010, com o objetivo de auditar as obras de restauração, duplicação e melhoramentos da Rodovia BR-050/MG (PT 26.782.1458.1304.0031/2010).

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

9.1. com fundamento no art. 157 do Regimento Interno, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, que apresente a este Tribunal, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias:

9.1.1. a revisão do projeto de terraplenagem para todos os Lotes, contemplando a avaliação técnica da viabilidade de adoção de alternativa que considere:

9.1.1.1. o aproveitamento do material de 3ª categoria a ser extraído do lote 3 - Contrato 571/2010 na produção de brita para utilização em toda a obra;

9.1.1.2. a destinação do excedente nos corpos de aterro; e

9.1.1.3. a redução das distâncias dos bota-foras previstos originalmente no projeto, fundamentada necessariamente em resultados dos ensaios de caracterização das amostras estatisticamente representativas do material constituinte do Corte-12;

9.1.2. os ajustes contratuais (Contratos 569/10 - lote 1, 570/10 - lote 2 e 571/10 - lote 3) decorrentes da revisão do projeto de terraplanagem referida no subitem anterior;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), apontados nas obras de adequação de trechos rodoviários na BR-050/MG, referentes ao Contrato 571/2010 (Consórcio Atepa/Araguaia/M.Martins, lote 3, segmento: km 47,0 – km 68,4), com potencial dano ao erário de R\$ 12.482.552,08 (base: set/2009), subsistem e que seu saneamento depende da adoção pelo órgão gestor das medidas determinadas no subitem 9.1.1;

9.3. restituir os autos à Secob-2 para o prosseguimento da análise.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1541-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1542/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.261/2011-0.

2. Grupo I; Classe de Assunto: VII - Solicitação

3. Requerente: Fernando Haddad, Ministro de Estado da Educação



4. Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense - IFF
5. Relator: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação, em que o Exmo. Ministro de Estado da Educação requer a prorrogação, até o dia 9/9/2011, do prazo para a entrega da prestação de contas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, relativa ao exercício de 2010, a este Tribunal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante às razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 3º, 5º e 7º, da Lei n.º 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, ante o atendimento dos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 7º da IN/TCU 63/2010;

9.2. deferir o pedido de prorrogação de prazo solicitado, autorizando, em caráter excepcional, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense a apresentar sua prestação de contas a este Tribunal, referente ao exercício de 2010, até o dia 9/9/2011;

9.3. autorizar o apensamento dos presentes autos ao processo de contas que vier oportunamente a ser constituído;

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1542-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1543/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.592/2003-6.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração

3. Responsáveis: Eduardo Toshio Terui (040.795.558-57) - Supervisor de Filial da Gerência de Filial de Infraestrutura de São Paulo – GEINF/SP; Marcus Vinicius Ribeiro (225.461.621-87) - Gerente Operacional da Gerência Nacional de Infraestrutura – GEINF; Cléverson Tadeu Santos (566.459.539-68) – Gerente Nacional da GEINF; Sérgio Geraldo Linke (566.997.789-00) – Assessor Técnico da GEINF4.

4. Entidade: Caixa Econômica Federal - MF.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: não atuou.

8. Advogado constituído nos autos: Claudismar Zupiroli (OAB/DF nº 12.250) e Idmar de Paula Lopes (OAB/DF nº 24.882).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Eduardo Toshio Terui, ex- Supervisor de Filial da Gerência de Filial de Infraestrutura de São Paulo –



GEINF/SP, e, em conjunto, pelos Srs. Marcus Vinícius Ribeiro, Cléverson Tadeu Santos e Sérgio Geraldo Linke, todos contra o Acórdão 1646/2010 – Plenário, proferido na Sessão Ordinária de 14/07/2010, por meio do qual o Tribunal negou provimento aos Pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 1698/2007 – Plenário, que aplicou-lhes multa, no valor de R\$ 2.000,00(dois mil reais).

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 no art. 34 da Lei nº 8.443, de 1992, conhecer dos Embargos de Declaração opostos por Eduardo Toshio Terui, Marcus Vinícius Ribeiro, Cléverson Tadeu Santos e Sérgio Geraldo Linke, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos embargantes.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1543-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1544/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.508/2010-3.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Entidade: Município de Três Lagoas/MS

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso do Sul (Secex/MS).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria de conformidade realizada no Município de Três Lagoas/MS, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, destinada a verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), transferidos fundo a fundo pela União ao mencionado ente federativo, no exercício de 2009.

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

9.1. determinar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS que adote as medidas suficientes à imediata recuperação dos valores pagos indevidamente à Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS, com atualização e acréscimos de juros de mora, na forma do artigo 41 do Decreto nº 5.974, de 29/11/2006, descritos nas constatações nºs 107929, 107563, 107549, 107830, 107599, 107538, 107922, 107610, 107561, 107554, 107934, 107935, 07938, 106970, 107613, 107604, 106762 e 102325, do Relatório nº 10083/2010-Denasus/MS, informando a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

9.2. dar ciência à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS acerca das seguintes ocorrências, cuja reincidência injustificada poderá ensejar a imposição de sanção aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas:



9.2.1. ausência de Plano Operativo, Projeto Básico ou qualquer outro elemento descritivo dos serviços de saúde a serem prestados, bem como de seus respectivos preços, no Contrato nº 510/AJ/2009, firmado com a Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto (FUNFARME), em desatenção ao art. 7º, inciso I, da Lei nº 8666/93;

9.2.2. dispensa indevida de licitação na contratação da Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto (FUNFARME), uma vez que a entidade não atende aos requisitos previstos no art. 24, VIII, da Lei 8666/93, fundamento da aludida dispensa;

9.2.3. ausência da organização das ações e serviços de saúde na forma preconizada pela Lei 8080/90, tendo como direção única a sua Secretaria Municipal de Saúde, inclusive sendo o seu titular o ordenador de despesas, a teor do estabelecido no inciso III do art. 9º da mencionada lei;

9.2.4. desatualização do número de aparelhos de hemodiálise do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora no cadastro da rede assistencial sob gestão do município, nos sistemas de informações de saúde do Datasus, em desatenção ao disposto no inc. I do art. 37 da Portaria GM/MS nº 204, de 2007;

9.3. recomendar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS que, nos casos de internação de menores de idade em UTIs destinadas a adultos, oriente o Hospital Nossa Senhora Auxiliadora e os Médicos Auditores no sentido de autorizar a cobrança de UTI adulto, haja vista que essa instituição não possui leitos de UTI infantil;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Prefeitura do Município de Três Lagoas/MS, bem como à sua Secretaria Municipal de Saúde e ao seu Conselho Municipal de Saúde.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1544-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1545/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.289/2004-0

2. Grupo II – Classe I – Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)

3. Recorrentes: Ana Lúcia Galinkin (CPF 090.500.001-34), Fernando Luiz Kratz (CPF 107.849.770-20), Luiz Picarelli (CPF 000.497.781-53) e Marta Cavalcanti Teixeira (CPF 438.617.177-00)

4. Unidade: Fundação Universidade de Brasília

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler

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

7. Unidades Técnicas: Sefip e Serur

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedidos de reexame interpostos pelos servidores Ana Lúcia Galinkin, Fernando Luiz Kratz, Luiz Picarelli e Marta Cavalcanti Teixeira contra o Acórdão nº 864/2006-TCU-Plenário, que expediu determinações à Fundação Universidade de Brasília, visando à correção de impropriedades detectadas em auditoria realizada na área de pessoal da entidade.



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos presentes pedidos de reexame, para, no mérito, dar-lhes provimento, de modo a tornar insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5, 9.9.1.1.7, 9.9.1.1.8, 9.9.1.1.15 e 9.9.2 do Acórdão nº 864/2006-TCU-Plenário em relação aos servidores Ana Lúcia Galinkin, Fernando Luiz Kratz, Luiz Picarelli e Marta Cavalcanti Teixeira;

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e à Fundação Universidade de Brasília;

9.3. encaminhar o presente processo à Sefip, para as providências que se fizerem necessárias em função dos novos elementos incluídos nos autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1545-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1546/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-013.745/2011-5

2. Grupo I, Classe VII - Representação

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 1ª Secex

8. Advogados constituídos nos autos: Rafael de Almeida Giacomitti (OAB/DF 29.306) e Maria Estela Filardi (OAB/RJ 49.619)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela 1ª Secex, relativa à Concorrência nº 3/2011, promovida pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A – Valec para a contratação de serviços de gerenciamento e assessoria técnica na implantação da EF 354 (Ferrovia de Integração Centro Oeste - FICO, de Lucas do Rio Verde até a intercessão com a Ferrovia Norte Sul – FNS).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, e diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e na forma prevista no art. 276 do mesmo Regimento:

9.1. conhecer da presente representação;

9.2. determinar cautelarmente à Valec que suspenda a realização da Concorrência Pública nº 03/2001, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas nesta representação;

9.3. promover a oitiva da Valec para que, em até quinze dias da ciência da comunicação da medida cautelar, se manifeste sobre as seguintes ocorrências identificadas na Concorrência nº 03/2011:

9.3.1. proposta técnica cujos itens “Conhecimento do Problema” e “Plano de Trabalho” têm julgamento subjetivo, ferindo assim vários artigos da Lei nº 8.666/93: arts. 3º, 40, inciso VII, 44, § 1º, e 45;



9.3.2. sobrepreço no orçamento, que alcança R\$ 4.359.042,66, em razão da adoção de percentuais de encargos sociais e custos administrativos em desacordo com a jurisprudência do TCU, em especial o Acórdão 629/2011-Plenário, e pela não utilização de preços constantes no Sicro e no Sinapi, conforme determinado no art. 127 da Lei nº 12.309/2010;

9.3.3. ausência de detalhamento dos percentuais de encargos sociais, custos administrativos e despesas fiscais, ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e o art. 7º, § 2º, inciso II, ambos da Lei nº 8.666/93, os Acórdãos 2115/2010-Plenário e 19/2009-Plenário e a Súmula 258 do TCU;

9.3.4. ausência de previsão de comparação com os preços de mercado dos valores a serem ressarcidos à contratada, segundo a norma NGL-12-18-001, o que impede aferir se os serviços ofertados são vantajosos para a Administração, conforme previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93;

9.3.5. projeto básico com falhas graves, a saber: a) ausência de conteúdo técnico e cronograma de entrega dos produtos a serem produzidos pela contratada, conforme descrição no “Anexo I – Termo de Referência”; b) ausência de detalhamento das atividades a serem desenvolvidas por cada uma das categorias profissionais exigidas na contratação; c) exigência de apresentação na proposta técnica da “Descrição da Metodologia”, deixando para a contratada a indicação das atividades a desenvolver e a forma de fiscalização, ferindo assim os arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I, § 4º, da Lei nº 8.666/93;

9.3.6. falta de justificativas técnicas para os níveis salariais adotados para o pessoal de nível técnico e de apoio administrativo e para a taxa de 12% de remuneração da empresa.

9.4. encaminhar à Valec, como subsídio, cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam;

9.5. apensar este processo ao TC-010.665/2011-0, para instrução em conjunto, a ser procedida pela Secex-RJ.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1546-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1547/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-019.201/2005-4 (com 12 anexos)

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

3. Embargantes: José Antonio Amorim (CPF 216.568.518-49), Tertulina Fernandes de Vasconcelos (CPF 164.834.133-00) e Alberto Higino de Camargo Assis (CPF 017.974.628-65) - membros da comissão de licitação

4. Unidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Advogados constituídos nos autos: Manuel Luís (OAB/SP 57.055), Eduardo de Almeida Ferreira (OAB/SP 184.325), Frederico Spagnuolo de Freitas (OAB/SP 186.248), Eudes Sizenando Reis (OAB/SP 133.090), José Ricardo Brito do Nascimento (OAB/SP 50.450) e Vera Sviaghin (OAB/SP 85.418)

9. ACÓRDÃO:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que agora se examinam embargos de declaração opostos ao Acórdão nº 963/2011-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. não conhecer destes embargos de declaração;

9.2. cientificar os embargantes, com o envio de cópia deste acórdão, relatório e voto.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1547-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1548/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-020.434/2005-9 (com 1 anexo)

2. Grupo I – Classe I – Pedido de Reexame

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

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

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Guilherme Palmeira

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin

7. Unidades Técnicas: 1ª Secex e Serur

8. Advogados constituídos nos autos: Nilton Antônio de Almeida Maia – OAB/RJ nº 67.460, Nelson Sá Gomes Ramalho – OAB/RJ nº 37.506, Guilherme Rodrigues Dias – OAB/RJ nº 58.476, Ésio Costa Júnior – OAB/RJ nº 59.121, Marcos de Oliveira Araújo – OAB/RJ nº 49.940, Wilson José Monteiro – OAB/RJ nº 57.207, Marta Carvalho Giambroni – OAB/RJ nº 64.871, Daniela Couto da Silva – OAB/RJ nº 115.470, Andrea Damiani Maia – OAB/RJ nº 113.985, Gustavo Ribeiro Ferreira – OAB/RJ nº 104.339, Alexandre Luis Bragança Penteado – OAB/RJ nº 88.979, Ana Paula Mioni Acuy – OAB/RJ nº 107.126, Leila Maria Costa de Castro – OAB/RJ nº 20.993, José Roque Júnior – OAB/RJ nº 58.543, Cândido Ferreira da Cunha Lobo – OAB/RJ nº 49.659, Lenoir de Souza Ramos – OAB/DF nº 3.492, Pedro Lucas Lindoso – OAB/DF nº 4.453, Ruy Jorge Rodrigues Pereira Filho – OAB/DF nº 1.226, Christianne Rodrigues – OAB/SP nº 201.552, Antonino Medeiros Júnior – OAB/RJ nº 1.758-B, Antonio Carlos Motta Lins – OAB/RJ nº 55.070, Marcos César Veiga Rios – OAB/DF nº 10.610, Frederico Rodrigues Barcelos de Sousa – OAB/DF nº 16.845, Gustavo Cortês de Lima – OAB/DF nº 10.969, Claudismar Zupiroli – OAB/DF nº 12.250, Alberto Moreira Rodrigues – OAB/DF nº 12.652, Daniele Farias Dantas de Andrade – OAB/RJ nº 117.360, Ingrid Andrade Sarmiento – OAB/RJ nº 109.690, Juliana de Souza Reis Vieira – OAB/RJ nº 121.235, Marco Antônio Cavalcante da Rocha – OAB/PE nº 2.940, Meg Montana Kebe – OAB/RJ nº 124.440, Rodrigo Muguet da Costa – OAB/RJ nº 124.666 e Zilto Bernardi Freitas – OAB/RJ nº 97.299.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em fase de pedido de reexame do Acórdão nº 1.125/2005 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com base nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, em:



- 9.1. conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. notificar a recorrente do teor desta deliberação.
10. Ata nº 22/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1548-22/11-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1549/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-350.275/1996-3.

1.1. Apensos: 003.161/1997-8; 008.237/2000-8

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Agravo e manifestações referentes aos itens 9.2.5, 9.3.5 e 9.4.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário.

3. Responsáveis: Moisés Bernardo de Oliveira, ex-Gerente Geral da Agência São Luís do BNB e ex-membro do Comitê de Crédito da Agência São Luís-Comag/BNB (CPF 060.136.513-53); Eliel Francisco de Assis, ex-Gerente de Negócios da Agência São Luís do BNB e ex-membro do Comitê de Crédito da Agência São Luís-Comag/BNB (CPF 065.670.026-20); Maria de Fátima Jansen Rocha, ex-membro do Comag (CPF 079.555.293-91); Marinéa Ferreira Lobato, ex-membro do Comag (CPF 055.958.863-15); Leudina Mota Lima, ex-membro do Comag (CPF 087.916.601-06); José de Ribamar Freitas Vieira, ex-membro do Comag (CPF 076.373.573-68); Jefferson Cavalcante Albuquerque, Coordenador do Comitê de Crédito da Direção Geral – Comac/BNB (CPF 117.991.533-04), Maria Rita da Silva Valente, ex-membro do Comac (CPF 112.176.003-10); Francisco Mavignier Cavalcante França, ex-membro do Comac (CPF 071.588.313-53); Luiz Sérgio Farias Machado, ex-membro do Comac (CPF 190.029.043-04); Antônia Nilcemar Linhares Vital, ex-membro do Comac (CPF 139.630.903-91); Jair Araújo de Oliveira, ex-membro do Comac (CPF 089.405.765-00).

4. Unidades: Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Secretaria de Planejamento do Estado do Maranhão (Seplan/MA); Superintendência do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP/Seplan/MA).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: não atuou.

8. Advogados constituídos nos autos: Camila Vasconcelos Brito de Urquiza (OAB/DF 30.822); Daniel Souza Volpe (OAB/DF 30.967); Maricema Santos de Oliveira Ramos (OAB/PB 12.279-B); Rômulo Gonçalves Bittencourt (OAB/DF 32.174); Isael Bernardo de Oliveira (OAB/CE 6.814); Edmilson Barbosa Francelino Filho (OAB/CE 15.320); George Felício Gomes de Oliveira (OAB/CE 16.759); João Silva de Almeida (OAB/CE 16.903-B); Jorge André Brasil Lima (OAB/CE 15.779); Maria do Amparo Fonteles Pereira (OAB/CE 9.343); Marlúcia Lopes Ferro (OAB/CE 6.317); Sandra Valente de Macêdo (OAB/CE 5.237); Daize Jansen Duailibe (OAB/MA 2.739); Antonio Aureliano de Oliveira (OAB/MA 7.900); José Joaquim da Silva Reis (OAB/MA 9.719); José Diógenes Rocha Silva (OAB/CE 6.702); Osvaldo Paiva Martins (OAB/MA 6279); Antônio Geraldo de Oliveira M. Pimentel (OAB/MA 6027); Carine de Souza Farias (OAB/BA 25176), Carlos Geovanni Gonçalves Soares (OAB/CE 17594); Débora Márcia Soares Veras (OAB/MA 5544); Edelson Ferreira Filho (OAB/MA 6652); Flávia Jane Falcão Bastos (OAB/PI 6516-B); Francisco Roberto Brasil de Souza (OAB/CE 6097); Gilmar Pereira Santos (OAB/MA 4119); Henrique Silveira Araújo (OAB/CE 14747); Igor Rego Colares de Paula (OAB/CE 16043); Jean Marcell de Miranda Vieira (OAB/PI 3490); Karine Rodrigues Mattos (OAB/CE 18120); Livia Karla Castelo Branco Pereira (OAB/MA 8103); Luciano Costa Nogueira (OAB/MA 6593);



Luiz Fernando Silva Trindade (OAB/BA 18927); Maria Gabriela Silva Portela (OAB/MA 5741); Wesley Lima Maciel (OAB/MA 9548); Sonia Maria Lopes Coelho (OAB/MA 3811).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo e manifestações encaminhadas nos termos dos itens 9.2.5, 9.3.5 e 9.4.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário pelos responsáveis Antônia Nilcemar Linhares Vital, Jefferson Cavalcante Albuquerque, Luiz Sérgio Farias Machado, Maria Rita da Silva Valente, Francisco Mavignier Cavalcante França, José de Ribamar Freitas Vieira, Marinéa Ferreira Lobato, Maria de Fátima Jansen Rocha, Moisés Bernardo de Oliveira, Eliel Francisco de Assis e Leudina Mota Lima, empregados e ex-empregados do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), contra os itens 9.2.4, 9.3.4 e 9.4.3 do Acórdão 3273/2010-Plenário que decretou, cautelarmente, a indisponibilidade dos bens dos responsáveis pelo prazo de um ano, com fundamento no art. 44, § 2º, da Lei 8.443/92;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1. conhecer, com fundamento no art. 289 do RI/TCU, do agravo interposto pela Sr^a Antônia Nilcemar Linhares Vital e pelos Srs. Jefferson Cavalcante Albuquerque e Luiz Sérgio Farias Machado, para, no mérito, dar-lhe provimento, revogando-se a decretação de indisponibilidade de bens contida no item 9.4.3 do Acórdão 3273/2010-Plenário em relação aos agravantes;

9.2. com fundamento no art. 281 do RI/TCU, aproveitar o agravo em relação aos responsáveis Maria Rita da Silva Valente, Francisco Mavignier Cavalcante França e Jair Araújo de Oliveira, revogando-se a decretação de indisponibilidade de bens contida no item 9.4.3 do Acórdão 3273/2010-Plenário em relação a esses responsáveis;

9.3. com fundamento no art. 24 da Resolução 36/95, indeferir o pedido de concessão de efeito suspensivo ao agravo interposto pela Sr^a Antônia Nilcemar Linhares Vital e pelos Srs. Jefferson Cavalcante Albuquerque e Luiz Sérgio Farias Machado;

9.4. não conhecer do agravo interposto pela Sr^a Maria Rita da Silva Valente e pelo Sr. Francisco Mavignier Cavalcante França por não preencher o requisito temporal previsto no art. 27 da Resolução 36/95;

9.5. considerar prejudicada a peça intitulada “agravo”, interposta pelo Sr. Jair Araújo de Oliveira, ante a perda de objeto decorrente do disposto no item 9.2 deste acórdão;

9.6. não acolher as manifestações apresentadas pelos Srs. Moisés Bernardo de Oliveira, José de Ribamar Freitas Vieira, Marinéa Ferreira Lobato, Maria de Fátima Jansen Rocha, Eliel Francisco de Assis e Leudina Mota Lima, mantendo-se a decretação de indisponibilidade de bens contida nos itens 9.2.4 e 9.3.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário em relação a esses responsáveis;

9.7. determinar a formalização de processo apartado para examinar o recurso interposto pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. contra o item 9.2.6 do Acórdão 3273/2010-Plenário, autorizando-se que seja dada execução aos demais itens do referido acórdão nos processos pertinentes;

9.8. determinar à Secex/MA que:

9.8.1. realize inspeção no BNB a fim de obter cópia da documentação relativa à concessão de financiamentos para uma amostra de grupos integrantes da 1ª etapa do Polo de Confecções de Rosário/MA, com dimensão e composição da amostra conforme entender cabível pela unidade técnica, tomando-se como exemplo de documentos a serem obtidos aqueles localizados a fls. 149/199 do v. 10 destes autos;

9.8.2. utilize a documentação obtida em atendimento ao item 9.8.1. retro para subsidiar a análise do processo formalizado em atenção ao item 9.2 do Acórdão 3273/2010-Plenário;

9.8.3. apure a existência de responsáveis adicionais pelos débitos objeto das tomadas de contas especiais formalizadas em atendimento aos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário, adotando as providências cabíveis para realizar a citação desses responsáveis, caso identificados;

9.8.4. na análise das respostas às citações determinadas nos itens 9.2.2, 9.3.2 e 9.4.2 do Acórdão 3273/2010-Plenário, considere, adicionalmente, os argumentos relacionados ao mérito constantes das manifestações ora apreciadas, caso estes não tenham sido incluídos nas alegações de defesa dos responsáveis;



9.8.5. conceda aos responsáveis Maria Rita da Silva Valente e Francisco Mavignier Cavalcante França as cópias de peças por eles solicitadas a fls. 16/20 do Anexo 1 deste processo, reabrindo-lhes eventuais prazos cujo cumprimento possa ter sido prejudicado pelo atendimento intempestivo da solicitação;

9.8.6. proceda à organização processual dos elementos juntados no Anexo 10 destes autos e à adoção das providências cabíveis em relação a esses elementos, autorizando-se, ao final, a extinção do referido anexo, caso entendido necessário;

9.9. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e ao Banco do Nordeste do Brasil S.A.;

9.10. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1549-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1550/2011 - TCU - Plenário

1. Processo TC-002.567/2011-3

2. Grupo I - Classe V - Assunto: Relatório de Monitoramento.

3. Responsáveis: Odair Dias Gonçalves, Presidente da Cnen (CPF 375.807.287-53); Othon Luiz Pinheiro da Silva, Diretor-Presidente da Eletronuclear (CPF 135.734037-00); Antônio Sérgio Geromel, Secretário-Executivo do Gabinete de Segurança Institucional - Presidência da República (SGI/PR) (CPF 318.412.017-15).

4. Unidades: Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); Eletrobras Termonuclear S.A. (Eletronuclear); Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (Sipron).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: 9ª Secretaria de Controle Externo (Secex/9).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de monitoramento do cumprimento da determinação e das recomendações constantes do Acórdão 519/2009-Plenário (com as alterações efetuadas pelo Acórdão 1.904/2010-Plenário), que apreciou o relatório de auditoria operacional realizada no Programa Nacional de Atividades Nucleares,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1. recomendar à Cnen que:

9.1.1. encaminhe, anualmente, pelo menos até o exercício de 2014, ao MCT e ao MPOG estudos e levantamentos com as necessidades de adequação, reposição e ampliação de seu quadro funcional, bem assim com a expectativa de aposentadorias, requerendo a realização de concurso público com o objetivo de suprir essas necessidades;

9.1.2. apresente, no prazo de 90 dias contados a partir da ciência, o plano de ação das inspeções da CGMI com os detalhamentos de datas, equipes e tempo para cada fiscalização relacionada para o ano de 2011, abrangendo todas as instalações que necessitam ser fiscalizadas no exercício;

9.1.3. realize estudos no intuito de avaliar a possibilidade de transferir, do IRD/DPD para a DRS, as



ações emergenciais de proteção no ambiente externo à (s) instalação (ões) sinistrada (s), inclusive junto à população, no caso de um incidente/acidente radiológico/nuclear atividades;

9.1.4. conclua, no prazo de 90 dias contados a partir da ciência, os estudos realizados com o propósito de subsidiar a edição de normativo que estabeleça critérios objetivos para definição do que seja instalação de “reduzido risco”, para fins da adequada aplicação do disposto no art. 13, § 5º da Lei 6.453/1977, conforme item 9.1.10 do Acórdão 519/2009-Plenário, encaminhando os resultados ao TCU;

9.1.5. conclua, no prazo de 90 dias contados a partir da ciência, os estudos realizados com o propósito de ajustar a norma de licenciamento de instalações nucleares (Cnen-NE-1.04) às especificidades dos reatores de pesquisa, em relação às denominações utilizadas nos atos administrativos que concedem autorizações de operação, com vistas a destinar denominação consentânea com as reais condições de funcionamento que se encontram as instalações licenciadas, conforme item 9.1.11 do Acórdão 519/2009-Plenário, encaminhando os resultados ao Tribunal;

9.1.6. ajuste a minuta do normativo que altera a IN-DRS-0007, de forma a fixar a realização de inspeção regulatória como requisito para renovação da Autorização de Operação, conforme previsto no item 9.1.12 do Acórdão 519/2009-Plenário;

9.1.7. conclua o inventário de suas fontes e instalações próprias, com o propósito de inserir no programa anual de inspeção as instalações radiativas pertencentes à entidade, conforme item 9.1.13 do Acórdão 519/2009-Plenário, informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias contados a partir da ciência, o cronograma das atividades desenvolvidas, juntamente com os relatórios de inspeção das instalações fiscalizadas;

9.1.8. conclua os estudos sobre a implementação da recomendação contida no item 9.1.17 do Acórdão 519/2009-Plenário, no prazo de 90 dias contados a partir da ciência, informando a este Tribunal sobre os resultados;

9.1.9. ajuste a minuta do normativo que altera a IN-DRS-0007, de forma a estabelecer a necessidade de designação formal de servidores para realização de inspeção regulatória e reativa, conforme previsto no item 9.1.18 do Acórdão 519/2009-Plenário, uma vez que a apresentação de credencial não é instrumento suficiente para a comprovação de autorização de inspeção pela autarquia;

9.1.10. adote providências para que o projeto “Modelagem e Automação dos Processos de Licenciamento e Controle da DRS/Cnen” contemple medidas de desenvolvimento da base de dados gerada pela CGMI, de modo a incorporar as informações relativas à designação dos servidores para realização de inspeção, bem como para compatibilizar a base de dados com o sistema utilizado pela unidade;

9.2. recomendar à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde e ao grupo de trabalho instituído pela Portaria 152/2009 que, no prazo de 180 dias contados a partir da ciência, concluam e publiquem a norma contendo a política para o uso do iodeto de potássio em caso de emergência nuclear;

9.3. recomendar ao Ministério da Ciência e Tecnologia que avalie a possibilidade de retirar da Cnen o controle acionário da Indústrias Nucleares do Brasil (INB), de forma a evitar o conflito de interesses entre as instituições;

9.4. determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 dias contados a partir do recebimento dos estudos e levantamentos referidos no item 9.1.1 deste acórdão, parecer circunstanciado sobre essas peças, abordando a reposição e a ampliação do quadro de pessoal da Cnen e a decisão sobre a realização de concurso público, bem como envidem esforços para que sejam adotadas providências no sentido de dar atendimento a esses pleitos;

9.5. dar ciência específica ao MCT e ao MPOG das circunstâncias relatadas nos itens 9 a 23 do voto que fundamenta este acórdão;

9.6. determinar à 9ª Secex que:

9.6.1. realize novo monitoramento para avaliar a situação de cumprimento dos itens 9.1.6, 9.1.8, 9.1.14, 9.1.15, e 9.1.21 do Acórdão 519/2009 e 1904/2010 do Plenário direcionados à Cnen, bem como o cumprimento das providências constantes deste acórdão;

9.6.2. acompanhe o exercício de simulação do Plano de Emergência Externo (PEE) a ser realizado



no Município de Angra dos Reis no 2º semestre de 2011;

9.6.3. em conjunto com a 6ª Secex, divulgue, inclusive por meio da realização de evento específico, os resultados alcançados neste monitoramento;

9.6.4. encaminhe cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), a fim de subsidiar o cumprimento da determinação constante do item 9.4 retro;

9.6.5. acompanhe tempestivamente a adoção das providências determinadas nos itens 9.1.1 e 9.4 deste acórdão, representando ao Tribunal, se for o caso, e

9.7. apensar os presentes autos ao TC-017.897/2007-5.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1550-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1551/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-006.783/2011-2 (Processo Eletrônico).

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2011)

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Alexandre Navarro Garcia, CPF 385.346.061-53; Marco Antônio de Araújo Fireman, CPF 410.988.204-44.

4. Unidades: Secretaria Coordenadora de Infraestrutura e Serviços do Estado de Alagoas – Seinfra e Ministério da Integração Nacional.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado, no período de 21/3 a 20/4/2011, nas obras de Macrodrenagem no Tabuleiro dos Martins, no Estado de Alagoas, no Município de Maceió, atualmente objeto do Programa de Trabalho 18.541.1138.1C56.0101/2007, empreendimento constante do quadro bloqueio da Lei Orçamentária Anual de 2011,

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

9.1. enviar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhe, no que se refere às obras de Macrodrenagem no Tabuleiro dos Martins, no Estado de Alagoas, no Município de Maceió, atualmente objeto do PT 18.541.1138.1C56.0101/2007:

9.1.1. que ainda não foram integralmente implementadas, pelo órgão gestor, as medidas saneadoras indicadas por esta Corte para sanear os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), apontados no Contrato 1/1997, com potencial dano ao erário de R\$ 18.737.204,06 (data-base novembro/1997), persistindo, assim, os óbices à



execução orçamentário-financeira do empreendimento, enquanto não adotadas, pela Secretaria Coordenadora de Infraestrutura e Serviços do Estado de Alagoas – Seinfra, as seguintes medidas (referentes a itens do Acórdão 1093/2007 – TCU – Plenário):

9.1.1.1. elabore e apresente a este Tribunal levantamento em que se discrimine, em relação ao projeto executivo definitivo do empreendimento, os itens de serviços, com seus correspondentes quantitativos: (a) previstos, (b) já efetivamente executados e (c) que se pretende executar, estes acompanhados das devidas justificativas, observando-se que a especificação dos itens deve permitir, por intermédio de referências adequadas, seu cotejamento com o orçamento da Construtora Gautama;

9.1.1.2. somente promova a continuidade do restante das obras depois que este Tribunal vier a se pronunciar sobre o levantamento mencionado no subitem anterior e após efetuados, no projeto executivo do empreendimento, os ajustes já determinados por este Tribunal, bem como as devidas adaptações em seu orçamento estimativo, ajustando seus custos unitários aos preços de mercado, observado que:

9.1.1.2.1. em relação ao serviço de transporte, deverá ser previsto o desmembramento das distâncias médias de transporte, atribuindo-lhes os custos unitários compatíveis aos de mercado, podendo, para isso, valer-se dos preços constantes do Sicro;

9.1.1.2.2. no que se refere ao serviço de escavação das lagoas, o item deverá ser desmembrado em outros, cujas discriminações sejam individualizadas em relação ao tipo do solo, equipamentos utilizados e atividades realizadas;

9.1.1.2.3. no que tange à interligação entre a lagoa 1 e a lagoa 2-3, deverá ser apresentado prévio estudo quanto à economicidade da adoção das diversas soluções possíveis, aproveitando-se o trecho de túnel NATM já executado, em relação ao restante do percurso por executar, devendo examinar-se, ao menos, como alternativas, a execução de galeria de concreto (método *cut and cover*) ou a utilização de tubos metálicos ou pré-moldados de concreto;

9.1.1.2.4. quanto à interligação referida no subitem anterior, deverá ainda ser promovida análise de seu traçado, com vistas a minimizar, tanto quanto possível, o número de deflexões (desvios) ou, quando inviável, justificar adequadamente cada uma delas;

9.1.1.2.5. todas as medidas mitigadoras estabelecidas pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas – IMA deverão estar contempladas no projeto executivo das obras de Macrodrenagem no Tabuleiro dos Martins, consoante determinação já exarada por meio do item 9.1.2 do Acórdão 347/2003 – TCU – Plenário, alertando-se os gestores da Seinfra/AL de que o descumprimento injustificado de decisões deste Tribunal enseja a aplicação da multa prevista no § 1º do art. 58 da Lei 8.443/92;

9.1.1.3. dê continuidade e celeridade ao processo de desapropriação da área onde está localizada a lagoa 1;

9.1.2. que, no levantamento ora examinado, afora as pendências já referidas atinentes a ocorrências anteriormente identificadas, não foram detectados novos indícios de irregularidades que se enquadrem no disposto no inc. IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011);

9.2. enviar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado de Alagoas, e

9.3. determinar o apensamento destes autos ao TC-006.250/2002-7.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1551-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.



1. Processo n. TC-030.491/2010-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Incoseg Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda (CNPJ n. 06.973.196/0001-87).
4. Entidade: 1º Depósito de Suprimento/Comando do Exército.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Controle Externo – 3ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: Raul Canal, OAB/DF n. 10.308, OAB/SP n. 137.192-A, OAB/GO n. 19.267 e OAB/RJ n. 158.194, José Inácio Macêdo Júnior, OAB/DF n. 12.920, Liander Michelin, OAB/DF n. 20.201, Wendell do Carmo Sant'ana, OAB/DF n. 16.185, Mariana Koury Veloso, OAB/DF n. 20.734, Vanessa Meireles Rodrigues Soares, OAB/DF n. 19.541, Walduy Fernandes Oliveira, OAB/DF n. 21.529, Arthur Petterson Barbosa de Santana, brasileiro, OAB/DF n. 28.456, Jose Antonio Gonçalves Lira, OAB/DF n. 28.504, Leonardo Farias Das Chagas, OAB/DF n. 24.885, Rodrigo Veiga De Oliveira, OAB/DF n. 24.821, Soraia Priscila Plachi, OAB/DF n. 29 725, Rafael Nascimento Ferreira de Melo, OAB/DF n. 27.555, Gilmar Siqueira Borges Filho, OAB/DF n. 27.965, Plinio Renan Corrêa Minuzzi, OAB/DF n. 28.435, Jonathan Dos Santos Rodrigues, OAB/DF n. 30.036, Diego Danieli, OAB/DF n. 31.136, Luciana Maria Aragão, OAB/DF n. 31.204 e Hudson Araújo de Sá Teles Rodrigues, OAB/DF n. 30.028.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia peça intitulada de “Pedido de Reconsideração” apresentada pela empresa Incoseg – Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda., contra o Despacho constante no Documento Eletrônico – DE n. 7, por meio do qual indeferi pedido de medida cautelar que pretendia a imediata suspensão do Pregão Eletrônico n. 06/2010, Processo n. 64450.000036/2010-58, realizado pelo 1º Depósito de Suprimento/Comando do Exército, com vistas à contratação de empresa para fornecimento de colete tático e de kit de proteção e identificação individual para missão de paz no exterior.

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 peça intitulada de “Pedido de Reconsideração” apresentada pela empresa Incoseg – Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda. contra o Despacho do Relator datado de 18/01/2011, porquanto não preenche os requisitos de admissibilidade de nenhuma das espécies recursais previstas nos normativos aplicáveis aos processos que tramitam nesta Corte de Contas;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à empresa representante e ao 1º Depósito de Suprimento/Comando do Exército;

9.3. dar prosseguimento a este feito.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1552-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.



1. Processo n. TC 012.708/2004-2.

1.1. Apenso: 010.273/2004-4

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

3. Responsáveis: Alceu Rodrigues da Silva (300.513.639-68); Aldízio Paiva da Silva (619.853.332-87); Andrea Cristina Batista Andrade Silva (542.138.944-87); Antonio Pereira de Souza (447.129.792-91); Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. (03.088.682/0001-24); Carlos Henrique Almeida Custodio (285.560.896-15); Elizeu Alves (084.790.622-15); Emanuel Andrade Silva (373.255.404-00); Geovani de Moura (446.756.662-72); Geraldo Campos do Nascimento (368.659.909-00); Geraldo Francisco da Costa (113.829.452-72); Haroldo Carvalho Lima (056.262.342-68); Joceyr Rodrigues Dias (382.236.782-68); Jose Wagner Arruda de Souza (01.781.679/0001-66); Jose Wagner Arruda de Souza (01.781.679/0001-66); José Antonio Lima Filho (323.319.832-91); José Luiz de Matos Elias (241.590.002-82); João Monteiro Barbosa Filho (047.586.332-15); Pedro Arthur Ferreira Rodrigues (861.140.001-10); Robert Sallinger Nóbrega Lima (339.296.375-53); Thiago Henrique Ferreira Rodrigues (002.524.971-12).

4. Entidade: Município de São Luiz do Anauá - RR.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Advogados constituídos nos autos: Drs. Francisco de Assis Guimarães Almeida (OAB/RR 157-B), Leandro Leitão Lima (OAB/RR 233-B), Edson Prado Barros (OAB/RR 245-B), Rosa Leomir Benedeti Gonçalves (OAB/RR 561)

9. Acórdão:

Vistos e relatados estes autos da Tomada de Contas Especial decorrente da conversão do Relatório de Auditoria realizada pela Secex/RR no Município de São Luiz do Anauá/RR, com o objetivo de fiscalizar a correta aplicação dos recursos recebidos por meio de contratos de repasse ou convênios celebrados com a União, aprovado pelo Acórdão n. 856/2004/TCU-Plenário.

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

9.1. excluir os nomes dos Srs. João Monteiro Barbosa Filho, Pedro Arthur Ferreira Rodrigues e Thiago Henrique Ferreira Rodrigues do rol de responsáveis destes autos;

9.2. com fulcro nos arts. 16, II, e 18 da Lei n. 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Joceyr Rodrigues Dias e Audízio de Paiva da Silva, dando-lhes quitação;

9.3. com fulcro nos arts. 16, I, e 17 da Lei n. 8.443/1992, julgar regulares as contas do Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio, dando-lhe quitação plena;

9.4. julgar irregulares as contas dos Srs. Elizeu Alves, Geraldo Francisco da Costa, nos termos do art. 16, III, c, da Lei n. 8.443/1992;

9.5. com fundamento no art. 210 do Regimento Interno do TCU, e no art. 19 da Lei n. 8.443/1992, condenar os seguintes responsáveis:

9.5.1. solidariamente o Sr. Elizeu Alves com a empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. e seu sócio Sr. Emanuel Andrade da Silva ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, a, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor Histórico	Data de origem
R\$ 431.429,69	22/01/2002
R\$ 223.848,01	15/07/2002

9.5.2. o Sr. Geraldo Francisco da Costa, solidariamente com a empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. e seu sócio Sr. Emanuel Andrade da Silva, ao pagamento



das quantias de R\$ 30.801,15 (trinta mil, oitocentos e um reais e quinze centavos) e R\$ 70.318,85 (setenta mil, trezentos e dezoito reais e oitenta e cinco centavos), fixando o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, a, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas de 06/06/2001 e 18/07/2002, respectivamente, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6. aplicar aos Srs. Geraldo Francisco da Costa, Elizeu Alves e Emanuel Andrade da Silva e à empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. a multa individual prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, a, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser prolatado até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, aplicar individualmente multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) aos Srs. Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho, José Luiz de Matos Elias;

9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas apontadas nos itens anteriores, caso não atendidas as notificações;

9.9. nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/1992, declarar a inidoneidade da empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de 3 (três) anos;

9.10. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que adote as providências a seu cargo e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a Tomada de Contas Especial referente ao Convênio n. 177/99 – SIAFI 393.694, celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá/RR e a Funasa;

9.11. encaminhar cópia do deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Município de São Luiz do Anauá/RR, à Coordenação Geral de Polícia Fazendária do Departamento de Polícia Federal e ao Delegado Christian Luz Barth na Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima;

9.12. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Roraima, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1553-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1554/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.852/2008-5.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Deputado Federal Max Rosenmann (002.956.559-68).

3.2. Responsáveis: Ademir Madella (422.871.629-68); Edna Beltrame Gesser (400.655.379-04);



José Humberto de Oliveira (171.052.265-87); João Adolfo Schereiner (602.379.459-91); Lísias de Araujo Tome (524.567.229-49); Nilson Limone (623.991.879-20); Olivio Brandelero (223.399.309-87); Silvana Lumachi Meireles (399.699.754-04); Valdir Bernardino Martinazzo (225.227.359-34); Valmor Vanderlinde (225.175.459-87).

4. Entidade: Município de Enéas Marques/PR.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secex/PR.

8. Advogados constituídos nos autos: Antônio Linares Filho (OAB/PR 15.427); Pedro Ivo Melo de Oliveira (OAB/PR 33.329); e Cláudio José Abreu de Figueiredo (OAB/PR 20.419).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada pela Secex/PR a partir de expediente encaminhado ao TCU pelo Deputado Federal Max Rosenmann, no qual questiona a legalidade da transferência de recursos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA em favor do município de Enéas Marques/PR, mediante a Nota de Empenho nº 2007NE512, objetivando apoiar a estruturação da entidade privada denominada Cresol – Sistemas de Cooperativas de Crédito Rural.

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 representação, com fundamento no art. 237, inciso III, e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar revel o Sr. João Adolfo Schereiner, prefeito de Santa Maria do Oeste/PR, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.3. acolher as razões de justificativa d(a)os Sr(a)s. José Humberto de Oliveira, secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA; Silvana Lumachi Meireles, chefe de Gabinete da Secretaria Executiva do Ministério da Cultura; Sr. Nilson Limone, coordenador-geral de Convênios do Ministério da Cultura; Ademir Madella, prefeito de Coronel Martins/SC; Edna Beltrame Gesser, prefeita de Dona Emma/SC; Lísias de Araujo Tome, prefeito de Cascavel/PR; Olivio Brandelero, prefeito de Santa Izabel/PR; Valdir Bernardino Martinazzo, prefeito de Três Barras do Paraná/PR; e Valmor Vanderlinde, prefeito de Enéas Marques/PR;

9.4. determinar ao Ministério da Cultura que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, providencie a rescisão do Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD, em virtude da perda do seu objeto, informando a esta Corte as providências adotadas;

9.5. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar do recebimento da notificação, informe a este Tribunal a situação atual, e, se for o caso, o resultado do exame ou do reexame das prestações de contas dos contratos de repasse abaixo listados, e, caso necessário, instaure as devidas tomadas de contas especial, conforme disposto no art. 28 e seguintes da IN STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, então vigente:

Contrato de Repasse nº	Conveniente	Valor – R\$
213016-70	Cresol Coronel Martins/SC	50.000,00
200042-28	Cresol Base Oeste	59.946,13
203691-41	Cresol Base Centro Oeste	55.000,00
203312-51	Cresol Base Oeste	55.000,00
203367-18	Cresol Base Sudoeste	47.000,00
38000157200600004	Cresol Luís Alves/SC	50.000,00
38000157200700004	Cresol Luis Alves/SC	70.000,00
230187-07	município de Nova Esperança do Sudoeste/PR	45.000,00
232569-63	município de Francisco Beltrão/PR	40.000,00



241288-55	Coopertec (Chapecó/SC)	1.046.500,00
231831-29	município de Enéas Marques/PR	57.000,00
230188-11	município de Coronel Martins/SC	115.500,65
230185-11	município de Santa Izabel do Oeste/PR	85.000,00
231829-88	município de Três Barras/PR	42.000,00
233022-76	município de Santa Maria do Oeste/PR	54.560,98
241279-43	município de Cascavel/PR	119.000,00
232157-83	município de Dona Emma/SC	52.500,00

9.6. determinar ao MinC e ao MDA que se abstenham de realizar transferências voluntárias não amparadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias:

9.6.1. a entidades privadas que não atendam aos requisitos legais, por intermédio de pessoas políticas estaduais e municipais, como forma de contornar os impedimentos impostos pela legislação;

9.6.2. a entidades privadas, para a execução de atividades que não tenham relação de pertinência com suas finalidades sociais;

9.6.3. para a aplicação de recursos de capital com vistas à estruturação de entidades privadas;

9.7. determinar aos municípios de Três Barras do Paraná/PR, Nova Esperança do Sudoeste/PR e Francisco Beltrão/PR que, no prazo de 30 dias, recolham os bens adquiridos com recursos repassados por meio dos Contratos de Repasse nº 231829-88, nº 230187-07 e nº 232569-63, respectivamente, em razão da falta de amparo legal para a aquisição de bens com recursos públicos para estruturar entidade privada e informem à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná as providências adotadas;

9.8. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1554-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1555/2011 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 020.952/2007-0.

1.1. Apensos: 025.636/2008-1; 024.404/2008-2; 026.949/2006-4

2. Grupo II - Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Agência de Viagens e Turismo Linha Verde Ltda. (04.324.631/0001-17); Ana Maria Netto (145.430.441-34); Aniceto Weber (034.922.659-87); Antonio Nelson Oliveira de Azevedo (163.923.104-87); Autoposto Cavalcante Ltda.(posto Canindé) (03.276.109/0001-44); Betuse Comercial Ltda. (00.491.360/0001-33); Carlos Antônio de Siqueira Fontenele (132.276.611-87); Centro de Capacitação de Canudos (00.336.154/0001-59); Centro de Formação e Assessoria Técnica Na



Agrucultura (07.138.808/0001-89); Correia e Andrade Ltda. (15.056.831/0001-52); Domingos Sávio de Oliveira (062.449.633-34); Emanuel Oliveira Pereira (343.424.275-91); Gilberto Magalhães Occhi (518.478.847-68); Gilberto Rodrigues do Nascimento (102.475.134-15); Gileno Damascena Silva (609.988.305-34); Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Xingó (03.375.319/0001-67); Instituto Patativa do Assaré (07.126.173/0001-08); J. L. Oliveira & Barros Ltda. (posto São Jorge I) (13.113.477/0001-25); Jose Humberto Oliveira (171.052.265-87); José Eanes Lisboa Graça (011.647.145-03); José Valmir Silva (01.855.474/0001-88); Luciene dos Santos (787.543.215-49); Luiz Carlos Quintino Borges (328.828.079-53); Luiz Gonzaga da Silva (077.150.214-15); Manoel Antônio de Oliveira Neto (555.953.595-87); Marcio Pereira Zimmermann (262.465.030-04); Maria Angélica Ribeiro da Cunha (244.465.991-00); Maria Mota Pires (149.547.371-68); Maria Solange Tavares dos Santos (143.224.473-68); Maurício Lopes de Matos (021.365.149-11); Mega Posto Presidente Ltda. (02.529.833/0001-70); Paulo Alberto e Silva Mororó (148.844.374-20); Paulo Carvalho Viana (051.443.295-00); Pedro Correia Lima Neto (090.514.811-87); Posto Barão Ltda. (04.979.182/0001-45); Reinaldo Pena Lopes (181.155.356-72); Rildo Antônio Oliveira Mendes Me (armazém Mendes) (13.912.225/0001-66); Rodrigo Sobral Rollemberg (245.298.501-53); Sociedade Eunice Weaver de Aracaju (13.042.387/0001-90); Thawanne Supermercado Ltda. (05.642.869/0001-53); Wilson José Vasconcelos Dias (355.114.945-34)

4. Órgãos/Entidades: Agência de Desenvolvimento do Nordeste - MI; Codevasf - Aracaju/SE - MI; Coordenação -Geral de Recursos Logísticos - MCT; Coordenação -Geral de Suporte Logístico - MI; Fundação Nacional de Saúde - MS; Incra - Superint. Regional/SE - MDA; Instituto Brasileiro de Turismo - MTur; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - SDT/MDA; Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - MME; Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres - PR.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo em Sergipe (Secex-SE).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com o objetivo de induzir os órgãos e entidades da administração pública federal a aprimorar controles, corrigir falhas, apurar responsabilidades, comunicar as autoridades federais, estaduais e municipais competentes e, eventualmente, adotar medidas administrativas para a reparação de danos ao erário federal, ante as razões expostas pelo Relator,

9.1. determinar:

9.1.1. à Superintendência Estadual do Incra em Sergipe, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales de São Francisco e Parnaíba, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego e à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério de Ciência e Tecnologia, na condição de unidades gestoras concedentes dos instrumentos de repasse analisados nesta auditoria, no que couber, que, em 60 (sessenta) dias apresente a esta Corte:

9.1.1.1. manifestação acerca de medidas já adotadas ou que adotará para aprimorar ou instituir controles internos tendentes a minimizar a ocorrência das falhas mencionadas nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do item 15 da proposta de deliberação que acompanha este acórdão, fazendo menção, se for o caso, à adoção dessas medidas em cumprimento de deliberações anteriores deste Tribunal

9.1.1.2. informações sobre as medidas administrativas adotadas para, ouvidos os responsáveis, promover o ressarcimento de eventuais prejuízos decorrentes dos achados mencionados na alínea 'f' do item 15 da proposta de deliberação;

9.1.2. à Secex-SE que:

9.1.2.1. comunique às autoridades competentes os achados mencionados na alínea 'e' do item 15 da



proposta de deliberação;

9.1.2.2. utilize as informações prestadas em atendimento ao disposto nos subitens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 para planejar as competentes ações de monitoramento;

9.1.2.3. faça constar de todas as comunicações processuais cópia integral, em meio eletrônico, do relatório de auditoria de fls. 50 a 230;

9.2. dar ciência desta deliberação aos Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao Ministério de Ciência e Tecnologia e ao Ministério de Minas e Energia para fins de supervisão;

9.3. encerrar o presente processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1555-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1556/2011 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 017.120/2010-1

2. Grupo I - Classe VII - Assunto: Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e Fundação de Estudos e Pesquisas Agrárias e Florestais (Fepaf)

3.2. Responsáveis: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo (SR(8)SP) e Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais (Fepaf)

4. Entidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo (SR(8)SP)

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no estado de São Paulo (Secex-SP)

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secex-SP após encontrar indícios de irregularidades graves, durante a realização de auditoria operacional na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo (SR(8)SP), em dois instrumentos firmados pela superintendência regional com a Fundação de Estudos e Pesquisas Agrárias e Florestais (Fepaf): o contrato nº CRT/SP/6/2008 e o convênio n CRT/SP/20000/2005.

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. determinar:

9.2.1. à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo que:

9.2.1.1. em 15 (quinze) dias a contar da ciência desta deliberação, mediante o devido processo



administrativo, adote as medidas necessárias à anulação do primeiro termo aditivo ao contrato CRT/SP/6/2008, firmado em 30/10/2008, ante a falta de respaldo legal

9.2.1.2. em 15 (quinze) dias a contar da ciência desta deliberação, mediante o devido processo administrativo, adote as medidas necessárias à apuração e ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente à Fundação de Estudos e Pesquisas Agrárias e Florestais (Fepaf), no âmbito do Contrato CRT/SP/6/2008, em decorrência:

9.2.1.2.1. da majoração indevida do valor fixado no contrato, o qual passou de R\$ 540,00 (quinhentos e quarenta reais) por família/ano para R\$ 796,00 (setecentos e noventa e seis reais) por família/ano, por meio do termo aditivo referido no subitem 9.2.1.1;

9.2.1.2.2. disponibilização indevida de veículos para transporte de técnicos, encargo este que deveria ter sido assumido pela Fepaf, conforme dispõe a cláusula sétima do referido contrato;

9.2.1.3. informe, no mesmo prazo, os resultados das medidas adotadas a esta Corte e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

9.2.2. ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

9.2.2.1. acompanhe o cumprimento das determinações referentes ao item 9.2.1;

9.2.2.2. se a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo não obtiver da contratada o ressarcimento dos valores que lhe foram pagos indevidamente, apurados na forma do subitem 9.2.1.2, sob pena de responsabilidade solidária, instaure de imediato a devida tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443/1992;

9.2.3. à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex-SP) que monitore o cumprimento deste acórdão;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário para fins de supervisão e à Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais (Fepaf);

9.4. encerrar o presente processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1556-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão do processo nº TC-002.481/2011-1, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luis de Carvalho e que foi objeto de vista pelo Procurador-Geral Lucas da Rocha Furtado em 20 de abril, em função de pedido de vista formulado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Por esta razão, o Dr. Rafaelo Abritta não apresentou a sustentação oral que havia requerido.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão do processo nº TC-008.477/2008-0, cujo relator é o Ministro Ubiratan Aguiar, em função de pedido de vista formulado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado. Por esta razão, o Dr. Mauro Porto não apresentou a sustentação oral que havia requerido. O relator solicitou que fosse incluída em ata sua proposta de acórdão, conforme segue:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pela empresa Ecoplan Engenharia Ltda., contra o Acórdão 327/2009 – Plenário, proferido no relatório de levantamento de auditoria nas obras de ampliação de molhes do canal de acesso ao Porto de Rio Grande/RS.



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

9.1. com fundamento no artigo 48, caput e parágrafo único, da Lei 8.443/92, conhecer o pedido de reexame interposto contra o Acórdão 327/2009 – Plenário para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação à Secretaria Especial de Portos, à recorrente e aos demais interessados.”

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de pauta, os processos n°s:

TC-005.171/2001-9, cujo relator é o Ministro Valmir Campelo.

TC-011.420/2003-8, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues.

TC-004.999/2005-1 e TC-007.099/2011-8, cujo relator é o Ministro Ubiratan Aguiar.

TC-018.428/2010-0, cujo relator é o Ministro José Jorge.

TC-033.877/2010-6, cujo relator é o Ministro José Múcio.

TC-011.515/2010-4, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Fazem parte desta Ata, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, os acórdãos n°s 1558, 1565 e 1570, a seguir transcritos, proferidos na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

O acórdão n° 1570 consta também do Anexo V desta Ata, juntamente com o relatório e voto em que se fundamentou.

ACÓRDÃO Nº 1558/2011 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso XVI; 43, inciso I; e 53 da Lei 8.443/92, c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234, 235, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, bem como determinar o seu arquivamento, sem prejuízo de se efetivar as determinações propostas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, devendo-se dar ciência aos interessados.

1. Processo TC-022.598/2010-3 (DENÚNCIA)

1.1. Apensos: 027.594/2010-6 (DENÚNCIA)

1.2. Responsável: Ident

idade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.4. Entidade: Fundação Nacional do Índio – Coordenação Regional de Palmas

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. determinar à Fundação Nacional do Índio que atente para o cumprimento das normas veiculadas na Portaria 849/PRES, de 4/8/2009, que dispõe sobre o Apoio Financeiro a Estudantes Indígenas;

1.6.2. recomendar à Fundação Nacional do Índio que adote critérios objetivos para concessão de auxílio financeiro a pessoa física, a qualquer título, em atendimento ao princípio constitucional da transparência;

1.6.3. levantar a chancela de sigilo aposta aos autos, mantendo-a, entretanto, em relação ao denunciante.



Ata nº 20/2011 – Plenário

Data da Sessão: 8/6/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado

ACÓRDÃO Nº 1565/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Reservada do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 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, ACORDAM em conhecer da denúncia, sem pronunciamento quanto ao seu mérito, uma vez que a suposta irregularidade vem sendo objeto de exame por parte do Ministério da Integração Nacional, sem prejuízo de fazer as seguintes determinações, bem como retirar a chancela de sigilo do processo, exceto quanto à identidade do denunciante, arquivando-o e dando ciência desta deliberação ao interessado, com o envio de cópia da respectiva instrução, conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-005.596/2011-4 (DENÚNCIA)

1.1. Interessado: Identidade preservada

1.2. Unidade: Prefeitura Municipal de Pavão - MG

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

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinar:

1.5.1. ao Ministério da Integração Nacional para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, informe ao Tribunal o resultado dos exames dos processos de prestação de contas dos Termos de Compromisso nº 078/2009 e 0272/2010, firmados com o município de Pavão/MG, bem como os reflexos da presente denúncia nessa análise, encaminhando-lhe cópia da peça 2;

1.5.2. à Secex/MG que monitore o cumprimento desta deliberação.

Ata nº 20/2011 – Plenário

Data da Sessão: 8/6/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado

ACÓRDÃO Nº 1570/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-025.423/2008-2 (Apenso: TC n. 028.291/2009-3).

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

3. Responsáveis: Jovino Soares Barreto, CPF n. 142.469.535-04, ex-Prefeito, Herculano Gomes Pereira, CPF n. 179.022.665-15, Presidente da Comissão de Licitação, Valter Neiva Barreto, CPF n. 993.690.875-91 (falecido), Alberto Lelis Bastos, CPF n. 242.925.245-72, empresa Saquaresma Construção Civil Ltda., CNPJ n. 02.246.119/0001-74, Antônio Carlos Pontes de Carvalho, CPF n. 064.820.155-49, ex-Chefe da Divisão de Administração/2ª DAD/Codevasf, Sérgio Antônio Coelho, CPF n. 235.919.276-00 e ex-Superintendente Regional da 2ª SR/Codevasf.

4. Entidade: Município de Ibipêba/BA.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidade: 7ª Secretaria de Controle Externo – 7ª Secex.

8. Advogado constituído nos autos: Fernando Antonio Freire de Andrade, OAB/DF n. 748-A e OAB/RJ n. 13881, Irlanda de Jesus Campelo Costa Turra, OAB/DF n. 6.484, Sérgio Ribeiro Muylaert, OAB/DF n.1292, Alessandro Luiz dos Reis, OAB/DF n.11.588, Edval Freire Júnior, OAB/BA n.14.405, Aunize Matias Barbosa, OAB/PE n.15.173, Vanessa Costa Tolentino, OAB/DF n.20.231, Letícia Mafra Fernandes, OAB/DF n. 29.216, Livia de Oliveira Vítola, OAB/RJ n. 151.220, Saulo Sérgio Barbosa, OAB/DF n. 29.744, Renila Lacerda Bragagnoli, OAB/PB n. 13419, Túlio Ferreira Pinheiro, OAB/MS n. 11.159, Tatiane Aparecida de Almeida Carvalho, OAB/MG n. 96.108, Ajax Jorge Domiciano Batista,



OAB/MG n.50.401, Ronaldo Rodrigues de Souza, OAB/MG n. 71.281, John Weber Rocha, OAB/MG n. 90.695 e OAB/BA n. 25679, Daniel Simões Barbosa Neves de Oliveira, OAB/BA n.20.395, Marcelle Pinto Aragão, OAB/BA n. 20.458, Luzia Maria Martins Araújo, OAB/BA n. 8.214, Willame Monteiro Machado de Lobão Araújo, OAB/PI n. 3762/03, Paulo José Paes Vasconcelos Filho, OAB/PE n. 24.115, Maria da Salete Freire, OAB/SE n. 043-B, Cintia Pereira Ribeiro, OAB/BA n. 14.878, Alcides Lins de Faria, OAB/BA n. 3.739, Renato Correia Albuquerque, OAB/AL n. 4.082, Aparecida Ceila Teixeira Batista, OAB/CE n. 17.231, Dilmam Ribeiro Da Silva, OAB/BA n. 14.481 e OAB/PE n. 0513-A, Maria Terezinha Rosário Ribeiro, OAB/BA n. 6.146, Vanessa Vieira Castro, OAB/BA n. 25.470, José Cleto de Souza Coelho, OAB/PI n. 3514, Ivanize Freitas De Oliveira, OAB/PI n. 3.717, Paula Paloma Soares de Araújo, OAB/PI n. 3.731, Néfiton Viana Filho, OAB/BA n. 7.605, Eurípedes Paus de Souza, OAB/DF n. 5.167 e OAB/AL n. 3.932.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, em razão de indícios de irregularidades na execução do Convênio n. 2.00.00.0011-00, celebrado, em 29/06/2000, com o Município de Ibipê/BA, cujo objeto foi a recuperação de 35,00 Km de estradas entre Ibipê e Mirorós, no interior daquela municipalidade.

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

9.1. com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c e d, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, condenando-os solidariamente ao pagamento dos débitos a seguir especificados, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até o recolhimento da dívida, na forma prevista na legislação em vigor;

9.1.1. quantificação do débito:

DATA	VALOR (R\$)
28/07/2000	35.500,00
04/01/2001	57.000,00

9.1.2. em solidariedade com a empresa Saquaresma Construção Civil Ltda.:

DATA	VALOR (R\$)
11/08/2000	50.000,00

9.2. aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992 aos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, no valor de R\$ 27.500,00 (vinte e sete mil e quinhentos reais), e a empresa Saquaresma Construção Civil Ltda., no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, aplicar multa aos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, no valor individual de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), e Alberto Lelis Bastos, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.1 a 9.3 acima,



caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.5. com fundamento no art. 60 da Lei n. 8.443/1992, declarar a inabilitação do Srs. Jovino Soares Barreto, Herculano Gomes Pereira e Alberto Lelis Bastos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos a contar da data de publicação deste Acórdão;

9.6. com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, conhecer da Denúncia autuada no TC n. 028.291/2009-0, apensada a este processo, para, no mérito, considerá-la procedente e retirar o sigilo daqueles autos, nos termos do art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992;

9.7. remeter à Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia cópia das Notas Fiscais ns. 95, 96 e 97, emitidas pela empresa Saquaresma Construção Civil Ltda. (fls. 27, 29 e 31, Anexo 1), e das Notas Fiscais ns. 52/55 e 58/60, emitidas pela empresa Saquaresma Construção Civil – Adailton Santos Alecrim (fls. 37, 39, 41, 43, 45, 47, 49 e 51, Anexo 1), para a adoção das medidas que entender pertinentes;

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992;

9.9. dar ciência deste Acórdão ao Denunciante do TC n. 028.291/2009-0.

10. Ata nº 20/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1570-20/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ENCERRAMENTO

Às 17 horas e 23 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 14 de junho de 2011

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 22, DE 8 DE JUNHO DE 2011

(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,



Senhor Procurador-Geral,

Na Sessão Ordinária do Plenário de 18 de maio passado, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti sugeriu a criação de um grupo de trabalho com o objetivo de definir parâmetros técnicos para elaboração de projetos de engenharia com nível de qualidade adequado para a licitação, contratação e execução de obras públicas e de concessão de serviços precedidos de obras públicas.

Segundo o Ministro Sherman, deveria ser apresentada à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão proposta de constituição conjunta do mencionado grupo de trabalho, em prazo a ser acordado para sua operacionalização.

Assim, determinei à Segecex que promovesse estudos de forma a apresentar a esta Presidência a melhor maneira de implementar essa sugestão.

Nesse sentido, comunico que a Segecex designou dois servidores, um da Secob-1 e outro da Sefid-1, para proporem a definição do escopo do referido grupo de trabalho. Os servidores indicados deverão apresentar proposta conclusiva até o fim da próxima semana.

Em seguida, esta Presidência convidará a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para comporem o grupo de trabalho, por meio da designação de representantes daqueles órgãos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8

de junho de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

A propósito da reportagem “O Raio X da Corrupção”, publicada na última edição da Revista Veja, na qual são apresentadas considerações da Polícia Federal no sentido de que o Sinapi e o Sicro trazem preços muito superiores aos praticados no mercado, quero registrar que o assunto não é novidade no âmbito deste Tribunal e que temos adotado várias medidas concretas para sanar deficiências existentes nas tabelas oficiais de custos de obras públicas.

Ainda no ano de 2007, o Tribunal apreciou auditoria realizada no Sinapi mediante o Acórdão-Plenário nº 1.736/2007, no qual foram dirigidas diversas determinações à Caixa Econômica Federal, gestora do Sinapi, com o intuito de sanar falhas identificadas no processo de coleta e tratamento estatístico dos preços dos insumos. Em especial, o Tribunal determinou que a Instituição desenvolvesse estudos com o objetivo de considerar a economia de escala na estimativa dos preços de insumos contidos no Sinapi.

Por meio do Acórdão-Plenário nº 157/2009, o Tribunal reiterou a determinação à Caixa acerca da necessidade de conclusão dos estudos com o objetivo de considerar a economia de escala na estimativa dos preços de insumos.

Agora em 2011, ao monitorar a primeira deliberação, o Tribunal prolatou o Acórdão-Plenário nº 355/2011, constatando que a Caixa descumpriu uma série de determinações voltadas ao aperfeiçoamento e à correção de inconsistências no Sinapi.

Com relação ao Sistema de Custos Rodoviários do Dnit, em 2007 o Tribunal julgou relatório de auditoria operacional cujo objetivo foi avaliar a confiabilidade do referido sistema de custos. Entre os achados mais importantes da auditoria, figura a constatação de que os preços do Sicro2 cresceram muito



mais que a variação dos índices da FGV, situando-se a defasagem entre 36% e 79%, no período compreendido entre outubro de 2000 e maio de 2006.

Aprofundando-se os estudos sobre a origem da divergência verificada entre a evolução dos preços do Sicro e a variação dos índices da FGV, o Tribunal, em novo julgado, detectou a existência de diversas falhas no processo de coleta de cotações de preços realizadas pelo Dnit.

Existem, ainda, outros processos que apontam inconsistências no Sicro. Cito como exemplo o recente Acórdão-Plenário nº 302/2011, prolatado em processo da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, no qual o Tribunal concluiu que os custos de mão de obra do Sicro são predominantemente superiores aos referenciais de mercado adotados.

Em virtude dessa deliberação, o Dnit promoveu ajustes nos salários de algumas categorias profissionais adotando como teto os salários das convenções coletivas dos sindicatos da construção civil. Apenas a mencionada medida produzirá redução da ordem de R\$ 2,6 bilhões no orçamento base das licitações do Dnit, nos próximos cinco anos, para a contratação de serviços de construção, restauração e manutenção rodoviária. Essa estimativa ilustra a magnitude dos valores envolvidos e reforça a necessidade de que o Tribunal continue auditando os sistemas referenciais de preços da Administração Pública Federal.

Em outro recente exemplo, por meio de Acórdão apreciado na última sessão plenária, o Tribunal determinou ao Dnit que revisasse o preço referencial das defensas metálicas nas tabelas do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias, tendo em vista as evidências de superestimativa desse insumo (Acórdão-Plenário nº 1.340/2011).

Diante do exposto, pode-se constatar que o Tribunal tem acompanhado sistematicamente a questão, no intuito de aprimorar os sistemas referenciais de preços de obras públicas.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Valmir Campelo.

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico que, a convite das comissões de Turismo e Desporto, da Câmara dos Deputados, e de Desenvolvimento Regional e Turismo, do Senado Federal, participei, na última segunda-feira, do II Fórum Legislativo das Cidades-Sedes da Copa 2014, realizado em Belo Horizonte, acompanhado do Secretário Adjunto da Adplan, Marcelo Eira.

O evento, ocorrido na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, contou com a participação do Presidente do legislativo mineiro, Deputado Diniz Pinheiro, do vice-governador, Alberto Pinto Coelho, parlamentares federais e estaduais e representantes do Ministério do Esporte e do comitê organizador local.

O objetivo central do Fórum é mobilizar o Poder Legislativo, em todos os níveis da Federação, para uma reflexão sobre as responsabilidades desse Poder para a realização do megaevento esportivo internacional que é a Copa do Mundo de Futebol.

Visitei, ainda, as obras do Mineirão e, posteriormente, com passagem da comitiva em vias contempladas com obras de mobilidade urbana financiadas pela CAIXA, desloquei-me para o aeroporto Tancredo Neves, na cidade de Confins, onde tive a oportunidade de conhecer detalhes dos projetos de



reforma e expansão do terminal.

A propósito, e ainda no contexto da Copa de 2014, é com satisfação que informo a Vossas Excelências que, como resultado da ação de controle decidida por este Plenário na fiscalização das obras de reforma e modernização daquele aeroporto - Acórdão nº 718/2011-Plenário - a licitação foi finalizada ontem com o preço do consórcio vencedor sendo fixado em R\$ 222 milhões, o que representou um deságio de 6% do orçamento balizador do certame que, por sua vez, já havia sido revisado pelo Tribunal de R\$ 310 milhões para R\$ 237 milhões. A economia para os cofres públicos, portanto, resultou em cerca de 88 milhões de reais.

Por fim, gostaria de convidar os Senhores Ministros, Auditores e membros do Ministério Público junto ao TCU, e respectivas assessorias, para participar, no dia de amanhã, às 10 horas, na Sala dos Presidentes, de mais uma reunião com a Caixa Econômica Federal, destinada à apresentação da situação físico-financeira dos projetos de mobilidade urbana contratados com os estados e municípios sedes da Copa.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro

Comunicação proferida pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Por ocasião da apreciação do relatório e parecer prévios sobre as contas do Governo da República, relativos ao exercício de 2010, manifestei minha preocupação com a excessiva demora dos órgãos de pessoal e de controle interno em remete os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões ao Tribunal e com suas consequências ao Erário.

Embora decrescente, o estoque de atos pendentes de apreciação no Tribunal também se mostra elevado, em especial quanto aos vigentes há mais de cinco anos. Ao relatar o TC

020.203/2010-1, identifiquei despropositada demora na remessa e instrução de atos. Na ocasião, manifestei-me nos seguintes termos:

“Os gestores de pessoal e os responsáveis pelo órgão de controle interno não cumpriram os prazos para cadastramento dos atos e encaminhamento ao TCU, indicados nas instruções normativas 44/2002 e 55/2007 – 60 e 120 dias, respectivamente.

Treze atos foram remetidos ao Tribunal com atrasos teratológicos, entre 12 e 19 anos.

Houve, também, injustificada delonga da Sefip na autuação de 15 atos: entre 3 e 6 anos.”

Em razão das dificuldades estruturais e operacionais para que o Tribunal cumpra a missão inscrita no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, o Tribunal determinou às secretarias-gerais de Controle Externo e da Presidência que, por meio de suas unidades – em especial Sefip, Setic, STI e Seplan¹ – identificassem *“as dificuldades estruturais e operacionais na autuação e instrução dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, em especial aqueles sobre os quais recaem suspeitas de ilegalidade, e [elaborassem] plano e cronograma de melhoria para a atividade”* (Acórdão 3.384/2010, Plenário).

Nessa mesma linha de ação, o Tribunal havia determinado à Segecex e à Sefip que elaborassem *“plano de ação voltado a dar efetiva aplicabilidade aos prazos estipulados nos arts. 7º e 11 da Instrução*

¹ Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip); Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação (Setic); Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI) e Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplan).

Normativa TCU nº 55/2007, incluindo a decorrente imposição das sanções previstas na Lei nº 8.443/92, em caso de descumprimento dos referidos prazos pelos gestores de pessoal ou pelo órgão de controle” (Acórdão 2.790/2010, Plenário, relator ministro Raimundo Carreiro).

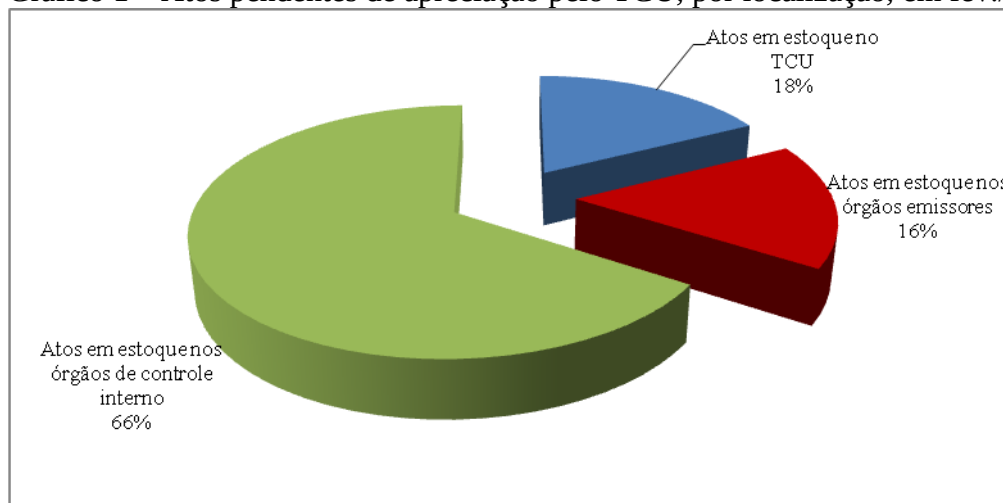
Grupo de trabalho constituído por ato da Comissão de Coordenação Geral (CCG) para dar cumprimento aos acórdãos mencionados elaborou amplo diagnóstico sobre o perfil do estoque de atos de pessoal pendentes de apreciação, identificou as causas da demora e apresentou programa de melhoria.

Após tomar conhecimento de tal relatório, o ministro Raimundo Carreiro, relator do Acórdão 2.790/2010, o encaminhou ao meu conhecimento. Idêntica providência foi adotada pela Segecex, no TC 020.203/2010-1.

Destaca-se, no relatório, a quantidade de atos pendente de apreciação pelo Tribunal. Em fevereiro de 2011, contabilizavam-se 297 mil atos nessa condição: 52 mil em estoque no TCU, 49

mil nos escaninhos dos órgãos emissores; e 196 mil em estoque nos órgãos de controle interno. O gráfico seguinte ilustra, com propriedade, a distribuição desses atos.

Gráfico 1 – Atos pendentes de apreciação pelo TCU, por localização, em fev./2011



Fonte: Sisac e Siape.

Do total de atos pendentes de apreciação, 126 mil vigiam havia mais de cinco anos: 21 mil atos em estoque no TCU e 105 mil nos órgãos da Administração e de controle interno.

O grupo de trabalho identificou os principais problemas no processo de coleta e instrução de atos de pessoal, suas causas raízes e as ações necessárias ao saneamento das deficiências observadas.

Entre as causas da demora no recebimento e julgamento dos atos, destacam-se fragilidades do Sistema de Apreciação de Atos de Admissão e Concessões (Sisac), que se apresentam na origem de todos os problemas identificados, e a falta de responsabilização dos gestores faltosos.

Para enfrentar as causas da demora, o grupo de trabalho sugere o desenvolvimento de 18 ações de aperfeiçoamento do Sisac, de responsabilidade das unidades de tecnologia de informação do Tribunal. Sete dessas ações mostram-se especialmente relevantes para a eliminação dos recorrentes atrasos, a saber: (i) alteração do mecanismo de extração de dados pelos órgãos de controle interno; (ii) criação de operação em lote, para tratamento de ações repetitivas pelos órgãos de controle interno; (iii) importação de atos do Siape ainda não cadastrados no Sisac; (iv) substituição de campos de livre digitação por campos padronizados; (v) desenvolvimento de suporte a diligências e oitivas eletrônicas; (vi) desenvolvimento de mecanismo para juntada de documentos aos atos cadastrados no Sisac; e (vii) alteração da página do Sisac no portal TCU, para melhorar a usabilidade do sistema.

Propõe, também, doze ações de melhoria do processo de trabalho, de responsabilidade da Sefip, em que se destacam: (i) a concessão de novos perfis aos órgãos de controle interno; (ii) o estabelecimento de novas críticas eletrônicas; (iii) a avaliação do cumprimento da obrigação de cadastramento, emissão de parecer e remessa dos atos nas contas anuais dos gestores; e (iv) desenvolvimento de ações de fiscalização do cumprimento dos prazos de cadastramento, emissão de parecer e remessa dos atos ao TCU.



Concluíram os titulares da Seplan, Sefip e Adsis² pela “*necessidade de repensar a própria sistemática de tratamento dos atos sujeitos a registro no TCU, incluindo a avaliação da necessidade de evolução do Sisac ou criação de novo sistema*”.

Em resposta a tal diagnóstico, a Segecex encaminhou, ao meu gabinete, plano de ação para aperfeiçoamento do Sisac, que prevê o início imediato do mapeamento do negócio e o desenvolvimento da solução de tecnologia da informação entre outubro de 2011, com duração de 12 meses. Tais ações, que muito contribuirão para a redução dos prazos de apreciação dos atos de pessoal, serão conduzidas pela Adsis, STI e Sefip.

Digna de nota, senhor presidente, a qualidade, abrangência e tempestividade do diagnóstico e do plano de ação elaborados em resposta às demandas deste Plenário.

Contudo, o elevado estoque de atos e a demora na emissão de pareceres revelam, também, oportunidade de realização de auditoria operacional em órgãos de controle interno, com participação da Sefip e da Seprog³, destinada a identificar as deficiências do processo de análise dos atos de pessoal e a propor medidas corretivas, hábeis a melhorar o desempenho daqueles órgãos.

Por tal razão, senhor Presidente, encaminho proposta para que o Tribunal, por intermédio da Sefip e da Seprog, realize auditoria operacional em órgãos de controle interno, nos termos propostos nesta comunicação.

Brasília, 8 de junho de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

Comunicação proferida pelo Ministro Raimundo Carreiro.

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Ao me pronunciar sobre a Comunicação submetida ao Plenário pelo eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues na presente Sessão, louvo e manifesto minha inteira concordância com a proposta de realização de auditoria operacional em órgãos do Controle Interno.

2. Ao corroborar a iniciativa e a proposição do Ministro Walton, aproveito a oportunidade para tecer breves considerações adicionais acerca da atuação do Controle Interno no que se refere especificamente a atos sujeitos a registro.

3. Tenho observado, nos processos de pessoal por mim relatados, que na quase totalidade dos atos em que o Tribunal afinal pronuncia-se pela ilegalidade, o parecer do Controle Interno encontra-se proferido pela legalidade. Em sentido contrário, ainda não tive a oportunidade de relatar processo em o TCU julgue legal ato em que o Controle Interno tenha se manifestado pela ilegalidade.

4. Tais circunstâncias levam a pensar que o exame dos atos de pessoal pelo Controle Interno estaria se dando apenas para cumprir uma formalidade, embora, a princípio, não se devesse sequer considerar tal hipótese.

5. Casos há em que a ilegalidade é evidente, mas, não raras vezes, o Controle Interno pronuncia-se pela legalidade da concessão, em muitas ocasiões desconsiderando jurisprudência consolidada deste Tribunal.

6. Talvez essa minha experiência seja também a de meus pares.

² Secretaria-Adjunta de Soluções e Sistemas Corporativos (Adsis).

³ Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog).



7. Registro, por oportuno, fato ocorrido por ocasião da relatoria do projeto de resolução que alterou a Instrução Normativa nº 55/2007 e a Resolução nº 206/2007 (TC 013.663.2010-0). Nos autos do citado processo, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) entendeu adequado realizar consulta prévia e informal à Coordenadoria-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial da Controladoria-Geral da União a respeito de proposta de alteração das mencionadas normas.

8. Concretamente, a citada Coordenadoria-Geral foi indagada acerca de proposição que previa ser *“facultado ao TCU a possibilidade de poder atuar em ato de pessoal cuja irregularidade já tenha sido identificada, mesmo antes de referido ato ter adentrado ao TCU. Em outras palavras, é dizer que o TCU poderia atuar em ato que se encontrasse no gestor de pessoal ou no controle interno, desde que tal ato possuísse patente irregularidade, sem a necessidade de se aguardar seu envio formal a esta Corte”*. O mencionado órgão prontamente se manifestou de modo favorável.

9. Exatamente por considerar o importante papel que a Constituição Federal impôs ao Controle Interno, não concordei com a referida proposta. Naquela ocasião, fiz as seguintes considerações em meu Voto, que — acolhidas integralmente por meus Pares — conduziram ao Acórdão nº 2790/2010 – Plenário):

“(…)

6. Tendo-se presente que a proposta (...) poderia, em determinadas situações, dispensar a atuação do Sistema de Controle Interno, o Sr. Secretário da Sefip fez prévia consulta à Coordenadoria-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial da Controladoria-Geral da União. Em resposta, o Sr. Coordenador-Geral entendeu como muito boas, tanto a ideia quanto a redação das minutas de resolução e de instrução normativa (fl. 08).

(…)

8. Com vênias ao Sr. Secretário da Sefip, entendo não ser prudente dispensar a atuação do controle interno, tendo em vista principalmente o disposto no inciso IV do art. 74 da Constituição Federal:

‘Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(…)

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.’

9. Penso que a agilização pretendida pode ser alcançada por outro meio, também efetivo.

10. A solução alternativa que proponho consiste no seguinte: conceder à Sefip — sempre que se deparar com situações da espécie, isto é, forte indício de irregularidade em ato sujeito a registro já cadastrado no sistema Sisac — a faculdade de determinação ao órgão de controle interno que adote as providências necessárias à análise e envio do ato, no prazo de trinta dias, ao Tribunal.

(…)

44. Na sequência, recorro — como o fizeram os Ministros Walton e José Múcio nas propostas antes discutidas — que a divergência, ou a falta de compatibilidade, entre os registros cadastrados no Sisac e a estrutura remuneratória constante no Siape é causa geradora de grande insegurança na apreciação dos atos de pessoal, além de revelar, na maior parte das vezes, a ocorrência de pagamentos irregulares.

45. No intuito de identificar e obstar, já no âmbito do controle interno, tal desconformidade (frequentemente constatada neste Tribunal), submeto à apreciação de meus pares proposta adicional que altera o § 2º do art. 11 da IN nº 55/2007, de modo a atribuir ao controle interno a incumbência de certificar, antes da remessa do formulário Sisac a esta Corte, a compatibilidade remuneratória entre os atos cadastrados no Sisac e a ficha financeira no Siape, nos seguintes termos:

(…)

§ 2º No exame dos atos sujeitos a registro, o órgão de controle interno deverá cotejar os dados previamente cadastrados no Sisac pelo órgão de pessoal com aqueles constantes dos respectivos processos e nas correspondentes fichas financeiras constantes no Siape ou sistema equivalente, referentes ao mês de emissão do ato.



46. Acredito que esse pequeno acréscimo de redação, além da economia que trará aos cofres públicos, representa ação descentralizadora voltada a diluir e tornar mais efetiva a atividade de controle dos atos de pessoal. De fato, onde o Tribunal, dado o elevado número de atos sob sua apreciação, atua por amostragem, o controle interno atuará de modo censitário.

47. A ação, ademais, concretiza a previsão constitucional inserta no inciso IV do art. 74 — que atribui ao sistema de controle interno o apoio ao "controle externo no exercício de sua missão institucional" — e vai ao encontro da desejável parceria que deve existir entre os órgãos de controle, buscada, de forma incessante, pela atual Presidência do Ministro Ubiratan Aguiar.

48. Como decorrência dessa proposta, entendo pertinente fazer determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo para que — com o apoio da Secretaria de Tecnologia da Informação e a Sefip — providencie a inclusão, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, de campo no formulário Sisac, a ser assinalado pelo controle interno, contemplando a referida hipótese, isto é, a compatibilidade, ou não, entre o ato de pessoal e a correspondente estrutura remuneratória efetivamente praticada.”

10. Feito esse breve relato, entendo que a matéria precisa ser investigada, pois caso se confirme a aventada inoperância do Controle Interno em processos de pessoal, o fato é de patente gravidade, sobretudo diante do grande vulto dos dispêndios decorrente de pagamentos irregulares ou ilegais efetivados de forma contínua, mês após mês.

11. Nesse sentido, em aditamento à proposta de auditoria, formulada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues — e com o objetivo de permitir que a Secretaria especializada melhor fundamente propostas de ações corretivas por parte do Tribunal —, entendo que, prévia ou paralelamente, a Sefip deve verificar, com maior acurácia, o que de fato ocorre, relativamente às constatações que acima descrevi.

12. Para tanto, entendo que deverá realizar, em seus bancos de dados, pesquisa exaustiva, analítica e conclusiva (abarcando período não excessivamente longo, mas representativo) que venha a subsidiar a fiscalização que este Plenário, por certo, determinará nessa ocasião.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Preliminarmente, agradeço a colaboração prestada a esta Presidência pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Saliento que, consoante exposto por Sua Excelência, as providências necessárias ao aperfeiçoamento do Sistema Sisac estão sendo adotadas pela Segecex e pela Segepres. Assim sendo, foi conferida a prioridade demandada por este Plenário à solução desta relevante questão.

Concordo com a proposta apresentada pelo Ministro Walton e ressalto a necessidade de realizar auditoria operacional nos órgãos de controle interno com a finalidade de identificar eventuais deficiências no processo de análise dos atos de pessoal e propor medidas corretivas que se fizerem necessárias.

Nesse sentido, informo que a Segecex editou hoje portaria determinando à Sefip e à Seprog que realizem levantamento de auditoria com o fito de viabilizar a realização da aludida fiscalização no menor prazo possível.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente



Comunicação proferida pelo Ministro Ubiratan Aguiar.

Senhor Presidente,
Senhores Ministros e Ministros-Substitutos,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico que no período compreendido entre os dias 29/05 e 03/06/2011 participei do VIII Congresso da Eurosai, realizado na cidade de Lisboa, Portugal.

Na oportunidade, representei este Tribunal, em razão da honrosa designação que me foi feita pelo Presidente desta Casa, Ministro Benjamin Zymmler, e também a Secretaria-Geral da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, por solicitação de seu Titular, Ministro-Emérito Luciano Brandão Alves de Sousa, impossibilitado de comparecer ao evento.

Os temas então tratados foram “Os desafios e as exigências colocadas ao gestor público na atualidade”, “O papel das Instituições Superiores de Controle na responsabilização” e “O controle das entidades reguladoras independentes pelas Instituições Superiores de Controle”. As discussões foram pautadas a partir de documentos “motivadores” subscritos por EFS previamente designadas para a coordenação e relatoria de cada tema, disponibilizados com antecedência em sítio mantido pela Eurosai junto à internet.

Informo que desenvolvi trabalho contendo tomada de posição a respeito das motivações lançadas sobre o primeiro tema, que pretendo encaminhar à Revista do TCU.

Registro, na oportunidade, minhas congratulações ao Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Conselheiro Guilherme D’Oliveira Martins, que assumiu, no primeiro dia do evento, também a presidência da Eurosai, pelo sucesso do Congresso. Parabenizo, também, o Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares por sua permanente disponibilidade e coordenação logística do acontecimento. Por fim, registro meus agradecimentos ao Sr. Jorge Manuel Pereira Vieira Balsas, do Departamento de Relações Internacionais daquele Tribunal, pela presteza no atendimento a todas as nossas demandas.

É o que tinha a comunicar.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

ANEXO II DA ATA Nº 22, DE 8 DE JUNHO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

QUESTÃO DE ORDEM

Questão de ordem apresentada pela Presidência.

QUESTÃO DE ORDEM

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Na Sessão Plenária de 1º de julho de 2009, o Ministro Ubiratan Aguiar, então Presidente desta Casa, apresentou Questão de Ordem com o objetivo de uniformizar, no âmbito desta Corte de Contas, o tratamento a ser dado às decisões judiciais, liminares ou de mérito ainda não transitadas em julgado, as quais impedem que órgãos e entidades da Administração Pública cumpram determinações expedidas pelo TCU.

Naquela oportunidade, a mencionada Questão de Ordem foi aprovada por este Plenário nos seguintes termos:



a) nos casos que envolvam a Administração Federal Direta, autárquica e fundacional, definir que as determinações de acompanhamento de ações judiciais nas quais haja decisões que impeçam o cumprimento de acórdãos do TCU sejam expedidas ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União, com ciência da Conjur e dos órgãos jurisdicionados destinatários das decisões deste Tribunal;

b) nos casos relacionados com empresas públicas e sociedades de economia mista, definir que as determinações de acompanhamento de ações judiciais nas quais haja decisões que impeçam o cumprimento de acórdãos do TCU sejam expedidas à respectiva entidade, com ciência do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União e da Consultoria Jurídica deste Tribunal.

Ocorre que fui informado de que, apesar de tal orientação abranger todo o TCU, particularmente sua Secretaria, essa diretriz não vem sendo observada quando da elaboração de nossas deliberações.

Por oportuno, gostaria de compartilhar com Vossas Excelências deliberação trazida pelo Acórdão-TCU-Plenário nº

1.807/2010, relatado pelo Ministro Augusto Nardes. Por meio desse Acórdão, foi determinado ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União que adotasse as providências judiciais cabíveis objetivando deslocar determinados mandados de segurança, expedidos pela Justiça Federal, que impediam o cumprimento de determinações feitas por esta Casa, para o âmbito do STF. Ademais, nesse caso, o TCU deveria ser incluído no polo passivo, a teor do disposto no art. 102, I, alínea “d”, da Constituição Federal, visando à anulação dos atos judiciais praticados pela autoridade judicial incompetente.

Destaco que a determinação emitida no referido Acórdão foi efetivamente cumprida pela AGU, por meio de seu órgão competente, que interpôs reclamação junto ao STF (Rcl nº 10.694), mediante a qual foi solicitada a alteração do polo passivo dos mandados de segurança, consoante mencionado.

Tal reclamação teve seu pedido de liminar deferido, de forma que os citados mandados de segurança foram deslocados para a Suprema Corte. Conforme esclareceu a Relatora da aludida Reclamação, Ministra Cármen Lúcia, a jurisprudência do Supremo Tribunal firmou-se no sentido de que não é parte legítima para figurar no polo passivo do mandado de segurança a autoridade que executa ordem do Tribunal de Contas da União.

Assim, entendo ser apropriada a promoção de ajuste na Questão de Ordem aprovada por este Plenário em 1º/7/2009, para contemplar, também, a inovação trazida pelo referido Acórdão do TCU.

Destaco, por fim, que determinarei à Segecex que dê ampla divulgação às orientações aqui traçadas, em especial a todas as unidades técnicas dela integrantes, para a sua fiel observância. Lembro, ademais, que os procedimentos a seguir sugeridos também podem, desde logo, ser observados nos processos já instruídos.

Diante do exposto, submeto a este Plenário proposta de alteração da Questão de Ordem aprovada em 1º/7/2009, relativamente ao tratamento a ser dado às decisões judiciais que impedem o cumprimento de determinações exaradas por esta Corte de Contas, no sentido de que:

1) nos casos que envolvam a Administração Federal Direta, autárquica e fundacional, definir que:

a) na hipótese de a ordem judicial se referir a mandado de segurança contra ato do gestor público executado em razão de determinação do TCU, seja determinado o encaminhamento ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União para a adoção das providências cabíveis, com ciência da Conjur e dos órgãos jurisdicionados destinatários das decisões deste Tribunal;

b) nas outras hipóteses, as informações necessárias ao acompanhamento de ações judiciais nas quais haja decisões que impeçam o cumprimento de acórdãos do TCU devem ser encaminhadas ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União, para a adoção das providências cabíveis, com ciência da Conjur e dos órgãos jurisdicionados destinatários das decisões deste Tribunal;

2) nos casos de empresas públicas e sociedades de economia mista, determinar que as informações necessárias ao acompanhamento de ações judiciais nas quais haja decisões que impeçam o cumprimento de acórdãos do TCU sejam encaminhadas à respectiva entidade, com ciência do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União e da Consultoria Jurídica deste Tribunal.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

ANEXO III DA ATA Nº 22, DE 8 DE JUNHO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

MEDIDA CAUTELAR

Comunicação sobre despacho exarado pelo Ministro Raimundo Carreiro.

COMUNICAÇÃO DO MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO

MEDIDA CAUTELAR

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral,

Submeto a este Plenário, nos termos art. 276, § 1º, do Regimento Interno desta Casa, medida cautelar por mim adotada no último dia 3, nos autos do **TC 015.649/2011-3**.

Trata-se de representação formulada pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público junto a este Tribunal, noticiando que o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBM/DF – estaria “ultimando providências para demitir seus oficiais médicos, dentistas e outros profissionais de saúde que acumulem cargos públicos civis de mesma finalidade, além de os ameaçarem com procedimentos de natureza penal”.

O exame sumário da matéria permitiu identificar o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**, a justificar o provimento cautelar.

De fato, o ato questionado colide com a jurisprudência deste Tribunal de Contas, bem como do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Afronta, ainda, as disposições do §3º do art. 30 da Lei 7.479/1986, que trata do Estatuto dos Bombeiros Militares do DF, aplicável por analogia ao caso concreto.

A consumação do ato administrativo questionado poderá ensejar prejuízos financeiros e operacionais ao CBM/DF, que é custeado com recursos de origem federal. O risco de prejuízo aos cofres da União decorre das eventuais indenizações aos servidores prejudicados, em virtude de o procedimento contrariar a jurisprudência dos tribunais superiores. Ademais, a redução drástica e repentina do quadro de profissionais de saúde da corporação – considerando que o ato alvejado na representação poderá desdobrar-se na demissão de **14 profissionais** em situação análoga – provavelmente implicará acréscimo no pagamento de assistência médica particular para suprir as necessidades do órgão.

Essas peculiaridades, associadas ao fato de já haver sido emitida a ordem para o início do processo de demissão, caracterizam o perigo da demora.

O risco de prejuízo ao erário atrai a competência deste Tribunal.

Em vista disso, adotei a medida cautelar para suspender os efeitos do Despacho 45/2011, do Comandante Geral do CBM/DF, publicado no Boletim Geral 101, de 27/5/2011, quanto à ordem de demissão associada ao Processo Administrativo 053.002.224/2009.

Apresento, em anexo, o teor integral da decisão que fundamenta a cautelar.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.



RAIMUNDO CARREIRO
Ministro-Relator

Comunicação proferida pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

COMUNICAÇÃO

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral

Li com atenção a cautelar apresentada pelo Eminentíssimo Ministro Raimundo Carreiro e, com as devidas vênias e ainda que reconhecendo o zelo pela coisa pública que a motivou, gostaria de trazer ao Plenário e ao Ilustre Relator algumas considerações, com relação à competência do Tribunal para atuar nesse caso.

A cautelar oferecida pelo Ministro Raimundo Carreiro, nos autos do TC-015.649/2011-3, volta-se contra ato administrativo do Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBM/DF), em que se dá ordem de demissão a militares dessa organização. Alega Sua Excelência que a demissão dos oficiais que estariam acumulando cargos públicos poderia prejudicar os cofres da União, provedora dos recursos para o custeio do CBM/DF por intermédio do Fundo Constitucional do DF, em razão de eventuais indenizações a serem pleiteadas por ditos militares, pelo fato de tais desligamentos contrariarem a jurisprudência de alguns tribunais superiores.

De minha parte, embora também entenda existir jurisprudência que ampara tais servidores, em relação à qual o ato administrativo do Comandante Geral do CBM/DF poderia, de fato, estar em desacordo, penso que o Tribunal de Contas da União não seja o foro adequado para discutir essa questão.

O que ocorre é que o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal não é órgão federal, mas do Distrito Federal. O Comandante do CBM/DF não é uma autoridade jurisdicionada ao Tribunal de Contas da União, sendo seus atos administrativos apreciados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF. Ora, a Constituição Federal, quando discorre sobre as competências atribuídas a este TCU, não lhe confere poderes para atuar sobre esses jurisdicionados, que têm órgão competente para tanto, que é o TCDF.

Lembro-me de caso anterior, julgado por esta Casa, em que se decidiu pela instauração de tomada de contas especial no âmbito da Terracap, entidade também vinculada ao Distrito Federal. Na oportunidade, essa questão da competência do TCU também foi discutida neste Plenário, vencendo, naquela oportunidade, a tese de que este Tribunal deveria determinar a instauração da TCE. Essa deliberação do Tribunal foi submetida ao descortino do Supremo Tribunal Federal, por meio do Mandado de Segurança 24.423-2-DF, que findou por anular a decisão desta Corte de Contas, justamente com fundamento na ausência de competência do TCU, tendo em vista o aspecto de a Terracap ser ente do Distrito Federal, apesar de a União nela deter participação acionária (49%).

De todo relevante, ainda, destacar o aspecto, levantado pelo eminente Relator do MS 24.423-2-DF em seu Voto, de que, no caso, não se tratava apenas de usurpação de competência, mas de indevida invasão de esfera federativa. O TCU poderia estar, por meio do ato questionado, invadindo a esfera federativa do Distrito Federal, segundo aquele Relator.

Tenho receio, portanto, de que a decisão cautelar que ora propõe o eminente Ministro Raimundo Carreiro esteja nessa mesma situação, justamente em função de o CBM/DF ser órgão do Distrito Federal, cuja jurisdição de controle externo é atribuída ao TCDF. Penso que o TCU, se agora decidisse favoravelmente a tal cautelar, estaria extrapolando da sua competência.

Enfatizo que a decisão cautelar propõe a suspensão de ato administrativo do Comandante do CBM/DF que determinou a demissão de servidores militares. Não tenho dúvida de que tal ato não está sob a jurisdição deste TCU, vez que a apreciação de atos do CBM/DF sujeitos a registro é de competência exclusiva do TCDF.



Ressalto, ainda, que a decisão do STF, no caso da Terracap mencionado, foi unânime. Assim, caso venha a ser acolhida a decisão cautelar proposta, penso que o Tribunal corre severo risco de, por uma segunda vez, sujeitar-se a decisão desfavorável do STF, determinando a nulidade de seu pronunciamento de forma unânime.

São essas as ponderações que faço ao Eminentíssimo Relator e ao Colegiado, posicionando-me no sentido de que se rejeite, por ora, a adoção da medida *ad cautelam* sugerida.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8/6/2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Substituto

ANEXO IV DA ATA Nº 22, DE 8 DE JUNHO DE 2011

(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos de nºs 1513 a 1556, aprovados pelo Plenário (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-008.827/2011-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidades: Departamento Penitenciário Nacional – SNJ/MJ, Órgãos do Governo do Estado de Sergipe e Caixa Econômica Federal - MF

Responsáveis: Augusto Eduardo de Souza Rossini, Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional; Valmor Barbosa Bezerra, Secretário de Infraestrutura do Estado de Sergipe; Benedito de Figueiredo - Secretário da Justiça e da Defesa do Consumidor do Estado de Sergipe; Jorge Fontes Hereda, Presidente da Caixa Econômica Federal

Interessado: TCU

Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2011. VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE DA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS EM OBRA PÚBLICA DE AMPLIAÇÃO DE PENITENCIÁRIA. OBRA PARALISADA DEVIDO À RESCISÃO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório excerto do Relatório de Fiscalização, lavrado no âmbito da 1ª Secretaria de Obras – Secob 1 (peças 38, 39 e 40):

“1 - APRESENTAÇÃO

Trata o Relatório de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional - Depen, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado de Sergipe, para verificar a conformidade das obras e atos relacionados à contratação da obra de Ampliação do Presídio Advogado Emanuel Cacho, no município de Areia Branca/SE. A auditoria é decorrente do Acórdão nº 564/2011 - TCU - Plenário, que dispõe sobre as



fiscalizações a serem realizadas no âmbito do Fiscobras 2011, e teve o objetivo de avaliar os aspectos legais, técnicos e orçamentários relacionados ao objeto.

O investimento previsto para a construção é da ordem de R\$ 1,6 milhão e pretende criar 154 vagas prisionais para o Estado. A obra a ser construída tem uma área total de aproximadamente 900 m² e será composta de dois blocos de celas coletivas e um bloco de celas de segurança.

Esta auditoria compõe um conjunto de vinte fiscalizações a serem realizadas no âmbito de uma fiscalização temática em obras de construção e ampliação de estabelecimentos penitenciários executados com recursos federais. A ação visa empreendimentos de pequeno e médio porte que recebem recursos de programas que não possuem objeto determinado. Os resultados de sua análise poderão ser extrapolados para um conjunto maior e possibilitarão ganhos de escala na correção dos problemas detectados, ao mesmo tempo, produzirão informações que devem ser enviadas ao Congresso Nacional.

Importância socioeconômica

O Presídio de Areia Branca consta atualmente com uma capacidade para abrigar 264 internos, no entanto aloja no momento cerca de 390. Há, dessa forma, um déficit de vagas que leva a um tratamento inadequado aos presidiários. A construção propiciará uma melhoria na infraestrutura e aumento na segurança da unidade.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 564/2011 - TCU - Plenário (Fiscobras 2011), realizou-se auditoria no Depen, na Caixa Econômica Federal e na Sejuc/SE, no período compreendido entre 4/4/2011 e 28/4/2011.

Esta fiscalização, em conjunto com as demais relacionadas ao tema, busca avaliar a execução e a regularidade da aplicação de recursos na área de construção de estabelecimentos penais. Do mesmo modo, objetiva verificar a organização e o funcionamento dos programas de governo envolvidos.

2.2 - Visão geral do objeto

Em 20/10/2007 foi firmado o Contrato de Repasse nº 229399-41/2007/Ministério da Justiça/Caixa visando financiar as obras de Ampliação do Presídio. O investimento previsto inicialmente no Plano de Trabalho era de R\$ 1.017.921,28, sendo R\$ 916.129,15 (90%), com recursos do Orçamento Geral da União e R\$ 101.792,13 (10%) a contrapartida do Estado de Sergipe.

A entidade contratada no convênio foi a Secretaria de Estado da Justiça e de Defesa do Consumidor do Estado de Sergipe - Sejuc/SE, sendo a Interveniente Executora, e, portanto, responsável pela construção do presídio, a Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas do Estado - Cehop/SE.

A contratação da obra se deu por meio do certame nº 3/2008, na modalidade tomada de preços. O regime de execução acordado foi o de empreitada por preço unitário. Participaram da licitação duas empresas, ambas habilitadas, sagrando-se vencedora a LOC Construções e Empreendimentos Ltda. O contrato para execução foi firmado em 13/8/2008, no valor de R\$ 967.331,03.

A ordem inicial de serviço foi dada em 3/11/2008, após autorização da Caixa. No decorrer da execução houve problemas pelo fato de os presos em regime semiaberto terem livre acesso ao local das obras. Foram relatados pela empresa diversos furtos e falta de segurança para a execução dos serviços. As medidas tomadas pela direção do presídio e pela Sejuc/SE não foram efetivas, o que levou a empresa a paralisar a obra no mês de março de 2009.



Em função do grande lapso de tempo decorrido para se efetivar as providências necessárias à continuidade da obra, somado-se ao fato de que a atualização do projeto trouxe diversas alterações em quantitativos do orçamento, a Cehop/SE e a empresa LOC acordaram pela rescisão do contrato.

À época da execução desta auditoria, a rescisão ainda não havia sido celebrada. Para efetuar a obra, há de se fazer o pagamento pelos serviços executados pela Empresa. Como a obra não possuía licença ambiental de instalação, a Caixa Econômica condicionou o pagamento à sua apresentação. A referida licença só foi expedida em 15/3/2011 e, no momento da auditoria, o processo se encontrava em análise pela Caixa. As obras permanecem paralisadas e a Cehop/SE pretende realizar novo processo licitatório assim que possível.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo verificar a conformidade da aplicação de recursos federais em obras públicas de construção e ampliação de penitenciárias.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- 2 - A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foi adequada?
- 3 - O procedimento licitatório foi regular?
- 4 - A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- 5 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?
- 6 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?
- 7 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

2.4 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- análise documental;
- pesquisa em sistemas informatizados;
- confronto de informações e documentos;
- comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; e
- conferência de cálculos.

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **1.017.921,28**. O valor corresponde ao total previsto no Contrato de Repasse nº 229399-41 para a execução das obras.

2.6 - Benefícios estimados

Dentre os principais benefícios estimados nesta fiscalização, podem ser mencionadas as possíveis melhorias procedimentais nas licitações a serem realizadas pela Cehop/SE, assim como nas análises de projetos efetuadas pela Caixa, decorrentes das recomendações que vierem a ser proferidos provenientes deste Relatório de fiscalização. Além disso, em virtude do não pagamento pelos serviços que não poderão ser aproveitados e da correção no cálculo da taxa de BDI, poderá ocorrer uma economia de R\$ 41.871,60 aos cofres públicos.



3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

Foram detectados diversos indícios de falhas no projeto básico utilizado na Tomada de Preços nº 3/2008, da Cehop/SE, para contratar a execução das obras de ampliação do Presídio de Areia Branca, em desconformidade à Lei 8.666/1993, art. 6º, IX. À época do certame, o projeto estava incompleto já que não continha todos os projetos de estruturas, instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, de incêndio e de tratamento de esgotos. As inadequações são evidenciadas quando se observa o projeto atual, que contempla a revisão e complementação do básico. Com sua elaboração, o orçamento da obra sofreu um aumento de cerca de 35%. Corrobora a irregularidade o fato de, já antes da 1ª medição, haver termo aditivo ao Contrato 32/2008, para promover adequações necessárias à execução dos serviços preliminares.

Conforme previsão do art. 6º da Lei Federal 8.666/1993, projeto básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras.

Observa-se ainda a Orientação Técnica OT - IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, de 07/11/2006, segundo a qual os projetos básicos de edificações devem conter, entre outros, levantamento topográfico, projetos de fundações, de estruturas, de instalações hidráulicas, elétricas e de prevenção de incêndio.

Em análise ao projeto básico utilizado no certame nº 3/2008, da Cehop/SE, nota-se claramente que ele não atente a essas exigências. O referido projeto era composto apenas por um projeto arquitetônico e de implantação, sem os detalhamentos estruturais, elétricos, hidráulicos, sanitários e outros necessários à realização completa e adequada das obras, conforme exigidos pelos citados normativos.

Evidencia o fato a previsão na planilha orçamentária inicial da obra para que a empresa elaborasse os referidos projetos. Nota-se ainda, na justificativa técnica elaborada pela Cehop/SE para celebrar o 1º Termo Aditivo ao Contrato, a seguinte informação:

"Esta solicitação, que gerará a 1ª Rerratificação de Serviços da obra, se deve ao fato que a obra foi licitada sem a presença dos projetos complementares, ficando estes a cargo da Contratada. Quando esta apresentou o Projeto Estrutural, verificou-se a necessidade de alterar a Planilha Orçamentária".

A Companhia denomina como "projetos complementares" os já mencionados projetos de estruturas, instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, de incêndio e de tratamento de esgotos.

Além disso, o aditivo foi realizado quando somente 3,12% da obra fora executada, antes da 1ª medição, pois já nos serviços preliminares houve necessidade alteração no projeto, deixando, portanto,



patente sua deficiência.

A mais, foi verificado que, fora os problemas de segurança, outro grande motivo para a paralisação das obras foram as falhas no projeto. Após a elaboração dos projetos complementares pela empresa contratada, verificou-se a necessidade de grandes alterações à planilha orçamentária. Atualmente, após a paralisação da obra e complementação do projeto, o orçamento sofreu um significativo aumento, de cerca de 35%. O valor inicialmente orçado era de R\$ 1,0 milhão, na data base de 3/2008, o que corresponderia a R\$ 1,2 milhão, atualizado para 5/2010. O orçamento revisado está em R\$ 1,6 milhão, também na data base de 5/2010.

Além de todos os prejuízos causados pela não conclusão das obras no prazo inicialmente previsto, de 05/2009, verificou-se em visita ao local que parte dos serviços executados no âmbito do Contrato 32/2008 foi perdida. As fundações executadas dos edifícios permanecem intactas no local e poderão ser reaproveitadas. Contudo, os serviços de instalação do barracão de obras e da placa de identificação do empreendimento não poderão ser reutilizados. Apesar de sua baixa materialidade, de cerca de R\$ 12,0 mil, o erário Federal não pode financiar serviços que não poderão ser aproveitados para o fim a que se propunham.

Verificou-se que há um processo para a rescisão do contrato de execução, dessa forma, não há garantia de que as obras serão retomadas, fato que só ocorrerá quando houver a assinatura de novo instrumento contratual. Portanto, também não deve haver liberação de recursos federais até que isso ocorra, pois há o risco de que o contrato de repasse não atinja sua finalidade.

Afora todo o exposto, foi verificado que a Caixa Econômica Federal, em seu Laudo de Análise Técnica de Engenharia, de 25/9/2008, aprovou o projeto básico em questão, considerando-o apto sob os aspectos de engenharia. O ato, além de estar em desacordo com a Lei 8.666/1993, contraria o próprio normativo da empresa vigente à época, o AE 099 001, que trata das análises de engenharia relacionadas aos contratos de repasse. Segundo o instrumento, é exigida como documentação para análise técnica de obras de edificações levantamento planialtimétrico, sondagens, projetos de fundações, estrutural e de instalação hidráulicas e elétricas. No entanto, o projeto não continha todos esses elementos quando da análise da Caixa.

Por último, observou-se que a obra foi iniciada sem a devida licença ambiental de instalação. Em função da necessidade de implantação de uma unidade de tratamento de efluentes, o empreendimento está sujeito ao licenciamento, conforme previsto no art. 2º da Resolução Conama 237/1997. Dessa forma, sua construção só poderia ser iniciada após a concessão da LI, nos termos do art. 8º da mesma Resolução. A irregularidade também decorre da deficiência do projeto já que ele não apresentava os devidos desenhos para o tratamento de esgotos. Somente no dia 15/3/2011, após a conclusão do projeto de tratamento de efluentes, foi emitida pela Administração Estadual de Meio Ambiente de Sergipe - Adema/SE a Licença de Instalação da obra.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 32/2008, 3/11/2008, Ampliação do Presídio de Areia Branca, Loc Construções e Empreendimentos Ltda.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Mencionam-se como causas para a presente irregularidade: o descumprimento da Cehop/SE às exigências da Lei 8.666/93 acerca do projeto básico; e a não observância por parte da Caixa quanto às exigências de seu normativo interno AE 099 001.

3.1.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 7º; art. 12; art. 40, § 2º, inciso I
Normativo Interno, AE 099 001 - Caixa Econômica Federal
Resolução 237/1997, Conama, art. 2º; art. 3º; art. 8º



Súmula 261/2010, Tribunal de Contas da União

3.1.6 - Evidências:

Ofício de Requisição 1-390-2011 Sejuc-SE (inclusive resposta) - Resposta ao Ofício de Requisição, folhas 18/21.

2.5 Projeto Básico - Especificações dos serviços - Demonstra a falta dos projetos complementares, folhas 1/18.

3.0 Contrato 32-2008, aditivo e medição.pdf - Justificativa para a celebração do 1º Termo Aditivo, folha 22.

5.0 Licença de Instalação.pdf - Licença Ambiental de Instalação, folhas 1/2.

3.1 Orçamento do Contrato 32-2008.pdf - Orçamento inicial do Contrato 32/2008, Cehop/SE, folha 1.

3.2 Orçamento Aditivado do Contrato 32-2008.pdf - Itens incluídos e excluídos, folha 1.

3.3 Ordem de paralisação da obra.pdf - Ordens de paralisação da obra, folhas 1/4.

6.0 Laudos de Análise da Caixa 1.pdf - Laudos de análise da caixa, folhas 3/8.

6.1 Laudos de Análise da Caixa 2.pdf - Relatório de Acompanhamento do Empreendimento da Caixa, folhas 11/12.

7.0 Orçamento atual.pdf - Orçamento atual da obra, folhas 1/19.

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Para consolidar o entendimento previsto nos artigos 3º; 6º, IX; 7º e 12 da Lei nº 8.666/1993, o TCU editou a Súmula nº 261/2010, a qual prevê que: "em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos".

Destarte, apurou-se que a Tomada de Preços nº 3/2008, da Cehop/SE, incorreu em ilegalidade ao não observar as exigências legais e jurisprudenciais quanto ao projeto básico. A falha corroborou para o atraso no andamento da obra e trouxe ainda prejuízos com a realização de serviços que não poderão ser reaproveitados.

Apesar de tudo, a Cehop/SE paralisou o andamento das obras e está revisando e complementando os projetos para que seja realizado novo certame. Dessa maneira, as impropriedades aqui expostas poderão ser saneadas para o próximo procedimento licitatório. Propõem-se, portanto, dar ciência à Caixa e à Cehop/SE quanto aos descumprimentos normativos apontados.

Quanto aos serviços já executados, propõe-se alertar à Caixa Econômica com o fito de que somente libere recursos federais para o pagamento pelos serviços que serão reaproveitados e que, só o faça, quando houver garantia de que as obras serão reiniciadas, ou seja, quando houver um novo contrato de execução já firmado.

Finalmente, com a emissão da Licença de Instalação da obra, a irregularidade quanto a sua falta foi saneada, cabendo, no entanto, proposta de cientificar à Cehop/SE.

3.2 - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

Verificou-se a existência de inadequação na metodologia de cálculo do BDI aplicado ao orçamento atual para a obra de ampliação do presídio de Areia Branca. Essa inconsistência resultou em um aumento equivocado de 2,51% na taxa e, por consequência, no preço final da construção.



O orçamento atualizado da obra, no valor de R\$ 1.627.997,21, apresenta uma taxa de BDI de 33,19%, composta pelos seguintes custos, conforme figura anexa:

- i) Administração Central - 6,00%;
- ii) Riscos e Contingências - 1,20%;
- iii) Custo Financeiro - 1,20%;
- iv) PIS - 0,65%;
- v) Cofins - 3,00%;
- vi) ISS - 5,00%; e
- vii) Lucro Bruto - 9,96%.

A fórmula de cálculo utilizada pela Cehop/SE para determinar a taxa diverge da metodologia consagrada pela jurisprudência do TCU. Conforme visto na Figura 3.2.2.1, a seguir, o cálculo da Cehop/SE considera de maneira equivocada o lucro bruto como parcela incidente sobre o preço de venda. No entanto, o correto seria representá-lo como sendo uma taxa incidente sobre o custo total.

A taxa de BDI deve incidir sobre o custo direto da obra para que se obtenha o preço de venda. Por outro lado, os componentes relativos à tributação incidem sobre o valor final (de venda). Justamente por isso, na sua fórmula de cálculo (fórmula essa recomendada pelo Acórdão 325/2007 - TCU - Plenário), somente as taxas de tributos encontram-se no denominador da divisão.

Com a correção da metodologia, o BDI aplicável seria de 30,68%, 2,51% menor que o originalmente considerado.

A despeito da correção na metodologia de cálculo, verifica-se que o percentual adotado pela Cehop/SE está acima do percentual de 28,87%, corresponde ao BDI máximo da amostra utilizada no estudo que embasou o referido Acórdão. No entanto, sabe-se que a obra em tela apresenta características que excepcionalmente justificam a adoção de despesas indiretas elevadas, notadamente quanto aos riscos e a administração central, principalmente por se tratar de um empreendimento de baixo vulto, mas com grande dificuldade de execução. Com efeito, no caso concreto, considera-se aceitável o percentual de 30,68%, mas recomenda-se que a Cehop/SE revise esse valor para obras de menor complexidade.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato de repasse 229399-41, 20/11/2007, Ampliação do Presídio de Areia Branca., Departamento Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Menciona-se como causa para a presente irregularidade a não observância por parte da Cehop/SE da jurisprudência desta Corte quanto à metodologia de cálculo do BDI.

3.2.5 - Critérios:

Acórdão 325/2007, item 9.1 e 9.2, Tribunal de Contas da União

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 7º; art. 12

Lei 12309/2010, art. 127

3.2.6 - Evidências:

7.1 BDI do orçamento atual.pdf - Composição e fórmula, folha 1.

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Conforme exposto, verificou-se inadequação na metodologia de cálculo da taxa de BDI utilizada pela Cehop/SE. A inconsistência foi observada no orçamento revisado da obra e que, portanto, será utilizado quando da realização de novo certame para contratar a execução das obras.

Há, dessa forma, a possibilidade de correção tempestiva no preço final da obra, gerando uma redução de 2,51% no valor máximo aceito pela administração. Com efeito, propõe-se recomendação à



Cehop/SE para que revise o cômputo.

3.3 - Impropriedades na execução do convênio

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.3.2 - Situação encontrada:

O Contrato de Repasse nº 229399-41/2007, para a ampliação do presídio de Areia Branca, foi firmado em 20/11/2007 no valor total de R\$ 1.013.694,19, correspondente ao orçado no projeto inicial para a obra. Atualmente, em função da revisão e da complementação do projeto, a obra está orçada em R\$ 1.627.997,21. No entanto, esse valor não está devidamente formalizado no convênio, que permanece com o valor original.

O instrumento contratual disciplina, em sua cláusula décima oitava, que no caso da necessidade de ajustamento da programação financeira, deverá haver provocação pelo contratado, ou pelo interveniente executor, mediante apresentação das respectivas justificativas. Determina ainda que a alteração contratual referente ao valor do contrato será feita por meio de termo aditivo, vedada, entretanto, a alteração para maior dos recursos oriundos da transferência ao contratado. Com efeito, a transferência de recursos da União não poderá ser majorada e os aumentos no valor do objeto devem ser cobertos por complementação na contrapartida do Estado.

Verificou-se, por meio de documento da Caixa denominado Reprogramação - Engenharia Gidur/Aracajú, de 19/7/2010, que já houve apresentação por parte do Estado de Sergipe da nova planilha orçamentária do empreendimento, com o valor atual, e que foi considerada pela Caixa apta para ser aprovada.

Dessa forma, impende àquela instituição que formalize a alteração contratual, por meio de termo aditivo, e que exija do Estado a comprovação da devida contrapartida financeira para complementar os recursos necessários à completa execução do objeto.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato de repasse 229399-41, 20/11/2007, Ampliação do Presídio de Areia Branca., Departamento Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Menciona-se como possível causa para a presente irregularidade a demora, por parte da Caixa, em formalizar devidamente as alterações contratuais.

3.3.5 - Critérios:

Contrato 22939941/2007, Ministério da Justiça/Caixa, cláusula 18ª

Instrução Normativa 1/1997, Secretaria do Tesouro Nacional, art. 15

Lei 8666/1993, art. 116, § 1º, inciso VII

Normativo Interno, SA 031 031 - Caixa Econômica Federal

3.3.6 - Evidências:

1.0 Contrato de repasse e aditivos - Não há aditivo de valor, folhas 1/22.

6.1 Laudos de Análise da Caixa 2.pdf - Análise de reprogramação de engenharia da Caixa, folhas 5/6.

6.2 Laudos de Análise da Caixa 3.pdf - Laudo de Análise Técnica de Engenharia da Caixa, folhas 1/6.

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Conforme explicitado anteriormente, após a complementação do projeto, o orçamento da obra sofreu um aumento, atingindo aproximadamente R\$ 1,6 milhão. No entanto, o contrato de repasse que disciplina a transferência de recursos federais para a execução da obra não contempla tal alteração de valor.



Como há o risco de falta de recursos para a conclusão da obra, é imprescindível que o Estado de Sergipe apresente declaração de contrapartida suficiente para sua finalização. Além disso, deve ser firmado termo aditivo formalizando a modificação no valor. Dessa forma, propõe-se dar ciência à Caixa com vistas à adoção das providências cabíveis.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Esta auditoria compõe uma fiscalização temática em obras de construção e ampliação de estabelecimentos penitenciários executados com recursos federais.?

?

Conforme exarado no item 9.3 do Acórdão nº 564/2011–TCU– Plenário, a relatoria das fiscalizações temáticas se dará em conformidade com o art. 17 da Resolução TCU nº 175/2005. Segundo o dispositivo, os processos constituídos em razão de fiscalizações dessa natureza deverão ser distribuídos a um único relator, no caso, ao que detiver em sua lista de unidades jurisdicionadas o órgão repassador dos recursos.?

?

Para a fiscalização temática em obras de penitenciárias, portanto, a relatoria foi definida como sendo do Ministro Raimundo Carreiro, já que o órgão repassador dos recursos é o Ministério da Justiça, pertencente à sua clientela.?

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questões 1 e 4	Projeto básico deficiente ou desatualizado. (item 3.1)
Questão 2	Impropriedades na execução do convênio (item 3.3)
Questão 6	Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. (item 3.2)

Dentre os principais benefícios estimados nesta fiscalização, podem ser mencionadas as possíveis melhorias procedimentais nas licitações a serem realizadas pela Cehop/SE, assim como nas análises de projetos efetuadas pela Caixa, decorrentes das recomendações que vierem a ser proferidos provenientes deste Relatório de fiscalização. Além disso, em virtude do não pagamento pelos serviços que não poderão ser aproveitados e da correção no cálculo da taxa de BDI, poderá ocorrer uma economia de R\$ 41.871,60 aos cofres públicos.

As constatações desta auditoria foram observadas no Contrato de Repasse nº 229399-41/2007 e na Tomada de Preços nº 3/2008, da Cehop/SE, ambos para as obras de ampliação do presídio de Areia Branca, no Estado de Sergipe. Em resumo, verificou-se que:

i) à época do certame, o projeto básico utilizado para licitação da obra em exame não atendia aos requisitos da Lei 8.666/93 (artigo 6º, inciso IX), uma vez que não apresenta todos os elementos necessários e suficientes para se avaliar, com precisão, o custo da obra;

ii) o orçamento atual da obra apresenta metodologia de cálculo da taxa de BDI inadequada e incompatível com a prevista pela jurisprudência deste Tribunal; e

iii) o orçamento da obra sofreu um aumento, atingindo aproximadamente R\$ 1,6 milhão, no entanto, o contrato de repasse para a execução da obra não contempla tal alteração de valor.

Apesar dos apontamentos, esta equipe de auditoria entende que não foram identificados indícios de irregularidade grave conforme previsto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011).



Com a paralisação das obras e a complementação do projeto, as impropriedades aqui expostas poderão ser saneadas antes de próximo procedimento licitatório.

Além das constatações verificadas nas questões de auditoria de números 1, 2, 4 e 6, para as demais questões formuladas, não foram identificadas irregularidades.

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo:

Responsável: Caixa Econômica Federal - MF

Dar ciência a Caixa Econômica Federal de que:

i) alguns dos serviços executados na obra de ampliação do presídio de Areia Branca/SE foram perdidos ou então não serão reaproveitados, notadamente os itens barracão de obras e placas de identificação do empreendimento, não devendo ser pagos com recursos federais, conforme tratado no item 3.1 do Relatório;

ii) não há garantia, assegurada por meio de um novo contrato de execução firmado, de que as obras serão retomadas, não devendo haver liberação de recursos federais até que isso ocorra, conforme tratado no item 3.1 do Relatório;

iii) o projeto básico aprovado em seu Laudo de Análise Técnica de Engenharia, de 25/9/2008, não continha todos os projetos de estruturas, instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, de incêndio e de tratamento de esgotos descumprindo seu Normativo AE 099 001, conforme tratado no item 3.1 do Relatório;

iv) o valor pactuado no Contrato de Repasse nº 229399-41/2007 é inferior ao orçado para a obra, além disso, não há comprovação de contrapartida financeira do Estado de Sergipe para assegurar a completa execução da obra, descumprindo a cláusula 18ª do contrato de repasse e a Lei 8.666/1993, art. 116, § 1º, inciso VII, conforme tratado no item 3.3 do Relatório.

Responsável: Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE

Dar ciência a Cehop/SE de que:

i) o projeto básico da Tomada de Preços nº 3/2008 estava incompleto, pois não continha todos os projetos de estruturas, instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, de incêndio e de tratamento de esgotos descumprindo os art. 3º; 6º, inciso IX; 7º e 12 da Lei nº 8.666/1993, bem como a Súmula TCU nº 261, conforme tratado no item 3.1 do Relatório;

ii) a obra foi iniciada sem a devida licença ambiental de instalação descumprindo o art. 8º da Resolução Conama 237/1997, conforme tratado no item 3.1 do Relatório.

Recomendar à Cehop/SE, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que promova correção na metodologia de cálculo do BDI aplicado ao orçamento revisado da obra de ampliação do presídio de Areia Branca/SE, bem como a outras obras com recursos federais, observando a fórmula recomendada pelo Acórdão 325/2007 - TCU - Plenário. (3.2)

Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso



Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato de Repasse nº 229399-41/2007/Ministério da Justiça/Caixa, para as obras de ampliação do presídio de Areia Branca/SE, Programa de Trabalho 14.421.0661.11TW.0001/2007.

Arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, IV, do Regimento Interno/TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria realizada, no período de 4/4 a 28/4/2011, no Departamento Penitenciário Nacional - Depen, na Caixa Econômica Federal - CAIXA e na Secretaria de Estado da Justiça Estado e da Defesa do Consumidor do Estado de Sergipe – Sejuc/SE, para verificar a conformidade da contratação da obra de ampliação do Presídio Advogado Emanuel Cacho, no município de Areia Branca/SE, nos termos do Contrato de Repasse nº 229399-41/2007/Ministério da Justiça/CAIXA.

2. Em outubro de 2007, foi firmado contrato de repasse entre o Ministério da Justiça e a CAIXA, cujo objeto era a ampliação do Presídio Advogado Emanuel Cacho, com valor de investimento inicialmente previsto em R\$ 1.017.921,28, sendo R\$ 916.129,15 (90%) recursos do Orçamento Geral da União e R\$ 101.792,13 (10%) a contrapartida do Estado de Sergipe. Os recursos federais destinavam-se à Sejuc/SE que tinha como responsável pela execução das obras a Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas do Estado - Cehop/SE.

3. O Contrato nº 32/2008 para a execução das obras, no valor de R\$ 967.331,03, foi firmado em 13/8/2008 com a empresa LOC Construções e Empreendimentos Ltda., vencedora da Tomada de Preços nº 3/2008. Em referência à ampliação do presídio, iniciada em novembro de 2008, a empresa construtora relatou a ocorrência de diversos furtos, além da falta de segurança para a execução dos serviços em decorrência do livre acesso que tinham os presos em regime semiaberto ao local das obras.

4. As providências tomadas pela Sesuc/SE, entretanto, não resolveram o problema, o que resultou na paralisação da obra pela contratada em março de 2009. A demora na adoção de medidas que possibilitassem a continuidade das obras e as diversas alterações orçamentárias decorrentes de acréscimos nos quantitativos do projeto básico culminaram na decisão tomada pela Cehop/SE e pela empresa LOC, em conjunto, de rescindir o contrato.

5. A rescisão contratual estava, à época da inspeção realizada pelo TCU, a depender do efetivo pagamento à contratada pelos serviços executados. A CAIXA, no entanto, condicionou o pagamento à apresentação da licença ambiental de instalação que só foi emitida em 15/3/2011 pela Administração Estadual de Meio Ambiente de Sergipe – Adema/SE, licença essa que deveria ser anterior ao início das obras, conforme reza o art. 8º da Resolução Conama 237/1997.

6. A fim de dar prosseguimento às obras de ampliação do Presídio Advogado Emanuel Cacho, no município de Areia Branca/SE, a Cehop/SE tenciona lançar nova licitação, assim que resolvidas as mencionadas pendências.

7. Apesar de a Unidade Técnica não ter detectado irregularidades graves no processo licitatório e na execução do contrato durante a inspeção, verificou que existe outro elemento que concorreu para a paralisação das obras: a deficiência do projeto básico, o qual foi aprovado pelo Laudo de Análise Técnica de Engenharia da CAIXA, de 25/9/2008, em descumprimento ao seu Normativo AE 099 001.



8. As evidentes inadequações do projeto básico referente à Tomada de Preços nº 3/2008 à Lei de Licitações ficaram definitivamente comprovadas pela apresentação pela contratada de “projetos complementares” de estruturas, instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, de incêndio e de tratamento de esgotos. Tais modificações levaram a um acréscimo da planilha orçamentária de cerca de 35% que atingiu a cifra de R\$ 1,6 milhões a preços de maio de 2010, se considerarmos o valor de R\$ 1,2 milhões, para a mesma data, resultante da atualização do valor inicialmente orçado, em março de 2008, que era de R\$ 1 milhão. Diante dessas alterações, foi celebrado o 1º Termo Aditivo, antes da 1ª medição, quando somente 3,12% da obra havia sido executada.

9. Acerca das ilegalidades verificadas em projetos básicos, situação corriqueira no Brasil responsável por onerar, regra geral, o orçamento das obras públicas, destaco minha manifestação no Voto condutor do Acórdão 2.738/2009 – Plenário (TC 010.558/2006-0):

“18. Da mesma forma que venho insistindo em diversos julgados desta Corte de Contas, inclusive em processos da INFRAERO, ratifico meu entendimento, mais uma vez, de que projetos básicos e executivos mal elaborados, na maioria das obras públicas brasileiras, não raro abrigam diversas irregularidades que resultam em aditamento de contratos, em superfaturamento e, muitas vezes, inevitavelmente, na paralisação dessas obras com custos gigantescos para a sociedade brasileira.”

10. Outro achado refere-se à incorreção na metodologia de cálculo do BDI de 33,19% aplicado ao orçamento revisado da obra de ampliação do presídio de Areia Branca/SE, o que não condiz com a orientação exarada no Acórdão 325/2007 - TCU – Plenário. Há que se levar em consideração, porém, que a obra, mesmo sendo de baixo valor, tem suas despesas indiretas elevadas sobretudo diante dos riscos envolvidos na sua execução nem sempre mitigados pela Administração. Essa particularidade justificaria um BDI de 30,68%, de acordo com o demonstrado pela Unidade Técnica no Relatório precedente, em que pese ser superior aos 28,87 % correspondentes ao BDI máximo da amostra objeto do estudo que fundamentou a decisão em tela.

11. Sobre as condições da obra iniciada, a Secob-1 informa que, embora as fundações dos edifícios executadas pela contratada estejam em boas condições e possam ser reaproveitadas, alguns itens relativos à ampliação do presídio de Areia Branca/SE - como o barracão de obras e as placas de identificação, no valor de aproximadamente R\$ 12.0000 – estão imprestáveis ou não mais existem.

12. A Unidade Técnica entende que essa despesa, em que pese a sua baixa materialidade, não pode ser paga à empresa LOC com recursos da União, tendo em vista que o erário federal não pode “financiar serviços que não poderão ser aproveitados para o fim a que se propunham”. Pondera, ainda, que somente podem ser liberados recursos federais quando houver garantia de as obras serem retomadas e de o contrato atingir a sua finalidade.

13. Discordo dessa conclusão da Unidade Técnica. Inicialmente, verifico firme intenção dos entes envolvidos em dar continuidade às obras. A Caixa, por meio de expediente denominado Reprogramação – Engenharia Gidur/Aracajú, de 19/7/2010, considerou a nova planilha orçamentária apresentada pelo Estado de Sergipe hábil a ser aprovada. De se notar que a cláusula 18 do contrato de repasse limita essa reprogramação quando veda a majoração dos recursos federais destinados ao empreendimento. Nesse diapasão, os investimentos adicionais deverão ser suportados por complementação à contrapartida oferecida contratualmente pelo Estado de Sergipe – ainda que não comprovada a sua aplicação na parcela da obra executada - uma vez que orçamento previsto é inferior ao do projeto básico revisado.

14. Além disso, as irregularidades levantadas na inspeção do TCU ainda podem ser sanadas. Por último, a empresa contratada executou obras e serviços pelos quais deve receber, sob pena de configurar-



se enriquecimento ilícito do estado. A meu ver, a despesa que vier a ser incorrida com a reposição dos itens que não podem ser reaproveitados, em futuro processo licitatório, não pode ser paga com recursos da União, devendo o gasto ficar a cargo do Estado de Sergipe que não tomou as providências necessárias à conservação dos bens descritos no item 11 supra.

Em face do exposto, Voto no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1513/2011 – TCU – Plenário

1. Processo **TC 008.827/2011-7**

2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria

3. Interessado: TCU

4. Entidades: Departamento Penitenciário Nacional – SNJ/MJ, Órgãos do Governo do Estado de Sergipe e Caixa Econômica Federal - MF

4.1. Responsáveis: Augusto Eduardo de Souza Rossini, Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional; Valmor Barbosa Bezerra, Secretário de Infraestrutura do Estado de Sergipe; Benedito de Figueiredo - Secretário da Justiça e da Defesa do Consumidor do Estado de Sergipe; Jorge Fontes Hereda, Presidente da Caixa Econômica Federal

5. Relator: **Ministro Raimundo Carreiro**

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secob-1

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada, no período de 4/4 a 28/4/2011, para verificar a conformidade da aplicação dos recursos federais na obra de ampliação do Presídio Advogado Emanuel Cacho, no município de Areia Branca/SE,

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

9.1. recomendar à Caixa Econômica Federal que tome as providências necessárias para adequação do futuro processo licitatório que objetiva a retomada das obras em relação aos seguintes itens:

9.1.1. alguns dos serviços executados na obra de ampliação do presídio de Areia Branca/SE foram perdidos ou não podem ser reaproveitados, notadamente os itens barracão de obras e placas de identificação do empreendimento, não devendo a despesa que vier a ser incorrida com a reposição desses itens ser paga com recursos federais;

9.1.2. o projeto básico aprovado em seu Laudo de Análise Técnica de Engenharia, de 25/9/2008, não contém todos os projetos de estruturas, instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, de incêndio e de tratamento de esgotos, em descumprimento ao Normativo AE 099 001;

9.1.3. o valor pactuado no Contrato de Repasse nº 229399-41/2007 é inferior ao orçado para a obra, além disso, não há comprovação de contrapartida financeira do Estado de Sergipe para assegurar a completa execução da obra, em descumprimento à cláusula 18ª do contrato de repasse e à Lei 8.666/1993, art. 116, § 1º, inciso VII;

9.2. recomendar, à Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, promova a



correção dos itens descritos abaixo no que concerne ao futuro processo licitatório que objetiva a retomada das obras:

9.2.1. o projeto básico da Tomada de Preços nº 3/2008 estava incompleto, pois não continha todos os projetos de estruturas, instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, de incêndio e de tratamento de esgotos, em descumprimento aos art. 3º; 6º, inciso IX; 7º e 12 da Lei nº 8.666/1993, bem como à Súmula TCU nº 26;

9.2.2. a obra foi iniciada sem a devida licença ambiental de instalação, em descumprimento ao art. 8º da Resolução Conama 237/1997;

9.2.3. a metodologia de cálculo do BDI aplicado ao orçamento revisado da obra de ampliação do presídio de Areia Branca/SE está em desacordo com a fórmula recomendada pelo Acórdão 325/2007 - TCU – Plenário;

9.4. encaminhar à Caixa Econômica Federal e à Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato de Repasse nº 229399-41/2007/Ministério da Justiça/CAIXA, para as obras de ampliação do presídio de Areia Branca/SE, Programa de Trabalho 14.421.0661.11TW. 0001/2007;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1513-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 008.845/2011-5

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; órgãos do Governo do Estado de Sergipe.

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado(s): não há.



SUMÁRIO: RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO. FISCOBRAS 2011. REFORMA E AMPLIAÇÃO DO PRESÍDIO REGIONAL DE TOBIAS BARRETO/SE. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES. IMPROPRIEDADES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO DE REPASSE. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução produzida no âmbito da Secob-1, com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela Unidade Técnica especializada.

“Trata o Relatório de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional - Depen, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado de Sergipe, para verificar a conformidade das obras e atos relacionados à contratação da reforma e ampliação do Presídio Estadual Manoel Barbosa de Sousa no Município de Tobias Barreto, em Sergipe. A auditoria é decorrente do Acórdão 564/2011-TCU-Plenário, que dispõe sobre as fiscalizações a serem realizadas no âmbito do Fiscobras 2011, e teve o objetivo de avaliar os aspectos legais, técnicos e orçamentários relacionados ao objeto.

O investimento previsto para a construção é da ordem de R\$ 5,2 milhões e pretende abrir mais 240 vagas na unidade prisional, perfazendo um total de 351. A obra deverá ser construída no prazo de um ano e abrange a construção de dois blocos de alojamentos, um de segurança, uma portaria e uma lavanderia. Já a reforma contemplará o bloco de administração, um bloco de celas, a cozinha, o refeitório e a guarita de entrada. A área existente e que será reformada é de 1.530 m², a ampliação será de 1.340 m², totalizando, portanto, 2.871 m² de área total.

Esta auditoria compõe um conjunto de vinte fiscalizações a serem realizadas no âmbito de uma fiscalização temática em obras de construção e ampliação de estabelecimentos penitenciários executados com recursos federais. A ação visa empreendimentos de pequeno e médio porte que recebem recursos de programas que não possuem objeto determinado. Os resultados de sua análise poderão ser extrapolados para um conjunto maior e possibilitarão ganhos de escala na correção dos problemas detectados, ao mesmo tempo, produzirão informações que devem ser enviadas ao Congresso Nacional.

Importância socioeconômica

O Presídio Regional de Tobias Barreto/SE foi construído na década de 80 e até hoje não passou por uma reforma de grande porte. Suas instalações não se encontram em bom estado de conservação, além disso, há um déficit de vagas na unidade. A obra objetiva reduzir a superlotação da cadeia e dotá-la de melhores instalações físicas. A construção propiciará uma melhoria na infraestrutura e aumento na segurança da unidade, criará ainda mais vagas prisionais para o Estado.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 564/2011-TCU-Plenário (Fiscobras 2011), realizou-se auditoria no Depen, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado de Sergipe, no período compreendido entre 8/4/2011 e 6/5/2011.

Esta fiscalização, em conjunto com as demais relacionadas ao tema, busca avaliar a execução e a regularidade da aplicação de recursos na área de construção de estabelecimentos penais. Do mesmo modo, objetiva verificar a organização e o funcionamento dos programas de governo envolvidos.

2.2 - Visão geral do objeto

Em 31/12/2008, foi firmado o Contrato de Repasse 0278192-81/2008/Ministério da Justiça/Caixa visando financiar as obras de Reforma e Ampliação do Presídio Regional de Tobias Barreto/SE. O investimento previsto no Plano de Trabalho do contrato é de R\$ 3.490.812,33, sendo R\$ 3.141.731,10 (90%), com recursos do Orçamento Geral da União e R\$ 349.081,23 (10%) a contrapartida do Estado de Sergipe.



A entidade contratada foi a Secretaria de Estado de Planejamento - Seplan/SE, sendo a Interviente Executora Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa do Consumidor - Sejud/SE. No entanto, a entidade efetivamente responsável por contratar a construção do presídio é Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas do Estado - Cehop/SE.

Para a assinatura do contrato de repasse, o orçamento da obra foi elaborado com base em um anteprojeto, sem os detalhes construtivos. Após afiançar o convênio, foram elaborados os projetos de engenharia e, com eles, o orçamento da obra foi corrigido, atingindo o valor de R\$ 5.202.685,98.

Para contratar a execução das obras foi realizada a Concorrência 12/2010, da Cehop/SE, publicada em 12/5/2010. O Edital previu como regime de execução o de empreitada por preço unitário e o prazo de 360 dias para a execução das obras.

Participaram do certame sete empresas, sendo apenas duas consideradas habilitadas. Sagrou-se vencedora a Construtora JJ Ltda., que ofereceu a proposta com menor preço, apresentando 0,82% de desconto em relação ao orçamento base da licitação.

Apesar de a adjudicação do objeto e a homologação da licitação terem ocorrido em agosto de 2010, até a época da execução desta auditoria o contrato de execução das obras ainda não fora firmado.

Em função do aumento no volume de recursos necessários à execução do objeto, houve a necessidade de elevar a contrapartida financeira do Estado de Sergipe. A complementação se deu por meio de empréstimo junto ao BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. No entanto, por exigência do Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado, havia a necessidade de apresentação de alguns documentos para a liberação dos recursos, entre eles, a licença ambiental de instalação.

Com a demora na emissão da referida licença, não houve a liberação da contrapartida e por esse motivo a Cehop/SE não assinou o Contrato.

Apesar disso, quando da execução desta fiscalização, a licença já havia sido emitida e estava em tramite o processo para a assinatura do instrumento contratual.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo verificar a conformidade da aplicação de recursos federais em obras públicas de construção e ampliação de penitenciárias.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- 2 - A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foi adequada?
- 3 - O procedimento licitatório foi regular?
- 4 - A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- 5 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?
- 6 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?
- 7 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

2.4 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- análise documental;
- pesquisa em sistemas informatizados;
- confronto de informações e documentos;
- comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; e



- conferência de cálculos.

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **5.202.685,98**. O valor corresponde ao total previsto no edital da Concorrência n. 12/2010, Cehop/SE, para a execução das obras.

2.6 - Benefícios estimados

Em função das recomendações que vierem a ser proferidas decorrentes deste relatório de fiscalização, estimam-se como principais benefícios da auditoria as possíveis melhorias procedimentais nas licitações a serem realizadas pela Cehop/SE e nos acompanhamentos de projetos efetuados pela Caixa. Além disso, destaca-se a possibilidade de melhoria na forma de atuação da Cehop/SE em virtude dos esclarecimentos sobre cálculo da taxa de BDI.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

Identificou-se que o orçamento para a execução das obras no Presídio de Tobias Barreto/SE, apresenta algumas deficiências. As falhas englobam erro na metodologia de cálculo da taxa de BDI, itens orçados na forma de verba e a existência de preços diferentes para o mesmo serviço.

I) Falha na metodologia de cálculo da taxa de BDI

O orçamento base para a Concorrência 12/2010, da Cehop/SE, e o orçamento da empresa vencedora do certame, a Construtora JJ, apresentam as seguintes composições de BDI, respectivamente (figuras 3.1.2.1 e 3.1.2.2, anexas):

i. Administração Central:	6,00%	6,00%;
ii. Riscos e Contingências:	1,20%	1,20%;
iii. Custo Financeiro:	1,20%	1,20%;
iv. PIS:	0,65%	0,65%;
v. Cofins:	3,00%	3,00%;
vi. ISS:	3,00%	5,00%;
vii. Lucro Bruto:	9,96%	5,00%.

Como taxa total do BDI, o orçamento da licitação apresenta o valor de 29,99% e o orçamento da empresa vencedora o valor de 25,54%.

Em ambos os casos, a fórmula de cálculo utilizada para determinar a taxa diverge da metodologia consagrada pela jurisprudência do TCU. Conforme visto nas figuras 3.1.2.1 e 3.1.2.2, a seguir, os cálculos da Cehop/SE e da JJ consideram de maneira equivocada o lucro bruto como parcela incidente sobre o preço de venda dos serviços. No entanto, o correto seria representá-lo como sendo uma taxa incidente sobre o seu custo total.

A taxa de BDI deve incidir sobre o custo direto da obra para que se obtenha o preço de venda. Por outro lado, os componentes relativos à tributação incidem sobre o valor final (de venda). Justamente por isso, na sua fórmula de cálculo (fórmula essa recomendada pelo Acórdão 325/2007-TCU-Plenário), somente as taxas de tributos encontram-se no denominador da divisão.

A taxa de 9,96% adotada pela Cehop/SE para o lucro da obra, corresponde à máxima recomendada pelo Acórdão. No entanto, é de se destacar que na referida decisão essa taxa foi calculada incidindo sobre o custo direto. Adotando-se o valor de 9,96% sobre o preço de venda, como fez a Cehop/SE, obtém-se uma taxa ainda maior sobre o custo direto, o que extrapola o percentual máximo admitido pelo Acórdão.



Com a correção na metodologia de cálculo, as taxas de BDI para as composições descritas acima seriam de: 27,88% para o orçamento da licitação; e 24,78% para o orçamento da Construtora JJ.

Apesar das inconsistências no cálculo da taxa, na amostra do orçamento do certame verificada, de aproximadamente 50%, não foram identificados indícios de sobrepreço global, mesmo com a adoção para o BDI de referência da taxa de 24,78%, conforme composição da licitante vencedora. Portanto, no caso concreto, podem-se considerar aceitáveis os percentuais adotados, mas recomenda-se que a Cehop/SE revise a metodologia de cálculo do BDI para futuras licitações realizadas com recursos da União, observando as ponderações do Acórdão 325/2007.

II) Itens orçados com valor global, ou como verba

A planilha da licitação apresentou como item global, sem a composição dos custos unitários, o serviço de construção dos reservatórios de água inferior e superior, denominado "Conjunto reservatório inferior (67.000 l) / superior (33.000 l) em concreto armado fck 21 MPa". O serviço é de relevante monta, totalizando aproximadamente R\$ 105 mil, o que representa cerca de 2,0% do orçamento total da obra.

Apesar de haver composições de preços similares no sistema Orse - Orçamento de Obras de Sergipe (sistema de referência utilizado pela Cehop/SE para orçar suas obras), não foi identificada a composição para o serviço em questão. Com efeito, não se pode aferir os índices de produtividades e consumos utilizados.

Importa resaltar que há súmula desta Corte ratificando a necessidade da apresentação das composições de custos, a saber:

Súmula TCU 258/2010: As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.

Dessa forma, deve a Cehop/SE apresentar e exigir das licitantes que apresentem a composição de custos de todos os serviços que serão executados, quando executar obras com recursos federais.

III) Existência de preços diferentes para o mesmo serviço

O serviço de fornecimento e instalação de grades em alambrado para as quadras poliesportivas do presídio apresenta dois preços distintos tanto na planilha orçamentária do certame quanto na planilha da Construtora JJ.

Com o título de "Alambrado com tela de arame galvanizado fio 12 bwg, revestido em PVC, malha 2 1/2", fixada com tubos de ferro galvanizado 2", formando quadros de 2,00 x 2,00 m, exceto mureta", o item apresenta valor materialmente relevante, de cerca de 3,0% sobre o valor total da obra.

Os preços previstos no orçamento do edital para o serviço foram de R\$ 165,69 e R\$ 157,26. Já os preços apresentados pela licitante vencedora foram de R\$ 165,35 e R\$ 157,25. Adotando-se o menor valor previsto pela Construtora JJ, verifica-se que seu orçamento está indevidamente majorado em R\$ 4.374,00.

Dada a baixa materialidade, convém apenas dar ciência a Cehop/SE de que deve ser feito um levantamento dos serviços que, apesar de serem iguais, possuem preços distintos, adotando no contrato a ser assinado o menor dos preços ofertados.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Edital 12/2010, 13/5/2010, CONCORRÊNCIA, Reforma e Ampliação do Presídio Regional Juiz Manoel Barbosa, em Tobias Barreto/SE.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Mencionam-se como causas para a presente irregularidade os erros da Cehop/SE na elaboração da planilha orçamentária da obra.

3.1.5 - Critérios:

Acórdão 325/2007, item 9.1 e 9.2, Tribunal de Contas da União, Plenário

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 40, § 2º, inciso II

Súmula 258/2010, Tribunal de Contas da União

**3.1.6 - Evidências:**

BDI e Encargos Sociais - Composição da taxa de BDI dos orçamentos da licitação e da licitante vencedora, folhas 1/5.

Orçamento da Concorrência 12-2010 - Planilha completa com o orçamento do certame, folhas 1/30.

Curva ABC do orçamento da Concorrência 12-2010 - Planilha orçamentária organizada em ordem decrescente de preços, folhas 1/13.

Análise dos custos da Concorrência 12-2010 - Amostra dos custos verificada, folha 1.

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Verificou-se na fiscalização das obras que existem deficiências tanto no orçamento utilizado para a licitação quanto no da empresa licitante vencedora. Resumidamente, as falhas se constituem em: inconsistência no cálculo da taxa de BDI; serviço orçado na forma de verba; e preços diferentes para o mesmo serviço.

Conforme explanado anteriormente, apesar de já concluído o processo licitatório, o contrato de execução das obras ainda não foi firmado, mas já há empresa declarada vencedora. A mais, com base na amostra analisada, não foi identificado indício de excesso no preço final da obra.

Dessa forma, considerando as circunstâncias do caso, propõe-se: recomendar à Cehop/SE que reveja sua metodologia de cálculo da taxa de BDI, quando realizar obras com recursos da União; dar ciência ao órgão quanto à necessidade de apresentação de todas as composições de preços unitários; e, por fim, cientificá-lo de que deve ser verificada a existência de serviços iguais na planilha, mas que possuem preços distintos, adotado para a execução do contrato o menor dos valores ofertados..

3.2 - Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação.**3.2.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

Verificou-se que diversas empresas que participaram da Concorrência 12/2010 foram desclassificadas de maneira inadequada pela Cehop/SE, em desacordo com a Lei 8666/1993, art. 48, inciso I. A desclassificação se deu por suposta inadequação no valor da taxa do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, previsto no BDI das empresas.

Conforme constatado na ata de julgamento das propostas de preços da licitação, quatro das sete licitantes foram desclassificadas por, entre outros motivos, apresentarem em sua composição de BDI o valor de 3,00% para a alíquota de ISS, quando a alíquota para o Município de Tobias Barreto/SE, local da obra, é de 5,00%. Uma das empresas foi desclassificada unicamente por esse motivo.

Apesar de ter adotado esse critério para desclassificar as empresas, a Cehop/SE apresentou em sua composição de BDI para o orçamento base da obra o valor de 3,00% para o ISS. Com efeito, há uma incoerência no critério adotado, já que ele contraria o próprio orçamento e as cláusulas previstas no edital.

Os municípios e o Distrito Federal gozam de autonomia para fixar as alíquotas do ISS, desde que respeitado o limite máximo de 5,00% determinado pelo art. 8º, II, da LC n.º 116/2003. Destaca-se que a alíquota de ISS não incide sobre o preço dos materiais e do fornecimento de equipamentos para a obra. Dessa forma, o percentual de ISS a ser utilizado no BDI corresponde à alíquota de ISS aplicada sobre o valor total da obra, deduzidos os gastos com esses itens.

Considerando esse fato, apesar de o Município de Tobias Barreto/SE adotar a alíquota de 5,00% para o ISS, a taxa final a ser utilizada no BDI deve ser menor do que essa, pois o valor incidirá sobre o preço total da obra, inclusive sobre as despesas com materiais e fornecimento de equipamentos.

Para efeitos ilustrativos, pode-se considerar que essas despesas representam em média cerca de 50% do preço total da obra. Sendo assim, a alíquota real de ISS a ser aplicada no BDI seria de 2,50%.



Somando-se os fatos, verifica-se a inadequação no critério de desclassificação adotado pela Cehop/SE. Além de em desacordo com a própria taxa apresentada no BDI do edital, há inadequação quanto ao correto cálculo e aplicação da alíquota do imposto a ser considerada sobre o valor total da obra.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Edital 12/2010, 13/5/2010, CONCORRÊNCIA, Reforma e Ampliação do Presídio Regional Juiz Manoel Barbosa, em Tobias Barreto/SE.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Como causa para o presente achado, indica-se a inobservância da Cehop/SE quanto à correta aplicação do ISS.

3.2.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 44, § 1º; art. 48, inciso I

Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput ; art. 2º, inciso II

3.2.6 - Evidências:

BDI e Encargos Sociais - Taxa de BDI utilizada na licitação, folha 1.

Habilitação e análise das propostas das licitante - Ata de julgamento das propostas de preços da Concorrência 12/2010, folhas 6/10.

Edital - Concorrência 12-2010 - Critérios de julgamento das propostas financeiras, folhas 14/16.

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Apesar da irregularidade no julgamento das propostas, não houve maiores prejuízos para o certame, isso porque a licitante que apresentou a menor proposta de preços não foi desclassificada. Considerando o fato, propõe-se apenas dar ciência a Cehop/SE quanto à falha. Além disso, propõe-se cientificar a entidade quanto ao dever de observar a correta aplicação da alíquota de ISS para o cálculo das taxas de BDI, quando realizar contratações com recursos federais.

3.3 - Impropriedades na execução do convênio

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.3.2 - Situação encontrada:

O Contrato de Repasse 278192-81/2008, para a reforma e ampliação do presídio regional de Tobias Barreto/SE, foi firmado em 31/12/2008 no valor total de R\$ 3.490.812,33. O valor correspondente ao orçado inicialmente para a obra. Atualmente, em função da elaboração do projeto básico completo, o orçamento está em R\$ 5.202.685,98. Apesar disso, esse valor não está devidamente formalizado no convênio, que permanece com o valor original.

O instrumento contratual disciplina, em sua cláusula décima oitava combinada com sua cláusula quarta, que no caso da necessidade de ajustamento da programação financeira, deverá haver provocação pelo contratado, ou pelo interveniente executor, mediante apresentação das respectivas justificativas. Determina ainda que a alteração contratual referente ao valor do contrato será feita por meio de termo aditivo, vedada, entretanto, a alteração para maior dos recursos oriundos do contratante. Com efeito, a transferência de recursos da União não poderia ser majorada e os aumentos no valor do objeto deveriam ser cobertos exclusivamente por complementação na contrapartida do Estado.

Verificou-se, no Laudo de Análise Técnica de Engenharia - LAE da Caixa Econômica, de 16/11/2009, que a entidade analisou o orçamento do edital, no valor de R\$ 5.202.685,98, e solicitou que o Estado de Sergipe apresentasse a declaração de contrapartida para completar o valor do objeto. Apesar disso, não foi encontrado no processo de contratação essa declaração. Foi informado à equipe de auditoria que a complementação dos recursos se dará por meio de empréstimo junto ao BNDES. No entanto, verifica-se que o contrato de execução ainda não foi assinado justamente por problemas ligados à liberação desses recursos.

Dessa forma, para evitar o risco de que a obra não seja finalizada por problemas orçamentários, cabe à Caixa e ao Depen buscar os instrumentos adequados com vistas a formalizar a alteração contratual,



por meio de termo aditivo. Deve ainda ser exigida do Estado a comprovação da devida contrapartida financeira para complementar os recursos necessários à completa execução do objeto.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato de repasse 278192-81, 31/12/2008, Reforma e Ampliação do Presídio Regional no Município de Tobias Barreto, no Estado de Sergipe, Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia de Sergipe.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Indica-se como causa para o presente achado a demora, por parte da Caixa, em formalizar devidamente as alterações no valor do contrato.

3.3.5 - Critérios:

Contrato 27819281/2008, Ministério da Justiça/Caixa, cláusula 4ª e 18ª

Instrução Normativa 1/1997, Secretaria do Tesouro Nacional, art. 15

Lei 8666/1993, art. 116, § 3º

Normativo Interno, AE 099 004 - Caixa Econômica Federal

Normativo Interno, SA 031 031 - Caixa Econômica Federal

3.3.6 - Evidências:

Contrato de Repasse e aditivos.pdf - Não há registro de alteração no valor do objeto contratado, folhas 5/15.

Laudos de análises da Caixa - LAE da Caixa de 16/11/2009, folhas 4/8.

Pedido de reajuste do repasse Federal - Solicitação do Estado em função do aumento no valor da obra, folhas 1/5.

Edital - Concorrência 12-2010 - Valor atual da obra, folha 4.

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Conforme exposto, após a elaboração do projeto básico completo, o orçamento da obra sofreu um significativo aumento, atingindo o valor de aproximadamente R\$ 5,2 milhões. Apesar disso, o contrato de repasse que disciplina a transferência dos recursos federais para a construção, não contempla tal alteração de valor.

Como o fito de prevenir o risco de falta de recursos para a conclusão da obra, é imprescindível que o Estado de Sergipe apresente a declaração de contrapartida financeira. A mais, deve ser firmado termo aditivo para formalizar a modificação no valor. Dessa forma, propõe-se dar ciência à Caixa e ao Depen com vistas à adoção das providências cabíveis.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Esta auditoria compõe uma fiscalização temática em obras de construção e ampliação de estabelecimentos penitenciários executados com recursos federais.

Conforme exarado no item 9.3 do Acórdão 564/2011-TCU-Plenário, a relatoria das fiscalizações temáticas se dará em conformidade com o art. 17 da Resolução TCU 175/2005. Segundo o dispositivo, os processos constituídos em razão de fiscalizações dessa natureza deverão ser distribuídos a um único relator, no caso, ao que detiver em sua lista de unidades jurisdicionadas o órgão repassador dos recursos.

Para a fiscalização temática em obras de penitenciárias, portanto, a relatoria foi definida como sendo do Ministro Raimundo Carreiro, já que o órgão repassador dos recursos é o Ministério da Justiça, pertencente à sua clientela.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 2	Impropriedades na execução do convênio (item 3.3)
Questão 3	Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação. (item 3.2)
Questões 5 e 6	Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. (item 3.1)



Em função das recomendações que vierem a ser proferidas decorrentes deste relatório de fiscalização, estimam-se como principais benefícios da auditoria as possíveis melhorias procedimentais nas licitações a serem realizadas pela Cehop/SE e nos acompanhamentos de projetos efetuados pela Caixa. Além disso, destaca-se a possibilidade de melhoria na forma de atuação da Cehop/SE em virtude dos esclarecimentos sobre cálculo da taxa de BDI.

As constatações desta auditoria foram observadas no Contrato de Repasse 0278192-81/2008/Ministério da Justiça/Caixa e na Concorrência 12/2010, da Cehop/SE, ambos para as obras de reforma e ampliação do Presídio Regional de Tobias Barreto, no Estado de Sergipe. Em resumo, verificou-se que:

I) há inadequações no orçamento da obra, caracterizadas por falha na metodologia de cálculo da taxa de BDI, itens orçados na forma de verba e a existência de preços diferentes para o mesmo serviço;

II) diversas empresas que participaram da licitação foram inadequadamente desclassificadas em função de falha quanto à correta interpretação sobre a alíquota de ISS; e

III) em função do aumento no montante orçado para a obra e da não atualização do contrato de repasse, o objeto registrado no instrumento contratual apresenta valor inferior ao realmente necessário à sua consecução.

Apesar dos apontamentos, entende-se que não foram identificados indícios de irregularidade grave conforme previsto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011).

Além das constatações verificadas nas questões de auditoria de números 2, 3, 5 e 6, para as demais questões formuladas, não foram identificadas irregularidades.

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

I) recomendar à Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, que ajuste a metodologia de cálculo do BDI em orçamentos de futuras obras que contenham recursos federais, observando as premissas, a fórmula e os percentuais recomendados pelo Acórdão 325/2007-TCU-Plenário; (3.1)

II) dar ciência à Cehop/SE sobre as seguintes impropriedades:

a) a planilha orçamentária da obra apresenta serviços que, apesar de serem iguais, possuem preços distintos, conforme tratado no item 3.1 do relatório, devendo-se proceder aos ajustes mencionados;

b) o serviço de construção dos reservatórios de água inferior e superior da obra foi orçado na forma de verba, sem a composição dos custos unitários, em desacordo com art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993 e com a Súmula TCU 258/2010, conforme tratado no item 3.1 do relatório;

c) não foi considerado no BDI da obra alíquota de ISS proporcional, levando-se em conta que o imposto não incide sobre despesas com materiais e fornecimento de equipamentos, em desacordo com os arts. 1º e 2º, II, da LC 116/2003, conforme tratado no item 3.2 do relatório;

d) empresas participantes da Concorrência 12/2010 foram desclassificadas de maneira inadequada, por apresentarem em sua composição de BDI alíquota de ISS inferior à adotada pelo Município em que será executada a obra, em desacordo com o art. 48, I da Lei 8666/1993, c/c os arts. 1º e 2º, II, da LC 116/2003, conforme tratado no item 3.2 do relatório;

III) dar ciência à Caixa Econômica Federal e ao Departamento Penitenciário Nacional sobre o fato de que o valor pactuado no Contrato de Repasse 278192-81/2008 é inferior ao orçado para a obra, além disso, não foi identificada a comprovação de contrapartida financeira do Estado de Sergipe para assegurar a completa execução da obra, descumprindo a cláusula 18ª do contrato de repasse e o art. 116, § 1º, VII, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.3 do relatório;

IV) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato de Repasse 278192-81/2008/Ministério da Justiça/Caixa, para as obras de Reforma e Ampliação do Presídio Regional de Tobias Barreto, no Estado de Sergipe, Programa de Trabalho 14.421.0661.8914.0001/2008;



V) arquivar os presentes autos.”
É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado relatório da auditoria realizada nas obras e atos relativos à reforma e ampliação do Presídio Estadual Manoel Barbosa de Sousa no Município de Tobias Barreto, em Sergipe. O aludido trabalho integra um conjunto de vinte fiscalizações realizadas em obras de construção e ampliação de estabelecimentos penitenciários, executados com recursos federais.

Conforme consignado no Relatório precedente, foram apuradas as seguintes falhas pela equipe de auditoria:

I) inadequações no orçamento da obra, caracterizadas por falha na metodologia de cálculo da taxa de BDI, itens orçados na forma de verba e a existência de preços diferentes para o mesmo serviço;

II) diversas empresas que participaram da licitação foram inadequadamente desclassificadas em função de falha quanto à correta interpretação sobre a alíquota de ISS; e

III) em função do aumento no montante orçado para a obra e da não atualização do contrato de repasse, o objeto registrado no instrumento contratual apresenta valor inferior ao realmente necessário à sua consecução.

Após a pertinente análise, a Unidade Técnica conclui que, entre as ocorrências apuradas, não há irregularidade grave, na forma do inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011). Assim, propõe que seja feita recomendação à Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE a respeito da metodologia de cálculo do BDI, bem como que aquela Companhia seja cientificada a respeito das demais impropriedades apuradas.

Uma vez que as ocorrências apontadas não resultaram em prejuízo ao Erário e não constituem irregularidades graves na forma definida na LDO/2011, considero pertinente o encaminhamento proposto.

Face ao exposto, acolho as propostas da Unidade Técnica e voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1514/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.845/2011-5.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Sergipe.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que cuidam de relatório de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional - Depen, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado de Sergipe, para verificar a conformidade dos atos relacionados à contratação da reforma e ampliação do Presídio Estadual Manoel Barbosa de Sousa no Município de Tobias Barreto, em Sergipe.



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

9.1. recomendar à Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, que ajuste a metodologia de cálculo do BDI em orçamentos de futuras obras que contenham recursos federais, observando as premissas, a fórmula e os percentuais recomendados pelo Acórdão 325/2007-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência à Cehop/SE sobre as seguintes impropriedades:

9.2.1. a planilha orçamentária da obra apresenta serviços que, apesar de serem iguais, possuem preços distintos, conforme tratado no item 3.1 do relatório, devendo-se proceder aos ajustes mencionados;

9.2.2. o serviço de construção dos reservatórios de água inferior e superior da obra foi orçado na forma de verba, sem a composição dos custos unitários, em desacordo com art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993 e com a Súmula TCU 258/2010, conforme tratado no item 3.1 do relatório;

9.2.3. não foi considerado no BDI da obra alíquota de ISS proporcional, levando-se em conta que o imposto não incide sobre despesas com materiais e fornecimento de equipamentos, em desacordo com os arts. 1º e 2º, II, da LC 116/2003, conforme tratado no item 3.2 do relatório;

9.2.4. empresas participantes da Concorrência 12/2010 foram desclassificadas de maneira inadequada, por apresentarem em sua composição de BDI alíquota de ISS inferior à adotada pelo Município em que será executada a obra, em desacordo com o art. 48, I da Lei 8666/1993, c/c os arts. 1º e 2º, II, da LC 116/2003, conforme tratado no item 3.2 do relatório;

9.3. dar ciência à Caixa Econômica Federal e ao Departamento Penitenciário Nacional sobre o fato de que o valor pactuado no Contrato de Repasse 278192-81/2008 é inferior ao orçado para a obra, além disso, não foi identificada a comprovação de contrapartida financeira do Estado de Sergipe para assegurar a completa execução da obra, descumprindo a cláusula 18ª do contrato de repasse e o art. 116, § 1º, VII, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.3 do relatório;

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato de Repasse 278192-81/2008/Ministério da Justiça/Caixa, para as obras de Reforma e Ampliação do Presídio Regional de Tobias Barreto, no Estado de Sergipe, Programa de Trabalho 14.421.0661.8914.0001/2008;

9.5. encaminhar à Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE, à Caixa Econômica Federal e ao Departamento Penitenciário Nacional, cópia da presente deliberação acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1514-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 017.907/2009-0

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Banco do Nordeste do Brasil S.A. - MF; Comando do Comando Militar da Amazônia; Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - ELETROBRAS - MME; Companhia Docas do Estado da Bahia S.A. - MT; Companhia Docas do Rio de Janeiro S.A. - MT; Companhia Energética do Piauí S.A. - ELETROBRAS - MME; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - MCT; Empresa de Pesquisa Energética - MME; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; Justiça Federal – Seção Judiciária/ES - TRF-2; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Procuradoria Regional do Trabalho - 12ª REGIÃO/SC - MPT/MPU; Superior Tribunal de Justiça - STJ; Tribunal Regional Eleitoral - TRE/PR – JE.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AQUISIÇÕES REFERENTES À ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento realizado em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão nº 1.402/2009 – Plenário, que autorizou a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do TCU a acompanhar as contratações de bens e serviços de tecnologia da informação (TI) com recursos públicos federais.

2. Transcrevo a seguir, em atenção ao art. 1º, § 3º, I, da Lei Nº 8.443/92, excertos do Relatório elaborado no âmbito da Sefti (fls. 27/47, volume principal) cancelado pelo diretor responsável e pelo titular da unidade técnica (fls. 59/60, volume principal).

“(…)

1. INTRODUÇÃO

1.1. Em 2008, por meio do item 9.9 do Acórdão 1.603/2008-Plenário, o TCU determinou à Sefti que realizasse fiscalizações nas áreas consideradas mais críticas da governança de tecnologia da informação (TI) nos órgãos/entidades jurisdicionados. No voto condutor do precitado Acórdão, o Relator registrou preocupação com as contratações na área de TI.

1.2. Desde então, a Sefti acompanhou, de forma não sistematizada, a publicação de avisos de editais de licitação e de extratos de contratos de bens e serviços de TI no Diário Oficial da União (DOU). Esse acompanhamento não sistematizado gerou seis representações visando à suspensão dos certames devido às irregularidades encontradas (TC 025.645/2008-0, TC 031.616/2008-4, TC

001.782/2009-2, TC 001.787/2009-9, TC 008.994/2009-6 e TC 010.840/2009-7).

1.3. Ciente da necessidade de sistematizar tal procedimento com intuito de identificar previamente as licitações em desacordo com as normas e de agir tempestiva e pedagogicamente, a Sefti formulou proposta de fiscalização, TC 008.859/2009-1, para acompanhamento das licitações e contratações de bens e serviços de TI custeados pela Administração Pública Federal (APF).

1.4. O Ministro-Relator Raimundo Carreiro entendeu que a magnitude dos recursos previstos no Orçamento Geral da União de 2009 para gastos com bens e serviços de TI (R\$ 11 bilhões) e a possibilidade da ação tempestiva do controle contribuir para a melhoria da gestão de TI da APF



justificavam a realização do acompanhamento e a proposta foi acolhida e autorizada por meio do Acórdão 1.402/2009-TCU-Plenário (fl. 2).

1.5. O presente relatório tem como escopo apresentar, de forma consolidada, os resultados alcançados com os acompanhamentos realizados entre agosto de 2009 e fevereiro de 2011, além de traçar um breve diagnóstico das principais dificuldades encontradas pelos órgãos para ajustarem os editais aos normativos legais. Procurou-se, também, avaliar a efetividade desse novo procedimento sistematizado a fim de verificar a viabilidade de incluí-lo como uma atividade permanente na Sefti.

Visão geral

1.6. O presente acompanhamento teve origem na constatação de que diversos órgãos públicos federais têm adquirido bens e serviços de TI em desacordo com a Instrução Normativa – SLTI/MP 4/2008 e os entendimentos contidos no Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário.

1.7. O objetivo, portanto, é agir tempestiva e pedagogicamente ao identificar previamente editais de licitação e contratos referentes a bens e serviços de TI em desacordo com tais normas, mais especificamente com os seguintes problemas:

- a) não utilização da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns de TI;
- b) não utilização da forma eletrônica do pregão, sem justificativa de sua impossibilidade;
- c) não parcelamento do objeto;
- d) pagamento por esforço (homem-hora) em detrimento do pagamento por resultados;
- e) contratações diretas com indícios de irregularidades.

1.8. A atuação seletiva e concomitante desta fiscalização encontra abrigo no mapa estratégico do TCU, que contém objetivos relacionados ao aperfeiçoamento da gestão pública e, principalmente, à tempestividade e seletividade de sua atuação. Dentre os objetivos estratégicos do TCU, incluem-se “atuar de forma seletiva em áreas de risco e relevância” e “aperfeiçoar os instrumentos de controle e processos de trabalho”.

1.9. Ademais, conforme o art. 242, inciso I, alínea b, do RITCU, faz parte da missão do Tribunal acompanhar, de forma seletiva e concomitante, as atividades dos órgãos jurisdicionados, mediante informações obtidas dos editais de licitações e documentos solicitados pelo TCU, entre outras.

1.10. À Sefti cabe a fiscalização da gestão e uso de recursos de TI pela Administração Pública Federal, conforme disposto no art. 44 da Resolução - TCU 210/2010. A abrangência da atribuição exige que a unidade melhore seus processos internos visando cumprir sua missão com a eficácia e rapidez necessárias.

1.11. Deste modo e tendo em vista a inexistência de procedimento previamente estabelecido pela Segecex para esse tipo de acompanhamento, a Sefti buscou definir um processo interno de trabalho que permitisse fiscalizar o maior número possível de editais com uma quantidade razoável de HDF, além de gerar considerável economia processual.

1.12. Além da monitoração sistemática do DOU em busca de licitações com possíveis irregularidades, o acompanhamento também englobou a análise de certames com indícios de irregularidades oriundos da ouvidoria (itens 5 e 8 da Tabela 1). Os acompanhamentos realizados no âmbito da presente fiscalização constam da tabela a seguir:

Tabela 1 – Resumo dos Acompanhamentos Realizados

Item	Ficha de Acomp.	Edital	Órgão/Entidade	Indício de irregularidade	Valor Total Estimado (R\$)
1	8/2009 (fl. 7)	Pregão presencial SRP 21/2009	Comando Militar da Amazônia – 12ª Região Militar	Pregão presencial	Não informado no edital
2	10/2009 (fl. 8)	Concorrência 1/2009	DPF – Superintendência Regional de São Paulo	Concorrência	1.740.000,00
3	s/n (fls.9-10)	Concorrência 1/2009	EPE	Concorrência não parcelamento do objeto	4.874.320,00
4	1/2010 (fl. 11)	Pregão presencial 97/000005	CGTEE	Pregão presencial	365.515,70



5	2/2010 (fls. 12-13)	Pregão eletrônico 37/2009 (***)	Ministério da Pesca e Aquicultura	Indicação de marca de Exigências de capacidades superiores às necessidades do órgão	3.815.600,00
6	3/2010 (fls. 14-15)	Concorrência 10/2010	BNB	Concorrência não parcelamento do objeto	14.500.000,00
7	4/2010 (fl. 16)	Concorrência 4/2009 (*)	CNPq	Concorrência	14.055.208,52
8	5/2010 (fl. 17)	Pregão Eletrônico 343/2009 (***)	STJ	Indicação de marca	719.460,00
9	6/2010 (fl. 18)	Concorrência 4/2010	Cepisa S.A.	Concorrência	18.227.707,58
10	7/2010 (fl. 19)	Concorrência 1/2010	Codeba	Concorrência	1.800.000,00
11	8/2010 (fl. 20)	Concorrência 3/2010	IFMG	Concorrência	2.400.000,00
12	9/2010 (fl. 21)	Pregão Presencial 19/2010	CDRJ	Pregão Presencial	619.356,00
13	10/2010 (fl. 22)	Pregão Presencial 96/2010	TRE. – Paraná	Pregão Presencial	610.104,00
14	1/2011 (fl. 23)	Pregão Presencial 29/2010	Justiça Federal – ES	Pregão Presencial	4.087.530,00
15	2/2011 (fl. 24)	Pregão Presencial 1167/2010	HCPA	Pregão Presencial	3.320.000,00
16	4/2011 (fl. 25)	Pregão Presencial 11/2010	PRT – 12ª Região	Pregão Presencial	4.800,00
17	5/2011 (fl. 26)	Pregão Eletrônico 2/2010 e ARP 14/2010 (**)	Base de Fuzileiros Navais da Ilha das Flores	Não parcelamento do objeto, remuneração por homem-hora, ausência de especificação do objeto no TR, ausência de processo de SW definido	78.010.939,78
Total VRF					149.150.541,58

(*) Gerou representação TC 003.559/2010-6; (**) Gerou representação TC 001.280/2011-2 (***) Ouvidoria.

1.13. Ao final dos dezessete acompanhamentos realizados, nove certames foram suspensos ou cancelados por iniciativa dos órgãos para elaboração de novos editais prevendo a adoção do pregão na forma eletrônica e dois certames geraram representações abertas pela Sefti para que os órgãos realizassem os acertos necessários (item 7 – TC 003.559/2010-6 e item 17 – TC 001.280/2011-2).

1.14. Nos demais acompanhamentos, os órgãos e entidades apresentaram justificativas que afastaram os indícios de irregularidades verificados em análises preliminares.

1.15. Verificou-se que, em mais de 82% dos certames analisados, os indícios de irregularidades referiam-se à adoção de concorrência ou à utilização do pregão presencial para aquisição de bens/serviços comuns de TI.

Objetivos e questões de auditoria

1.16. O objetivo do presente relatório é apresentar um quadro consolidado dos acompanhamentos realizados no âmbito desta fiscalização no período de agosto de 2009 a fevereiro de 2011, bem como avaliar a efetividade desse novo processo de trabalho sistematizado a fim de incluí-lo como atividade permanente nesta secretaria.



1.17. Durante a fase de planejamento para início do processo sistematizado, foram formuladas as seguintes questões de auditoria de forma a selecionar os editais a serem fiscalizados:

a) Questão 1: O órgão utilizou a modalidade pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns de TI?

b) Questão 2: O objeto da contratação foi devidamente parcelado?

c) Questão 3: O edital prevê o pagamento por resultados?

d) Questão 4: A opção pela contratação direta atende aos requisitos legais?

Estratégia metodológica e limitações

1.18. Por falta de normas específicas sobre acompanhamento, os trabalhos de fiscalização seguiram as normas do TCU sobre auditoria, em especial o Roteiro de Auditoria de Conformidade, agora denominado Padrões de Auditoria de Conformidade, aprovado pela Portaria - Segecex 26/2009. Utilizaram-se as Matrizes de Planejamento e Achados, além de técnica de análise documental.

1.19. Os trabalhos se iniciaram com a análise sistemática de licitações publicadas no DOU e questionamentos encaminhados pela Ouvidoria envolvendo a contratação de bens e serviços de TI. Para a pesquisa no DOU, utilizou-se a ferramenta Análise de Dados Públicos (ADP) desenvolvida pelo servidor Ricardo Bravo, lotado na STI. Ao identificar possíveis indícios de irregularidades, a Sefti encaminhava mensagem eletrônica ao órgão responsável pela licitação solicitando esclarecimentos a respeito dos indícios encontrados. Na mesma mensagem eletrônica, a Sefti, com o objetivo de esclarecer o gestor, informava a jurisprudência e os normativos legais que tratavam sobre o assunto em questão. A utilização de mensagens eletrônicas para solicitar esclarecimentos dos órgãos e para recebimento das respostas gerou economia processual considerável ao processo.

1.20. Para cada acompanhamento realizado, preencheu-se uma Ficha de Acompanhamento contendo informações do órgão, edital, irregularidades encontradas, ações realizadas, VRF, benefícios e auditores envolvidos na fiscalização (Apêndice B – Modelo 1). As fichas de acompanhamento foram incluídas no volume principal do processo e os documentos que embasaram o seu preenchimento, tais como editais, mensagens eletrônicas e extratos do DOU, foram arquivados como papéis de trabalho.

1.21. Conforme a análise das informações prestadas pelo órgão, a Sefti encerrava o acompanhamento ou gerava representação apartada da presente fiscalização. No primeiro caso, o encerramento ocorria quando os esclarecimentos afastavam os indícios de irregularidade ou o órgão concordava com o entendimento da Sefti e cancelava de ofício o certame.

1.22. A metodologia completa desse fluxo está descrita no Apêndice A – Estratégia metodológica.

1.23. Não houve, por parte dos fiscalizados, a imposição de qualquer limitação ou restrição aos trabalhos desta Secretaria. Ao contrário, em reuniões realizadas no TCU com o intuito de esclarecer dúvidas referentes às mensagens eletrônicas recebidas, diversos gestores mostraram-se favoráveis a esse tipo de ação preventiva, que permite corrigir eventuais distorções nos editais antes da abertura das propostas.

Volume de recursos fiscalizados

1.24. Considerou-se como volume de recursos fiscalizados a soma de todos os valores estimados das licitações que fizeram parte dos acompanhamentos: R\$ 149.150.541,58 (Tabela 1).

Benefícios estimados

1.25. Os benefícios não financeiros estimados deste trabalho consistem em melhorias na gestão da TI, especialmente no processo de definição do objeto, da escolha da modalidade de licitação e da forma de pagamento pelos serviços contratados. Por consequência, diminuir-se-ão os riscos de contratações antieconômicas e ocorrências de pagamento por serviços prestados de forma inadequada.

1.26. O benefício financeiro total chega a R\$ 4.292.000,00 (Tabela 2), considerando que a substituição da modalidade concorrência pelo pregão eletrônico gera economia de 21% em relação ao valor estimado da contratação, conforme consta no Relatório de Atividades de 2009 do Ministério do Planejamento. O referido relatório encontra-se disponível no sítio do Ministério do Planejamento: http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/relatorio/100609_PUB_rel_relatividade2009.pdf. A memória de cálculo dos benefícios financeiros encontra-se no Apêndice C.



Processos Conexos

1.27. A maior parte dos processos conexos refere-se às representações abertas pela Sefti antes da autuação do presente acompanhamento, quando a pesquisa no DOU era feita sem processo sistematizado. As irregularidades mais comuns eram a adoção da modalidade concorrência para a contratação de bens e serviços comuns ou a utilização de pregão presencial em detrimento do pregão na forma eletrônica (TC 025.645/2008-0, TC 031.616/2008-4, TC 001.782/2009-2, TC

001.787/2009-9, TC 008.994/2009-6 e TC 010.840/2009-7).

1.28. Outros dois processos conexos originaram-se de acompanhamentos realizados nesta fiscalização, tratando-se de representações referentes à adoção de concorrência na contratação de bens e serviços comuns de TI e à remuneração por homem-hora (TC 003.559/2010-6 e TC

001.280/2011-2).

2. ACHADOS

Achado I. Falhas na escolha da modalidade de licitação para contratação de bens e serviços comuns de TI

2.1. O acompanhamento de editais mostrou que muitos órgãos optaram indevidamente pela modalidade concorrência ou pelo pregão na forma presencial para contratar bens e serviços comuns de TI. Além disso, verificou-se que alguns órgãos do Poder Judiciário não motivaram a escolha pelo pregão presencial, quando era possível realizar o pregão eletrônico. Tais falhas estão descritas nos itens a seguir.

Opção indevida pela modalidade concorrência em detrimento do pregão

2.2. O acompanhamento analisou sete licitações que previam a contratação de bens e serviços de TI, aparentemente de natureza comum, por meio da modalidade concorrência em desacordo com o art. 4º, caput, e art. 1º, § 1º, da Lei 10.520/2002 (fls. 8-10, 14-16, 18-20). De acordo com os dispositivos legais, a realização do pregão é obrigatória para a contratação de bens e serviços comuns.

2.3. Após análise das informações prestadas pelos órgãos, restaram cinco licitações que, de fato, necessitavam de ajustes no edital de forma a substituir a concorrência pela modalidade do pregão eletrônico. Em quatro casos os órgãos suspenderam os certames para ajustes nos editais (fls. 8, 14-15, 19-20) e no quinto caso (fl. 16) foi necessário abrir representação apartada do acompanhamento, TC 003.559/2010-6, pois o órgão recusou-se a alterar o edital.

2.4. A complexidade do objeto, ou a natureza eminentemente intelectual do serviço a ser executado, foi justificativa apresentada pela maioria dos órgãos para a escolha da concorrência em detrimento do pregão. Entretanto, a complexidade do objeto não significa, necessariamente, que o objeto deixe de ser comum. Conforme item 9.2.4 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, nem a complexidade dos bens ou serviços de TI nem o fato de eles serem críticos descaracterizam a padronização com que tais objetos são usualmente comercializados. Portanto, nem a complexidade nem a criticidade desses objetos justificam o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade pregão.

Opção indevida pelo pregão na forma presencial em detrimento do pregão na forma eletrônica

2.5. O acompanhamento analisou sete licitações que previam a contratação de bens e serviços comuns de TI por meio de pregão na forma presencial em desacordo com o art. 4º, caput, e § 1º do Decreto 5.450/2005 (fls. 7, 11, 21-25). De acordo com o dispositivo legal, a realização do pregão em sua forma eletrônica é obrigatória, salvo comprovada inviabilidade, devidamente justificada pela autoridade competente.

2.6. Após os questionamentos desta Secretaria, cinco certames foram suspensos ou cancelados pelos órgãos para adoção do pregão na forma eletrônica (fls. 7, 11, 21, 22 e 24) e em dois casos os órgãos apresentaram justificativas posteriores para a inviabilidade de realizar o pregão na forma eletrônica (fls. 23 e 25) e afastaram os indícios de irregularidades.

2.7. A necessidade de dirimir dúvidas junto aos licitantes foi a justificativa mais apresentada pelos órgãos para a escolha da forma presencial em detrimento da forma eletrônica do pregão. Entretanto, tal alegação não se enquadra na inviabilidade requerida pela legislação, uma vez que não há necessidade



da presença física para esclarecimentos de dúvidas, realizar diligências ou verificar detalhadamente os documentos apresentados pelos licitantes.

Poder Judiciário e obrigatoriedade do pregão na forma eletrônica

2.8. Dois acompanhamentos referentes à utilização de pregão na forma presencial foram feitos em órgãos do Poder Judiciário (fls. 22-23). Em um caso o órgão cancelou o certame para utilizar o pregão na forma eletrônica (fl. 22). No segundo caso (fl. 23), porém, o órgão manteve a licitação na modalidade pregão presencial e encaminhou documentação na qual afirma que decisão da Direção do Foro não estabelece exigência para apresentação de justificativas para adoção de pregão presencial. Aduz, ainda, não estar vinculado ao Decreto 5.450/2005 que obriga o Poder Executivo a realizar pregão na forma eletrônica.

2.9. Embora o Poder Judiciário não se encontre vinculado ao Decreto 5.450/2005 (voto do Acórdão 2.245/2010-TCU-Plenário), deve-se reconhecer que o pregão na forma eletrônica apresenta vantagens consideráveis em relação ao pregão presencial, dentre as quais se destacam: maior competitividade e menor probabilidade de formação de cartéis, além de evitar o contato direto entre pregoeiro e licitantes.

2.10. Ademais o processo do pregão eletrônico permite que o cidadão possa acompanhá-lo em tempo real, de qualquer lugar do país, trazendo maior transparência e controle social para as compras da APF.

2.11. Em virtude das vantagens elencadas nos itens supracitados, o TCU, em decisões anteriores, recomendou ao CNJ que utilize a modalidade pregão na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, motivando expressamente a opção pelo pregão presencial, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico (item 9.2 do Acórdão 2.368/2010-Plenário e item 9.5 do Acórdão 2.245/2010-Plenário).

2.12. Tecidas tais considerações e amparado no item 9.2 do Acórdão 2.368/2010 e no item 9.5 do Acórdão 2.245/2010, ambos do Plenário do TCU, é lícito exigir-se do gestor a apresentação de justificativa expressa para a escolha do pregão na forma presencial, nos casos em que poderia ter utilizado o pregão na forma eletrônica. Ao abrir mão de procedimentos que, pelo menos em tese, poderiam levar a Administração a menores dispêndios, o administrador público tem a obrigação de motivar essa escolha, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico.

Objetos

a) editais de licitação.

Critérios

a) art. 1º, §1º, da Lei 10.520/2002;

b) art. 4º, caput e §1º, do Decreto 5.450/2005;

c) itens 9.2.1 e 9.2.4 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário.

Evidências

a) fichas de acompanhamento referente às Concorrências:

i. 10/2009 (fl. 8), 3/2010 (fls. 14-15), 4/2010 (fl. 16) e 7/2010 (fl. 19);

b) fichas de acompanhamento referente aos Pregões na forma presencial:

i. 8/2010 (fl. 20), 8/2009 (fl. 7), 1/2010 (fl. 11), 9/2010 (fl. 21), 10/2010 (fl. 22) e 2/2011 (fl. 24).

Causas

a) desconhecimento de que complexidade e a criticidade do objeto não afastam a obrigatoriedade do pregão no caso de bens e serviços comuns, pois são conceitos distintos;

b) Poder Judiciário não está vinculado ao Decreto 5.450/2005 que determina a adoção do pregão eletrônico para contratação de bens e serviços comuns.

Conclusão

2.13. Verificou-se que muitos órgãos utilizam a modalidade concorrência, do tipo técnica e preço, para aquisição de bens e serviços comuns de TI por entenderem, equivocadamente, que o pregão é inadequado para a contratação de objeto complexo e/ou crítico.

2.14. O entendimento já pacificado no TCU é de que a complexidade do objeto não afasta a obrigatoriedade de se realizar o pregão quando o objeto é comum, isto é, quando ele atende aos padrões



de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado.

2.15. Outro ponto identificado no presente trabalho foi a resistência dos gestores em utilizar o pregão na forma eletrônica sob a justificativa de que apenas o pregão presencial permite ao pregoeiro esclarecer dúvidas junto aos licitantes. Tal presunção é improcedente, pois a tecnologia existente no pregão eletrônico permite a utilização do chat, no qual o pregoeiro pode trocar mensagens com os licitantes. Há ainda a vantagem de tais mensagens ficarem registradas no sistema e disponíveis para consulta de qualquer interessado.

2.16. O terceiro ponto relevante foi a constatação de que alguns órgãos do Poder Judiciário não motivam expressamente a escolha pelo pregão presencial sob a justificativa de que não estão vinculados ao Decreto 5.450/2005.

2.17. Embora o precitado decreto vincule somente o Poder Executivo, os gestores dos demais poderes continuam obrigados a motivar expressamente suas escolhas, uma vez que o pregão eletrônico, em tese, é mais econômico do que o pregão presencial.

2.18. Por fim, entende-se que não há proposta de encaminhamento a ser feita especificamente para os órgãos fiscalizados, uma vez que os indícios de irregularidades nas licitações analisadas foram solucionados dentro da própria fiscalização ou geraram representação apartada deste processo.

2.19. Porém, por ser papel deste Tribunal a constante indução de melhoria da gestão estatal, entende-se pertinente emitir recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação para que divulgue aos órgãos e entidades da APF, sob sua jurisdição, os entendimentos exarados nos itens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 2.471/2008, que tratam do uso do pregão para aquisição de bens e serviços comuns de TI. Os itens supracitados definem o que são bens e serviços comuns de TI, o que se entende por padronização e, finalmente, esclarecem que não existe relação direta entre objeto complexo e objeto comum.

2.20. Ademais, faz-se necessária recomendação ao CNJ para divulgar aos órgãos do Poder Judiciário a necessidade de apresentar justificativa para adoção do pregão presencial na contratação de bens e serviços comuns de TI, conforme item 9.2 do Acórdão 2.368/2010 e item 9.5 do Acórdão 2.245/2010, ambos do Plenário.

Proposta de encaminhamento

2.21. Recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que:

i. reforce a divulgação, entre os órgãos e entidades da APF sob sua jurisdição, dos entendimentos contidos nos itens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário que tratam da obrigatoriedade de utilização do pregão para contratações de bens e serviços comuns de informática, diferenciando objetos comuns de objetos complexos (itens 2.13 a 2.15 e 2.19).

2.22. Recomendar ao Conselho Nacional de Justiça, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que:

ii. divulgue, no âmbito do Poder Judiciário, a necessidade de se motivar a escolha do pregão presencial na contratação de bens e serviços comuns de TI, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico (itens 2.16, 2.17 e 2.20).

Achado II. Pagamento não vinculado a resultados

2.23. Dois órgãos elaboraram editais para contratação de serviços de TI prevendo a remuneração por esforço (homem-hora) em desacordo com o princípio constitucional da eficiência, art. 37 da CF/88, o art. 3º, § 1º, do Decreto 2.271/1997 e o art. 15, alínea “e” c/c §2º e §3º da IN - SLTI/MP 4/2010 (fls. 25-26). Em um dos casos, a Sefti abriu a representação TC 001.280/2011-2 para apurar as irregularidades verificadas (fl. 26).

2.24. A remuneração pelos serviços de TI deve ser realizada em função de resultados verificáveis apresentados pelo fornecedor, mensurados, sempre que possível, por unidades quantitativas. Desta forma, evita-se o pagamento por serviços que não foram prestados ou que foram prestados de maneira insatisfatória.



2.25. Entretanto, verificou-se que os editais não previam nível mínimo de serviço ou outro instrumento capaz de implementar o pagamento por resultados. O item 9.1.4 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário afirma que o modelo de prestação de serviços deve conter a definição da forma de execução de serviços, sendo preferencial a execução indireta com medição de resultados.

2.26. Por sua vez, o Acórdão 669/2008-TCU-Plenário, no item 9.4.12, é mais claro ao afirmar que sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, deve-se prever essa forma de avaliação no edital e respectivo contrato e utilizá-la como parâmetro de medição e aferição de resultados, evitando-se a mera alocação de mão de obra e o pagamento por homem-hora ou por posto de serviço. O item 9.4.14 do precitado Acórdão afirma, ainda, que as contratações de serviços de TI devem ter a remuneração vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, de acordo com a natureza dos serviços.

Objetos

a) editais de licitação.

Crítérios

a) art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência);

b) art. 3º, § 1º, do Decreto 2.271/1997;

c) art. 15, alínea “e” c/c §2º e §3º, da IN - SLTI/MP 4/2010;

d) itens 9.4.12 e 9.4.14 do Acórdão 669/2008-TCU-Plenário e item 9.1.4 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário.

Evidências

a) Fichas de Acompanhamento: 4/2011 (fl. 25) e 5/2011 (fl. 26).

Causas

a) desconhecimento sobre como modelar as contratações de serviços de TI para remuneração por resultados.

Conclusão

2.27. Percebe-se que muitos gestores ainda têm dúvidas sobre como modelar contratos de prestação de serviços de TI que considerem a remuneração por resultados e, por consequência, acabam por utilizar o critério de pagamento por mero esforço (homem-hora).

2.28. A jurisprudência do TCU é clara ao afirmar que as contratações de serviços de TI remuneradas pela mera disponibilidade de mão de obra ou pelo esforço (homem-hora) vai de encontro aos princípios da eficiência e economicidade, uma vez que estimula o fornecedor a consumir mais horas de trabalho do que seria necessário para alcançar o resultado acordado (item 9.1.4 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário e itens 9.4.12 e 9.4.14 do Acórdão 669/2008-TCU-Plenário).

2.29. Tendo em vista a abertura de processo apartado de representação para tratar dos indícios de irregularidades encontrados neste acompanhamento, não cabe proposta de encaminhamento específica para os órgãos.

2.30. Entretanto, com o intuito de diminuir ocorrências semelhantes em outros órgãos e entidades entende-se oportuno recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação que reforce entre os órgãos da APF os entendimentos a respeito do pagamento por resultados contidos na IN – SLTI/MP 4/2010 e nos itens 9.4.12 e 9.4.14 do Acórdão 669/2008-TCU-Plenário e no item 9.1.4 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário.

Proposta de encaminhamento

2.31. Recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que:

i. reforce a divulgação entre os órgãos e entidades da APF sob sua jurisdição dos entendimentos contidos na IN SLTI/MP 4/2010 que determina que o pagamento por serviços TI será efetuado em função dos resultados obtidos e dos itens 9.4.12 e 9.4.14 do Acórdão 669/2008-TCU-Plenário e item 9.1.4 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, que estabelecem que as contratações de serviços de TI devem ter a remuneração vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço (itens 2.27 a 2.30).

(...)



4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU, com as seguintes propostas:

I - recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP que:

i. reforce a divulgação, entre os órgãos e entidades da APF sob sua jurisdição, dos entendimentos contidos nos itens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, que tratam da obrigatoriedade de utilização do pregão para contratações de bens e serviços comuns de informática, diferenciando objetos comuns de objetos complexos (Achado I);

ii. reforce a divulgação, entre os órgãos e entidades da APF sob sua jurisdição, dos entendimentos contidos na IN SLTI/MP 4/2010 que determina que o pagamento por serviços TI será efetuado em função dos resultados obtidos e dos itens 9.4.12 e 9.4.14 do Acórdão 669/2008-TCU-Plenário e item 9.1.4 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, que estabelecem que as contratações de serviços de TI devem ter a remuneração vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço (Achado II).

II - recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que:

i. divulgue, no âmbito do Poder Judiciário, a necessidade de se motivar a escolha do pregão presencial na contratação de bens e serviços comuns de TI, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico (Achado I);

III - encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem:

i. à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

ii. ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

IV - com base no art. 169, inciso IV, do RITCU, arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).”.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Acompanhamento realizado em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão nº 1.402/2009 – Plenário, que autorizou o acompanhamento sistematizado das contratações de bens e serviços de tecnologia da informação (TI) com recursos públicos federais.

2. Foram utilizados, como critérios de auditoria, os normativos relacionados à contratação de bens, como a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002, o Decreto nº 5.450/2005 e a Instrução Normativa - SLTI/MP nº 4/2008, além de acórdãos do próprio Tribunal de Contas da União que versam sobre o tema. Utilizou-se a técnica de análise documental para a coleta de dados.

3. Conforme matriz de planejamento elaborada pela equipe de fiscalização e de forma a direcionar os trabalhos, foram redigidas as questões de auditoria: 1) o órgão utilizou a modalidade pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns de TI? 2) o objeto foi devidamente parcelado? 3) o edital prevê o pagamento por resultados? 4) a opção pela contratação direta atende aos requisitos legais?

4. Constatou-se, no presente trabalho, que onze licitações envolvendo a contratação de bens e serviços comuns de TI utilizaram indevidamente a modalidade de concorrência ou o pregão na forma presencial em desacordo com a legislação vigente, que obriga a adoção de pregão na forma eletrônica, exceto quando houver inviabilidade econômica.

5. O volume dos recursos fiscalizados (VRF) foi de R\$ 149.150.541,58, correspondente aos dezessete editais acompanhados no decorrer da fiscalização. Para tanto, foram alocados 60 HDF. Os benefícios não financeiros estimados advindos das fiscalizações são do tipo melhoria, conforme classificação do art. 2º, inciso II, da Portaria - TCU nº 59/2004, e consistem em aprimoramentos na elaboração dos editais e contratos. Os benefícios financeiros estimados são de R\$ 4.292.000,00.

6. No presente trabalho, a Sefti buscou criar metodologia visando à economia processual e, ao mesmo tempo, à regularização dos editais por iniciativa dos próprios órgãos sem a necessidade de abertura de representações. Os resultados mostram que parte desse objetivo foi alcançado, visto que 50%



dos acompanhamentos realizados resultaram em modificação dos editais sem a necessidade de abertura de processos apartados.

7. Conforme relatórios de desempenho encaminhados pela Adplan, em 2010 a Sefti alocou 1.415 HDP para instruir 54 processos, significando que, em média, cada processo instruído no mérito consumiu 26 HDP. Por sua vez, no processo sistematizado, dez editais foram acompanhados em 2010 e consumiram 30 HDF, significando que, em média, cada acompanhamento alocou 3 HDF. A diferença entre os 26 HDP para os processos instruídos pelo método tradicional e os 3 HDF consumidos no processo sistematizado é significativa, ainda que a complexidade de alguns dos 54 processos instruídos em 2010 possam ter contribuído para elevar a média de HDP. É possível afirmar, portanto, que o acompanhamento sistematizado trouxe ganhos de produtividade para aquela unidade técnica.

8. A relevância deste trabalho, porém, não deve ser medida apenas pelos citados indicadores. Outros fatores, também devem ser considerados, como a atuação pedagógica do TCU, o aumento da expectativa do controle nos órgãos fiscalizados e a tempestividade das ações. Além disso, ressalto que o caráter preventivo do acompanhamento sistematizado de licitações evita a abertura de representações para reverter contratações irregulares, uma vez que eventuais erros são identificados ainda na fase de publicação do edital.

9. Diante da efetividade e da tempestividade dos resultados alcançados neste Acompanhamento, julgo pertinente determinar à Segecex que avalie a conveniência, a viabilidade e a oportunidade de introduzir tal metodologia para todas as suas unidades subordinadas. Para tanto, penso que o roteiro criado pela Sefti para a realização desse tipo de atividade (Apêndice A do Relatório) possa servir de norte para a realização de fiscalizações semelhantes em outras unidades do TCU.

10. Por meio deste trabalho de acompanhamento foi possível, também, traçar breve diagnóstico dos problemas mais comuns enfrentados pelos órgãos para a elaboração de editais afetos à área de TI:

10.1. adoção da modalidade concorrência, do tipo técnica e preço, para aquisição de bens e serviços comuns de TI com base em equivocado entendimento de que o pregão não se compatibiliza com a contratação de objeto complexo ou crítico;

10.2. resistência dos gestores à utilização do pregão na forma eletrônica sob o argumento equivocado de que apenas o pregão presencial permite o esclarecimento de dúvidas junto aos licitantes;

10.3. contratação, pelos órgãos fiscalizados, de fornecedores de serviços de TI remunerados pelo mero esforço (homem-hora), em detrimento de formas de modelagem de contratação que remunere conforme a apresentação de resultados;

10.4. alguns órgãos do Poder Judiciário não motivam expressamente a escolha pelo pregão presencial, em detrimento do pregão na forma eletrônica, por entenderem que não estão obrigados a seguir o Decreto nº 5.450/2005.

11. Para enfrentar os três primeiros problemas, a unidade técnica sugere que seja realizada a divulgação de conceitos já debatidos e definidos em Acórdãos anteriores desta Corte, tais como os itens 9.4.12 e 9.4.14 do Acórdão nº 669/2008 e item 9.1.4 do Acórdão nº 2.471/2008, ambos do Plenário.

12. Quanto ao item 10.4 retro, embora não exista comando legal que obrigue o Poder Judiciário a realizar pregão eletrônico, os órgãos devem motivar a escolha da forma presencial sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico. Nesse passo, julgo oportuno que o Tribunal recomende ao CNJ que os órgãos do Judiciário motivem expressamente a escolha pelo pregão presencial na contratação de bens e serviços comuns de TI.

13. Por fim, não poderia deixar de louvar o minucioso trabalho realizado pela Secretaria especializada na fiscalização da área de tecnologia da informação deste Tribunal, que poderá contribuir para o aprimoramento do esforço de fiscalização e orientação que esta Corte de Contas tem desenvolvido, o que se coaduna com a meta desta Corte de priorizar as fiscalizações.

14. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1515/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.907/2009-0.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Banco do Nordeste do Brasil S.A. - MF; Comando do Comando Militar da Amazônia; Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - ELETROBRAS - MME; Companhia Docas do Estado da Bahia S.A. - MT; Companhia Docas do Rio de Janeiro S.A. - MT; Companhia Energética do Piauí S.A. - ELETROBRAS - MME; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - MCT; Empresa de Pesquisa Energética - MME; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; Justiça Federal – Seção Judiciária/ES - TRF-2; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Procuradoria Regional do Trabalho - 12ª Região/SC - MPT/MPU; Superior Tribunal de Justiça - STJ; Tribunal Regional Eleitoral - TRE/PR – JE.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Relatório de Acompanhamento realizado em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão nº 1.402/2009 – Plenário, por meio do qual o Tribunal autorizou o acompanhamento sistemático de contratações de bens e serviços de tecnologia da informação (TI) com recursos públicos federais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que:

9.1.1. reforce a divulgação, entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal sob sua jurisdição, dos entendimentos contidos nos itens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão nº

2.471/2008-TCU-Plenário, que tratam da obrigatoriedade de utilização do pregão para contratações de bens e serviços comuns de informática, diferenciando objetos comuns de objetos complexos;

9.1.2. reforce a divulgação, entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal sob sua jurisdição, dos entendimentos contidos na IN SLTI/MP nº 4/2010, que determina que o pagamento por serviços TI será efetuado em função dos resultados obtidos, e nos itens 9.4.12 e 9.4.14 do Acórdão nº 669/2008-TCU-Plenário e item 9.1.4 do Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, que estabelecem que as contratações de serviços de TI devem ter a remuneração vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço;

9.2. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que:

9.2.1. divulgue, no âmbito do Poder Judiciário, a necessidade de se motivar a escolha do pregão presencial na contratação de bens e serviços comuns de TI, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico;

9.3. determinar à Segecex que:

9.3.1. avalie a conveniência, a legalidade, e a oportunidade de introduzir a metodologia de acompanhamento sistemático descrita nestes autos em todas as suas unidades subordinadas;



9.3.2. uma vez demonstrada a viabilidade da adoção do acompanhamento mencionado no subitem 9.3.1, proponha a regulamentação do tema por meio do competente normativo;

9.4. encaminhar cópia do deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem:

9.4.1. à Secretaria de Logística Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP);

9.4.2. ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

9.5. com base no art. 169, inciso IV, do RITCU, arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do TCU.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1515-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo I - Classe VI – Plenário

TC-004.534/2011-5

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Governo do Estado do Ceará.

Interessado: Procurador da República no Estado do Ceará, Sr. Alessandro Wilckon Cabral Sales.

Advogados constituídos nos autos: Não há.

Sumário: COPA DO MUNDO DE 2014. REPRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. FINANCIAMENTO PELO BNDES DAS OBRAS PARA CONTRATAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP), NA MODALIDADE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, PARA EXPLORAÇÃO DO ESTÁDIO PLÁCIDO ADERLDO CASTELO (CASTELÃO), EM FORTALEZA/CE. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. CONHECIMENTO. COMUNICAÇÕES. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. ARQUIVAMENTO.

As análises de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental (EVTE) das PPPs contratadas pelos Estados da Federação referentes à construção, operação e manutenção dos estádios de futebol para a Copa do Mundo de 2014, bem como o acompanhamento dos procedimentos licitatórios e das execuções contratuais, é de competência legal dos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais, conforme o caso.



RELATÓRIO

Em apreciação, representação formulada pelo Procurador da República do Estado do Ceará, Sr. Alessandro Wilckon Cabral Sales que, por meio do Ofício 4905/2010-MPF/PRDC/CE, solicita análise, por esta Corte, de documentação envolvendo a contratação pelo Governo do Estado do Ceará de Parceria Público Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, para exploração do Estádio Plácido Aderaldo Castelo, o Castelão, na cidade de Fortaleza/CE.

2. O encaminhamento da documentação pelo *Parquet* ocorreu em face do Protocolo de Execução relativo ao acompanhamento das ações governamentais para a realização da Copa de 2014, do qual o TCE-CE e o TCU são signatários. Segundo o acordo, este Tribunal deve *"oferecer orientação aos demais partícipes quanto à metodologia a ser adotada no planejamento e na execução dos trabalhos de fiscalização de obras e dos serviços, bem como na emissão de relatórios"*.

3. Adoto como relatório, com os ajustes na forma que entendo adequados, a bem lançada instrução elaborada no âmbito da Sefid-1 (peça 12):

"ADMISSIBILIDADE

2. A demanda tem amparo no art. 237, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 132, inciso I, da Resolução TCU 191/2006.

3. O pleito fundamenta-se no compromisso de cooperação estabelecido entre o Ministério Público Federal, o TCU e a Controladoria Geral da União para fiscalizar a contratação e execução das obras públicas relacionadas à Copa do Mundo de Futebol, que se realizará no Brasil em 2014.

4. Vale salientar que no Protocolo de Intenções para formação da rede de controle da gestão pública, bem como no Protocolo de Execução para realização da Copa de 2014 (do qual o TCE-CE é partícipe), consta que o TCU deve *"oferecer orientação aos demais partícipes quanto à metodologia a ser adotada no planejamento e na execução dos trabalhos de fiscalização de obras e dos serviços, bem como na emissão de relatórios"* (inciso IV da Cláusula Terceira do Protocolo de Execução).

ANÁLISE SUMÁRIA

5. No presente caso, verificou-se por meio do sítio do Diário Oficial do Estado do Ceará, na internet, que, em 7/12/2010, foi publicado o Extrato do Contrato de Concessão Administrativa 001/2010 – IG 591443, celebrado entre o Estado do Ceará e a Sociedade de Propósito Específico Arena Castelão Operadora de Estádio S.A. para construção/operação/manutenção do Estádio Castelão (peça 7, p. 1). Assim, no âmbito da competência desta unidade técnica, caberia exame expedito do contrato, sobre os pontos considerados mais relevantes. Entretanto, o ajuste em comento não consta dos autos e, por analogia, adotou-se a minuta de contrato como objeto de exame.

6. A esse respeito, mister se faz destacar que o TCU já decidiu, em outras oportunidades, por não haver base legal para que esta Corte se manifeste, por provocação, acerca de estudos ou outros documentos preliminares aos autos submetidos à sua jurisdição (Decisão 469/2000-TCU-Plenário; Acórdão 604/2003-TCU-Plenário).

7. Apesar disso, considerando-se que no presente caso, conforme esclarecido no parágrafo 4 desta instrução, a análise desta Corte tem caráter orientador, resta tecer comentários acerca da minuta de contrato obtida pela internet e inserida nos autos (peça 6).

8. O art. 4º da Lei Federal 11.079/2004 estabelece:

‘Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;



VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.’

9. Destaca-se a “repartição objetiva de riscos entre as partes”, que constitui um dos pilares das parcerias público-privadas. Nesse sentido, a minuta de contrato em tela, na Cláusula Nona, subcláusula 9.1.4 assevera (peça 6, p. 74):

‘CLÁUSULA NONA – DIREITOS DA CONCESSIONÁRIA

9.1. A CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo e adicionalmente a outros direitos previstos na legislação aplicável, terá direito:

(...)

9.1.4. à manutenção do EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO do CONTRATO sempre que houver alteração das condições originalmente pactuadas e conforme a alocação de riscos prevista no CONTRATO;

(...);’ (destaque inserido)

10. Ocorre que, em nenhuma outra cláusula, são esclarecidos quais riscos cabem às partes. De fato, a Cláusula Décima Primeira exime a concessionária de risco que a ela caberia, como será visto adiante, ao estabelecer (peça 6, p.76):

‘CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – CASO FORTUITO OU DE FORÇA MAIOR

11.1. Fica excluída a responsabilidade da CONCESSIONÁRIA pelo inadimplemento total ou parcial de qualquer obrigação assumida no CONTRATO, ou em qualquer de seus ANEXOS, nas hipóteses de eventos de CASO FORTUITO, de FORÇA MAIOR ou de FATO DA ADMINISTRAÇÃO, nos termos do parágrafo único do artigo 393 do Código Civil Brasileiro.

11.1.1 A exoneração de responsabilidade nas hipóteses de CASO FORTUITO, FORÇA MAIOR ou FATO DA ADMINISTRAÇÃO somente será admitida mediante solicitação escrita da CONCESSIONÁRIA, devidamente fundamentada e comprovada, entregue ao PODER CONCEDENTE no prazo de 30 (trinta) dias contados da ocorrência do evento, cabendo ao PODER CONCEDENTE manifestar, de forma fundamentada, a sua recusa ou aceitação.

11.1.2. Para os fins do presente CONTRATO, qualquer tumulto ou desordem ocorrido em um EVENTO, incluindo, sem limitação, atos de vandalismo e depredação realizados por torcidas de futebol ou outro público participante de um EVENTO, que venha a danificar as infraestruturas do PROJETO, será considerado, entre outros, uma hipótese de FORÇA MAIOR e ensejará a recomposição do EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO do CONTRATO, além da exclusão de culpabilidade da CONCESSIONÁRIA, desde que não originado por ação ou omissão da CONCESSIONÁRIA. (destaque nosso)

11. Essa cláusula, além de representar muito pouco do que se espera de repartição objetiva de riscos numa PPP, em sua subcláusula 11.1.2 permite a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por atos de vandalismo realizado por torcidas de futebol, onerando o poder público. Ora, atos de vandalismo têm sido recorrentes em estádios nos últimos anos, sendo fatos previsíveis e, portanto, podem ser cobertos por seguro, cuja responsabilidade pode ser atribuída à concessionária.

12. Outro ponto observado é a subjetividade com que são definidas as ações mínimas exigidas na operação do estádio. Assim dispõe o Anexo 6 à minuta de contrato – Índices de Desempenho:

‘1 – GESTÃO DA OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ESTÁDIO ‘CASTELÃO’:

(...)

1.1 – Ações Mínimas Exigidas na Operação do ESTÁDIO: a CONCESSIONÁRIA carreará as ações mínimas de operação do ESTÁDIO, dentre as quais:

(...)

(b) gerir, sob sua responsabilidade, diretamente, ou através de terceiros, com a locação dos espaços do estádio, a atividade de Restaurantes e Lanchonetes, visando o fornecimento de alimentação adequada para atender de forma diferenciada a todos os tipos de público (público geral, VVIP, VIP e corporativo), almejando sempre o mais alto nível de serviço, dentro dos seguintes pressupostos:

i. baixo tempo de espera para atendimento;

ii. variedade de produtos oferecidos, atendendo a expectativa local;

iii. política responsável de preços;



iv. alto nível de qualidade geral, principalmente no que diz respeito aos produtos ofertados e à higiene do ambiente de trabalho, tudo de acordo com as regras emitidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, notadamente a Resolução – RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004;

v. variedade de métodos de pagamento.

(...)’ (destaques inseridos)

13. Inexiste qualquer definição objetiva dos quesitos de qualidade, nada foi quantificado. O que significam os termos: “atender de forma diferenciada”, “almejando alto nível de serviço”, “baixo tempo”, “variedade de produtos”, “política responsável”, “alto nível de qualidade geral” e “variedade de métodos”? Todos os termos estão sujeitos a várias interpretações.

14. Conclui-se, portanto, da análise dos documentos disponibilizados, que os pressupostos básicos necessários à contratação das parcerias público-privadas não estão abarcados na minuta de contrato em pauta.

15. Assim, sugere-se informar ao Sr. Alessandro Wilckon Cabral Sales, Procurador da República no Estado do Ceará os seguintes pontos críticos encontrados na minuta estudada, com vistas ao atendimento do art. 4º da Lei Federal 11.079/2004:

a) transferência ao poder público, de risco que deve ser exclusivamente atribuído à concessionária (subcláusula 11.1.2 da minuta de contrato);

b) expressões subjetivas que não permitem aferir os requisitos mínimos de qualidade na operação do Estádio Castelão (Anexo 6, item 1.1, letra (b) da minuta de contrato).

DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) - MODALIDADE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA - ESTÁDIOS PARA A COPA 2014

16. Cumpre registrar que as análises de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental (EVTE) das PPPs contratadas pelos estados da Federação, na modalidade concessão administrativa, referentes à construção, operação e manutenção dos estádios de futebol para a Copa do Mundo de 2014, bem como o acompanhamento dos procedimentos licitatórios e das execuções contratuais, é de competência legal dos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais, conforme o caso.

17. Desse modo, relevante reafirmar que o TCU não analisou as viabilidades técnica, econômica, financeira e ambiental dos projetos de construção, operação e manutenção das arenas objetos das parcerias público-privadas em comento. Portanto, o TCU não analisou a razoabilidade do valor de contrapartida a ser paga pelos estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará aos parceiros privados, bem como a modelagem econômico-financeira que cada um desses entes da federação adotou em suas PPPs.

18. As medidas recomendadas por esta Corte de Contas aos contratos citados são apenas norteadoras, nos termos do Protocolo de Intenções para formação da rede de controle da gestão pública e do Protocolo de Execução para realização da Copa de 2014.

19. Destaque-se, ainda, que os processos realizados pelos estados não têm paridade com os processos realizados no nível federal. Exemplo disso é que tais certames não estão sujeitos aos ditames da Instrução Normativa TCU 52, de 4 de julho de 2007, que, entre outros, estabelece os documentos e prazos considerados fundamentais para a análise do chamado primeiro estágio de acompanhamento das PPPs, no que compete a esta Unidade Técnica, incluída aí a análise do EVTE.

20. Outro ponto que merece relevo diz respeito às operações de crédito disponibilizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) aos parceiros privados contratados pelos estados da Federação, no âmbito das respectivas PPPs, na medida em que envolvem recursos públicos federais. Em vista disso, entende-se pertinente que o TCU, por meio de sua unidade técnica competente, avalie e acompanhe os mencionados financiamentos, sobretudo se os valores a serem pagos pelos estados a título de contraprestação são suficientes para amortizar os valores dos respectivos contratos de financiamento de PPP. Assim, busca-se minimizar prejuízos à instituição federal caso ocorra qualquer inadimplemento ou problema na execução das referidas concessões administrativas estaduais.

21. Este Tribunal Federal se manifestou, exercendo sua atividade orientadora aos demais pares da rede de controle no âmbito da Copa 2014, em processos de representação, a respeito dos contratos de concessão administrativa para exploração dos estádios Arena das Dunas em Natal/RN (TCs



004.524/2011-0 e 031.636/2010-1, respectivamente, Acórdão 843/2011-TCU-Plenário, de 6/4/2011, e Despacho Ministro-Relator Valmir Campelo, de 21/12/2010) e Arena Pernambuco em Recife/PE (TC

002.185/2011-3 – Acórdão 841/2011-TCU-Plenário, de 6/4/2011).

22. Doravante, entendemos que a atuação do TCU, no âmbito do Protocolo de Intenções para formação da rede de controle da gestão pública e do Protocolo de Execução para realização da Copa de 2014, deve ocorrer mediante reuniões técnicas ou eventuais palestras sobre o acompanhamento de PPPs por parte deste Tribunal.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE E VRF

23. Tendo em vista o que dispõe a Portaria TCU 59/2004, tem-se o fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público. Não se aplica ao presente processo o Volume de Recursos Fiscalizados (VRF), nos termos da referida portaria.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante o exposto, consoante os termos da Mensagem Adplan 5/2011 – Procedimento padrão para processos relativos à Copa 2014, somos pelo encaminhamento do presente processo à Adplan, para posterior envio ao Gabinete do Exmo. Ministro Valmir Campelo, propondo:

I - conhecer da presente representação, com fulcro no que dispõe o art. 237, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 132, I, da Resolução TCU 191/2006;

II - informar ao Sr. Alessandro Wilckon Cabral Sales, Procurador da República no Estado do Ceará, que foram encontrados os seguintes pontos críticos na minuta contratual relacionada à Concessão Administrativa para Exploração do Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão), na cidade de Fortaleza:

a) transferência ao poder público de risco que deve ser exclusivamente atribuído à concessionária (subcláusula 11.1.2 da minuta de contrato);

b) expressões subjetivas que não permitem aferir os requisitos mínimos de qualidade na operação do Estádio Castelão (Anexo 6, item 1.1, letra (b) da minuta de contrato);

III - Comunicar ao BNDES, à Procuradoria da República nos estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, aos Ministérios Públicos dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, às Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, aos Governos dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, aos Tribunais de Contas dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, ao Ministério do Esporte, ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e à Controladoria-Geral da União que:

a) o TCU não analisou as viabilidades técnica, econômica, financeira e ambiental (EVTE) dos projetos de construção, operação e manutenção das arenas objetos das parcerias público-privadas dos estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará;

b) o TCU não analisou a razoabilidade do valor de contrapartida a ser paga pelos estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará aos parceiros privados, bem como a modelagem econômico-financeira que cada um desses entes da federação adotou em suas PPPs;

c) as medidas recomendadas por esta Corte de Contas às minutas de contrato da Arena das Dunas em Natal/RN (TCs 004.524/2011-0 e 031.636/2010-1, respectivamente, Acórdão 843/2011-TCU-Plenário, de 6/4/2011, e Despacho Ministro-Relator Valmir Campelo, de 21/12/2010) e Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão) em Fortaleza/CE (TC 004.534/2011-5), e ao contrato da Arena Pernambuco em Recife/PE (TC 002.185/2011-3 – Acórdão 841/2011-TCU-Plenário, de 6/4/2011) são apenas norteadoras, nos termos do Protocolo de Intenções para formação da rede de controle da gestão pública e Protocolo de Execução para realização da Copa de 2014;

IV - Comunicar à Procuradoria da República nos estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal, aos Tribunais de Contas Estaduais do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, ao Tribunal de Contas do



Município de São Paulo, aos Ministérios Públicos dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, às Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, aos Governos dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, ao Ministério do Esporte, ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e à Controladoria-Geral da União que a atuação do TCU, no âmbito do Protocolo de Intenções para formação da rede de controle da gestão pública e do Protocolo de Execução para realização da Copa de 2014, ocorrerá mediante reuniões técnicas ou eventuais palestras sobre o acompanhamento das PPPs por parte deste Tribunal.

V - Determinar que a unidade técnica competente deste TCU avalie e acompanhe as operações de crédito entre o BNDES e os parceiros privados, sobretudo se os valores a serem pagos pelos estados a título de contraprestação são suficientes para amortizar os valores dos respectivos contratos de financiamento de parceria público-privada;

VI - arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 40, V, da Resolução TCU 191/2006."

4. O Secretário da unidade técnica concordou com a proposta (peças 13). O Chefe do Serviço de Coordenação de Redes de Controle e o Secretário da Adplan também anuíram ao encaminhamento (peças 15 e 15).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, a representação deve ser conhecida, ante o preenchimento dos requisitos regimentais que regem a espécie, nos termos do art. 237, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal, c/c o art. 132, inciso I da Resolução-TCU 191/2006.

2. Trata-se de documentação encaminhada pelo Procurador da República no Estado do Ceará, Sr. Alessandro Wilckon Cabral Sales, solicitando análise desta Corte da contratação, pelo Governo do Estado do Ceará, de Parceria Público Privada para exploração do Estádio Plácido Aderaldo Castelo, o Castelão, na cidade de Fortaleza/CE.

3. Segundo o sítio do Diário Oficial do Estado do Ceará, em 7/12/2010 constava a publicação do Extrato de Contrato de Concessão Administrativa 001/2010, IG 591443, celebrado entre o Governo do Estado do Ceará e a Sociedade de Propósito Específico Arena Castelão Operadora de Estádio S.A.. Na atenta instrução elaborada pela Sefid-1, relata-se que não constava da documentação encaminhada para exame o instrumento de contrato propriamente dito. O objeto de análise foi, assim, tão somente a minuta de contrato.

4. Neste ponto, em face do exíguo leque documental disponível para avaliação do Tribunal, faço um aparte para contextualizar – exatamente – qual o alcance da atuação desta Corte, tanto neste caso concreto como nas atuações do TCU decorrentes do Protocolo de execução relativo ao acompanhamento das ações governamentais para a realização da Copa do Mundo de 2014.

5. Segundo o Protocolo, subscrito em 11/5/2010, no que concerne às obras com execução sob-responsabilidade dos governos estaduais, mas financiadas com recursos do BNDES e da CAIXA, cabe ao TCU:

"III – fiscalizar os procedimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal (CAIXA), com o objetivo de **verificar a regularidade de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais** para as obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana relacionadas com o evento da Copa do Mundo de Futebol 2014;



IV – **oferecer orientação** aos demais PARTICIPES quanto à metodologia a ser adotada no planejamento e na execução dos trabalhos de fiscalização de obras e dos serviços, bem como na emissão dos relatórios;"

6. Entendo que a Sefid-1, em sua instrução, tenha bem capturado a essência – e os limites – da atuação desta Corte de Contas, especialmente em se tratando de Parcerias Públicas Privadas a serem contratadas pelos governos estaduais ou municipais. Ao TCU, nesses casos, compete apenas avaliar e acompanhar os financiamentos concedidos pelo BNDES e pela CAIXA, sobretudo se os valores a serem pagos pelos Estados a título de contraprestação são suficientes para amortizar os valores dos respectivos contratos de financiamento de PPP. Busca-se, desta forma, minimizar eventuais prejuízos à União caso ocorra qualquer inadimplemento ou problema na execução dessas concessões administrativas estaduais.

7. Já as análises de **viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental (EVTE) das PPPs** contratadas pelos estados da Federação referentes à construção, operação e manutenção dos estádios de futebol para a Copa do Mundo, **bem como o acompanhamento dos procedimentos licitatórios e das execuções contratuais, são de competência legal dos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais**, conforme o caso. Tal atribuição, derivada de regra constitucional, também se encontra clara no texto do próprio Protocolo de Execução para o acompanhamento das obras do Mundial.

8. Logo, na presente análise, como também nas manifestações já empreendidas pelo Tribunal nos Acórdãos 841/2011-P e 843/2011-P, que versavam sobre as PPPs das arenas de Natal e Recife, não se analisaram as EVTEs dos projetos de construção, operação e manutenção dos estádios. Mais objetivamente, nessas obras o TCU não analisou a razoabilidade do valor de contrapartida a ser paga pelos Estados aos parceiros privados, bem como a modelagem econômico-financeira que cada um desses entes adotou em suas Parcerias Público Privadas. Nos termos do Protocolo assinado, as medidas recomendadas por esta Corte de Contas a esses contratos tem viés unicamente orientador.

9. Também consigno oportuno reproduzir o alerta empreendido pela Sefid-1 sobre do rito processual próprio nas quais estão sujeitas as concessões e PPPs. **Isso porque os processos realizados pelos estados não têm paridade com os realizados no nível federal.** No âmbito da União tais certames estão sujeitos, por exemplo, aos ditames da Instrução Normativa TCU nº 52, de 4 de julho de 2007, que, dentre outras providências, estabelece os documentos e prazos considerados fundamentais para a análise do chamado primeiro estágio de acompanhamento das concessões, no que compete ao exame do TCU, incluída aí a avaliação do EVTE. Não há a exigência de tal regramento para as PPPs estaduais.

10. Feita a preliminar, passo agora à apreciação dos apontamentos específicos realizados pela Sefid-1 após o exame da minuta de contrato da PPP para a exploração do Estádio Castelão.

11. A unidade especializada lembra que a repartição objetiva de riscos constitui um dos supedâneos das parcerias público-privadas. No instrumento contratual avaliado, todavia, esse balanceamento não se encontra suficientemente claro. Como agravante, alguns comandos do acordo transferem para o poder público encargos típicos dos particulares, como é o caso dos eventuais atos de tumulto ou desordem ocorridos em eventos nas arenas.

12. Prevê a cláusula décima primeira do contrato que danos decorrentes de atos de vandalismo e depredação realizados por torcidas de futebol ou outro público participante de um evento, será considerado, entre outros, uma hipótese de força maior, e ensejará a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

13. Mas como ponderou a unidade instrutiva, essas situações são recorrentes e, portanto, previsíveis; podem ser cobertas por seguro, cuja responsabilidade inquestionavelmente pode ser atribuída à concessionária.

14. Outro ponto observado foi a subjetividade das ações mínimas exigidas na operação do estádio. Reproduzo excerto da minuta de contrato

“1 – GESTÃO DA OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ESTÁDIO ‘CASTELÃO’:

(...)

1.1 – Ações Mínimas Exigidas na Operação do ESTÁDIO: a CONCESSIONÁRIA carreará as ações mínimas de operação do ESTÁDIO, dentre as quais:

(...)



(b) gerir, sob sua responsabilidade, diretamente, ou através de terceiros, com a locação dos espaços do estádio, a atividade de Restaurantes e Lanchonetes, visando o fornecimento de alimentação adequada para atender de forma diferenciada a todos os tipos de público (público geral, VVIP, VIP e corporativo), almejando sempre o mais alto nível de serviço, dentro dos seguintes pressupostos:

- i. **baixo tempo de espera** para atendimento;
- ii. **variedade de produtos oferecidos**, atendendo a expectativa local;
- iii. **política responsável** de preços;
- iv. **alto nível de qualidade geral**, principalmente no que diz respeito aos produtos ofertados e à higiene do ambiente de trabalho, tudo de acordo com as regras emitidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, notadamente a Resolução – RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004;
- v. **variedade de métodos** de pagamento.”

15. Em face das várias interpretações contratuais possíveis a partir das cláusulas apresentadas, em anuência à conclusão da unidade especializada, avalio que os termos da avença não permitem aferir os requisitos mínimos de qualidade na operação do Estádio Castelão, condição basilar na concepção de uma Parceria Público Privada.

16. Por tudo que expus, acolhendo *in totum* o mérito da proposta alvitada pela Sefid-1, oportuno informar ao representante os pontos críticos da minuta de contrato examinada, bem como comunicar aos entes de controle e aos gestores responsáveis pela construção das obras da Copa do Mundo de 2014 acerca dos exatos limites da atuação do TCU, especialmente no âmbito das PPPs pactuadas pelos Estados e Municípios.

17. Como único retoque, quanto ao acompanhamento pelo Tribunal das operações de crédito a serem realizadas pelo BNDES, entendo que nos Acórdãos 678/2010 e 2.298/2010, ambos do Plenário, tal providência já tenha sido tomada, sendo desnecessário repeti-la nesta oportunidade.

Ante ao 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 8 de junho de 2011.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1516/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-004.534/2011-5

2.

Grupo I, Classe

de

Assunto: VI - Representação

3. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Governo do Estado do Ceará.

4. Interessado: Procurador da República no Estado do Ceará, Sr. Alessandro Wilckon Cabral Sales..

5.

Relator:

Ministro Valmir Campelo.

6.



Representante

do

Ministério

Público: Não atuou.

7.

Unidade Técnica: Sefid-1.

8.

Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação apresentada pelo Procurador da República no Estado do Ceará, Sr. Alessandro Wilckon Cabral Sales, envolvendo a contratação de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, para exploração do Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão), na cidade de Fortaleza, conduzido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

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

9.1. conhecer a presente representação, nos termos do art. 237, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal, c/c o art. 132, inciso I da Resolução-TCU 191/2006;

9.2. encaminhar ao Sr. Alessandro Wilckon Cabral Sales, Procurador da República no Estado do Ceará, o relatório de análise expedita realizada no âmbito da Sefid-1, informando-lhe que foram encontrados os seguintes pontos críticos na minuta contratual relacionada à Concessão Administrativa para Exploração do Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão), na cidade de Fortaleza:

9.2.1. transferência ao poder público de risco que deve ser exclusivamente atribuído à concessionária (subcláusula 11.1.2 da minuta de contrato);

9.2.2. expressões subjetivas que não permitem aferir os requisitos mínimos de qualidade na operação do Estádio Castelão (Anexo 6, item 1.1, letra (b) da minuta de contrato);

9.3. Comunicar ao BNDES, à Procuradoria da República nos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, aos Ministérios Públicos dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, às Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, aos Governos dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, aos Tribunais de Contas dos Estados de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, ao Ministério do Esporte, ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e à Controladoria-Geral da União que:

9.3.1. o TCU não analisou as viabilidades técnica, econômica, financeira e ambiental (EVTE) dos projetos de construção, operação e manutenção das arenas objetos das parcerias público-privadas dos estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará;

9.3.2. o TCU não analisou a razoabilidade do valor de contrapartida a ser paga pelos Estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará aos parceiros privados, bem como a modelagem econômico-financeira que cada um desses entes da federação adotou em suas PPPs;

9.3.3. as medidas recomendadas por esta Corte de Contas às minutas de contrato da Arena das Dunas em Natal/RN (TCs 004.524/2011-0 e 031.636/2010-1, respectivamente, Acórdão 843/2011-TCU-Plenário, de 6/4/2011, e Despacho Ministro-Relator Valmir Campelo, de 21/12/2010) e Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão) em Fortaleza/CE (TC 004.534/2011-5), e ao contrato da Arena Pernambuco em Recife/PE (TC 002.185/2011-3 – Acórdão 841/2011-TCU-Plenário, de 6/4/2011) são apenas



norteadoras, nos termos do Protocolo de Intenções para formação da rede de controle da gestão pública e Protocolo de Execução para realização da Copa de 2014;

9.4. Comunicar à Procuradoria da República nos estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal, aos Tribunais de Contas Estaduais do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, aos Ministérios Públicos dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, às Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, aos Governos dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, ao Ministério do Esporte, ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e à Controladoria-Geral da União que, no que concerne aos contratos de PPPs executados pelos Estados e Municípios para viabilização das obras para a Copa do Mundo de 2014, a atuação do TCU, no âmbito do Protocolo de Intenções para formação da rede de controle da gestão pública e do Protocolo de Execução para realização da Copa de 2014, ocorrerá, preferencialmente, mediante reuniões técnicas, palestras e eventuais treinamentos a serem demandados por cada signatário.

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1516-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 006.662/2011-0

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Governo do Estado do Amazonas.

Advogado constituído nos autos: não há



Sumário: COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014. ACOMPANHAMENTO DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO RELATIVA AO PROJETO ARENA DA AMAZÔNIA. CONTRATO CELEBRADO ENTRE O BNDES E O ESTADO DO AMAZONAS. DETERMINAÇÃO PARA LIBERAÇÃO DE RECURSOS QUE EXCEDAM 20% DO TOTAL DO FINANCIAMENTO SOMENTE APÓS O SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE. ENCAMINHAMENTO DOS PROJETOS EXECUTIVOS PELO BANCO. PENDÊNCIAS. CIÊNCIA AO BNDES, AO GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS E AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento, relativo ao ano de 2011, realizado em face de determinações contidas nos Acórdãos 678/2010 e 2.298/2010, ambos do Plenário do TCU, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto da Arena da Amazônia, celebrada entre o BNDES e o Estado do Amazonas, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

2. Para o bom entendimento do histórico deste processo, transcrevo, com as adaptações na forma que entendo necessárias, o relatório de acompanhamento realizado pela equipe da 9ª Secex (peça 17):

"2. Em 2010, esta SECEX realizou fiscalização de idêntica natureza à do presente Acompanhamento e com o mesmo objetivo, qual seja, acompanhar operação de crédito para financiar a Arena da Amazônia, no que toca aos atos de gestão referentes ao exercício de 2010, no âmbito do processo TC-026.870/2010-0 (encerrado). Aquele processo foi apreciado pelo Relator, Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, mediante Despacho de 21/12/2010 (Peça 9), retificado em novo Despacho de Sua Excelência, de 17/01/2011 (Peças 10 e 11), e referendado pelo Plenário do TCU, na Sessão de 02/03/2011 (consoante comunicação contida na Ata Plenária 07/2011 - Peça 13). As instruções e despachos apostos ao processo TC-026.870/2010-0 foram juntados por cópia a estes autos (Peças 1 a 10).

3. Estes acompanhamentos, realizados pela 9ª SECEX, atendem ao determinado no Acórdão nº 2.298/2010-Plenário, em que cada contrato de financiamento é objeto de fiscalização específica.

4. Cabe esclarecer que, no âmbito do controle da aplicação de recursos públicos destinados aos empreendimentos da Copa do Mundo de 2014, o Tribunal de Contas da União é responsável, entre outras frentes de atuação, pela fiscalização das operações de créditos a serem concedidos pelo BNDES para financiamento das obras de construção e reforma dos estádios que sediarão os jogos do Mundial, em doze unidades da federação a princípio, bem como para as obras de mobilidade urbana do denominado Corredor T5, no Rio de Janeiro/RJ.

5. No caso dos empréstimos concedidos pelo BNDES no âmbito do Programa ProCopa Arenas, os recursos transferidos aos Estados passam a integrar a Fazenda Pública Estadual e, como tal, devem ser fiscalizados pelo respectivo Tribunal de Contas Estadual, limitando-se a atuação do TCU, nos casos da espécie, à análise e verificação da regularidade do contrato de empréstimo celebrado pelo BNDES, fiscalização que visa a proteger eventual dano que possa ser causado ao erário federal.

Histórico das deliberações envolvendo a Arena da Amazônia no TC-026.870/2010-0

6. No âmbito do Acompanhamento realizada em 2010, verificou-se que houve análise do edital da obra e seus anexos pela Secretaria de Fiscalização de Obras Públicas do TCU (Secob1), consoante Acórdão TCU 1.164/2010-Plenário, seguida por análise do projeto básico e da proposta vencedora pela CGU, que culminou na Nota Técnica nº 1657 GSGAB/SFC/CGU/PR (Peças 14 e 15), sendo verificada a existência de indícios de sobrepreço e de irregularidades graves relacionadas a deficiências no projeto básico.

7. Em função desses indícios, no Relatório de Análise e na Decisão da Diretoria nº 1734, de 28/09/2010, emitidos pelo BNDES (Peças 14 a 16), sobressaem-se as seguintes cautelas adotadas e impostas ao Estado solicitante do financiamento:

7.1) para liberação de parcela superior a 20% do crédito:



- Apresentar projeto executivo aprovado pela FIFA;
- Descrição dos projetos básicos e contratação das obras de intervenção do entorno;

7.2) recomendadas pelo MPF:

- Declaração do autor do projeto básico e do órgão licitante, sob pena de responsabilidade pessoal, de que todos os trabalhos gráficos, especificações, orçamentos e demais documentos técnicos relacionados com a obra contêm assinatura e nome dos responsáveis técnicos;

- ART dos autores de todos os documentos técnicos relacionados com a obra;
- Declaração expressa de profissional de engenharia de que os projetos das arenas atendem ao Estatuto do Torcedor;

- Declaração de origem dos preços adotados no orçamento da licitação, que esclareça o procedimento metodológico utilizado;

- Declaração expressa do órgão licitante informando que analisou a compatibilidade dos preços contratados com os valores de mercado expressos no orçamento da licitação;

7.3) Quanto ao Regime Especial de Tributação para construção, aplicação, reforma ou modernização de estádios de futebol (RECOM), instituído pela MP 497/2010

- Obrigação de comunicar ao BNDES, pois poderá haver a necessidade de reajuste do equilíbrio econômico-financeiro do contrato da obra, da habilitação e/ou co-habilitação do postulante e/ou da empresa por este contratada para a execução das obras;

7.4) Obrigações Especiais do Beneficiário (Estado tomador do empréstimo):

- Apresentação de documento que ateste revisão das planilhas de custo unitário das obras/serviços, conforme isenção e/ou redução tributação aferidas de estado/município;

- Considerando a necessidade de encaminhamento, pelo BNDES à CGU, de relatórios trimestrais de acompanhamento da execução dos projetos, o beneficiário deverá apresentar relatórios trimestrais de progresso físico-financeiro do projeto, com análise qualitativa de desvios e de aspectos relevantes e críticos em seu andamento;

- Abertura de conta-corrente que deverá ser aberta pelo postulante, especificamente para movimentação dos recursos oriundos do financiamento, cujo extrato de movimentação deverá ser encaminhado ao BNDES trimestralmente e/ou sempre que solicitado pelo Banco;

7.5) Condições para utilização do crédito:

- Para utilização da primeira parcela do crédito destinada à construção da Arena, objeto da subcláusula “B”:

- Apresentação de nota técnica elaborada pela CGU, por meio da qual fique atestada a regularidade do projeto executivo da Arena da Amazônia, especialmente no que toca aos problemas verificados pela Nota Técnica n.º 1657 GSGAB/SFC/CGU/PR, em termos considerados satisfatórios pelo BNDES;

- Declaração da empresa contratada de que o projeto executivo está adequado e o valor global contratado é suficiente para a execução total do projeto;

- Apresentação de quadro de ações com responsáveis, custos e cronograma das intervenções do entorno;

7.6) Suspensão da Liberação dos Recursos:

- Em caso de comunicação encaminhada por qualquer órgão de controle, apontando irregularidades no projeto, poderá o BNDES suspender a liberação de recursos ou glosar os valores que correspondam às irregularidades, até o esclarecimento definitivo da pendência que, em se confirmando, poderá acarretar a redução do valor do financiamento na mesma proporção;

7.7) Autorizações:

- Autorização do beneficiário ao BNDES de prestar aos órgãos de controle e fiscalização federais e estaduais dados e informações relativos à execução do contrato e ao projeto;

- Autorização do beneficiário ao BNDES, e aos órgãos de controle e fiscalização federais e estaduais de realizarem ampla fiscalização da aplicação dos recursos do contrato de financiamento, com livre acesso a documentos e locais das obras.

8. Após analisar a proposta inicial da 9ª Secex, de adoção de medida cautelar de interrupção das ações necessárias à concessão do financiamento, em função dos indícios de irregularidades verificados, o



Ministro-Relator, mediante o Despacho de 17/11/2010, determinou, preliminarmente, a oitiva do BNDES e do Governo do Estado do Amazonas, bem como que fossem solicitadas ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas informações sobre providências até então adotadas (Peça 5).

9. Analisados os elementos encaminhados nas oitivas, não foi adotada medida cautelar, e foram expedidas medidas preventivas, para que as cautelas ajustadas com o BNDES, naquele caso concreto, fossem estendidas às demais operações de igual escopo destinadas ao financiamento de arenas. Foi determinada também a realização de reuniões bimestrais em que o BNDES apresenta ao TCU, por intermédio da 9ª Secex, a situação físico-financeira de cada um dos projetos financiados, de forma a facilitar a interação entre as equipes de fiscalização do Tribunal e os setores do banco responsáveis pela aprovação e acompanhamento dos financiamentos dos projetos da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Abaixo, a íntegra das determinações expedidas no TC 026.870/2010-0, por meio de Despacho do Relator, de 21/12/2010, retificado em 17/01/2011 e referendado pelo Pleno em 02/03/2011:

I) não adotar a medida cautelar propugnada em primeira instrução pela Unidade Técnica, impeditiva da assinatura do contrato de financiamento da Arena da Amazônia;

II) alertar a Diretoria do BNDES, com fulcro no art. 250 do RI/TCU, que, como previsto no Regulamento Geral de Operações da entidade, quando da apreciação de pleitos de financiamento para projetos, seja feita análise do orçamento completo que possibilite a avaliação da conformidade de custos e a definição dos métodos e do prazo de execução, o que deverá ser feito também com relação aos projetos executivos a serem apresentados pelos entes federados postulantes a financiamentos das obras inseridas no esforço de realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, previamente à liberação de parcela que exceda 20% do total do financiamento, como previsto no Programa ProCopa Arenas;

III) determinar ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, com fulcro no art. 250 do RI/TCU, que:

III.1) abstenha-se de liberar recursos referentes a qualquer um dos financiamentos de projetos inseridos no Programa ProCopa Arenas em que venham a ser constatados indícios de irregularidades pelos órgãos federais de controle, até que estes venham a ser elididos, ou então venham a ter seus projetos retificados, com a necessária repactuação do contrato firmado entre o ente federado e a empresa construtora, a exemplo do ora em curso com o Projeto da Arena da Amazônia, que somente deverá ter recursos liberados que excedam 20% do total financiado, depois de elididas as irregularidades consubstanciadas na Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR, emitida pela CGU;

III.2)

encaminhe a esta Corte de Contas, para análise, tão logo seja apresentado ao Banco, o projeto executivo da Arena da Amazônia;

III.3)

estenda, a todos os outros contratos de financiamentos de projetos da Copa do Mundo de Futebol de 2014, as salvaguardas inseridas na aprovação do pleito do Governo do Amazonas para a construção da Arena da Amazônia;

III.4)

encaminhe a esta Corte de Contas, para análise de preços e quantitativos de itens, e de forma que esta Corte possa colaborar com os demais órgãos de fiscalização e controle com os quais firmou compromissos de cooperação, todos os projetos executivos das obras das arenas da Copa onde há pleito de financiamento junto ao Banco;

III.5) somente libere recursos, que excedam 20% do total do financiamento concedido, referentes aos estádios da Copa do Mundo de Futebol de 2014, após análise dos projetos executivos a ser empreendida por esta Corte, por meio de suas secretarias de fiscalização de obras, pois poderá vir a ser necessária eventual retificação de projetos, a exemplo do que ocorre com a Arena da Amazônia;

III.6)



encaminhe também a esta Corte de Contas os relatórios trimestrais de acompanhamento da execução dos projetos que devem ser encaminhados à CGU, devidamente acompanhados dos relatórios trimestrais de progresso físico-financeiro do projeto, com análise qualitativa de desvios e de aspectos relevantes e críticos em seu andamento, apresentados pelos tomadores dos empréstimos;

III.7)

promova a realização de reuniões bimestrais em que apresente ao Tribunal, por intermédio de sua 9ª Secex, a situação físico-financeira de cada um desses projetos, de forma a facilitar a interação entre as equipes de fiscalização do Tribunal e os setores do BNDES responsáveis pela aprovação e acompanhamento dos financiamentos dos projetos da Copa do Mundo de Futebol de 2014;

IV) determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio de suas secretarias de fiscalização de obras, que, concomitantemente com a análise que será empreendida pelo BNDES, ou seja, no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da entrada nesta Corte, emita manifestação sobre a conformidade de preços e quantitativos de itens sobre os projetos executivos das obras das arenas da Copa onde há pleito de financiamento junto ao Banco;

V) determinar à Controladoria-Geral da União, com fulcro no art. 250 do RI/TCU, que encaminhe, logo que elaborada, a análise a ser empreendida do Projeto Executivo da Arena da Amazônia, manifestando-se acerca do saneamento das irregularidades consubstanciadas na Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR;

VI) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 250, inciso I, do RI/TCU, sem prejuízo de prosseguir, em 2011, no acompanhamento das ações do BNDES de financiamento da Arena da Amazônia, no âmbito do Programa ProCopa Arenas;

VII) determinar à 9ª Secex que dê ciência deste despacho – por intermédio da Presidência do Tribunal de Contas da União quando requerido pelo nível hierárquico da autoridade destinatária – à ADPLAN/Segecex; ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); ao Governo do Estado do Amazonas; ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas; ao Ministério do Esporte; à Casa Civil da Presidência da República; à Controladoria-Geral da União; à Procuradoria-Geral da República, para subsidiar as atividades do Grupo de Trabalho Copa 2014, instituído no âmbito do Ministério Público Federal; à Advocacia-Geral da União; ao Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014; à Procuradoria da República no Amazonas; e ao Ministério Público do Estado do Amazonas.’

9.1. Cumpre destacar que os itens III.5, IV e V, acima, versam sobre a necessidade de o TCU proceder à análise do **projeto executivo** antes da liberação de créditos superiores a 20% do total financiado. A propósito, deve-se destacar que procedimento acautelatório análogo já havia sido estabelecido pelo BNDES para todos os financiamentos do ProCopa Arenas. No caso específico da Arena da Amazônia, conforme a orientação da Nota Técnica n.º 1657 GSGAB/SFC/CGU/PR (Peças 14 e 15) e Relatório de Análise e Decisão da Diretoria n.º 1734, de 28/09/2010, (Peças 15 e 16), os procedimentos foram ainda mais restritivos, pois foi também fixada condição para transferências superiores a R\$ 12 milhões, valor correspondente ao subcrédito “A”, destinado à elaboração do projeto executivo, até que elididos os indícios de irregularidade do **projeto básico**.

Situação Atual do financiamento da Arena Amazônia (em 29/03/2011):

10. O financiamento do projeto já foi contratado junto ao BNDES e houve a primeira liberação de recursos, como mostrado a seguir:

Nº do Contrato	Fase	Valor Contratado (R\$)	Valor da Contrapartida (R\$)	Garantias do contrato e operação	Liberação	
					Valor (R\$)	Data
10.2.1734.1	Contratado	400.000.000,00	133.333.333,00	Vinculação em garantia de parcelas ou quotas-parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE	6.000.000,00	26/01/2011



11. Em 27/01/2011, o Governo do Amazonas protocolou neste Tribunal os projetos executivos de terraplenagem e de fundação da Arena da Amazônia (DOC 45.395.532-5). Não havia sido determinada ao Governo do Estado do Amazonas tal entrega, mas ao BNDES.

11.1 Assim, o item III.2 do Despacho proferido no Acompanhamento da Arena da Amazônia, exercício de 2010 (TC-026.870/2010-0), que determinou ao BNDES tal entrega, não foi observado. Diante disso, proponho que seja reiterada a **determinação** ao BNDES, com ênfase para essa formalidade essencial para os próximos casos.

11.2 Sobreleva a importância desta determinação diante do prazo de 45 dias para que o TCU emita manifestação sobre o projeto executivo, conforme o item IV do Despacho do Ministro-Relator no TC-026.870/2010-0, cujo termo inicial deve ser a entrega do projeto executivo pelo BNDES, em consonância com as considerações acima. Cabe, assim, **informar** esse entendimento ao BNDES, bem como à Adplan/Segecex. No presente caso, proponho que seja relevada essa formalidade e recepcionados os elementos encaminhados pelo Governo do Estado do Amazonas, dando-se **urgência** a sua análise pela unidade competente.

11.3 Registre-se que o citado documento (DOC 45.395.532-5) não tramitou pela 9ª SECEX e ora se encontra na SECOB-1. A esse respeito, proponho **que seja levado ao conhecimento** da Adplan/Segecex o ingresso, no TCU, dos referidos documentos enviados pelo Governo do Estado do Amazonas, para análise pela unidade competente, conforme orientação daquela secretaria adjunta.

12. Não há informação sobre a análise que cabe à Controladoria-Geral da União, prevista no item 2.1.1 do Relatório de Análise e na Decisão da Diretoria n.º 1734, de 28/09/2010, emitidos pelo BNDES (Peça 16, fls 41), que trata, como condição para a utilização do crédito, da emissão de nota técnica elaborada pela CGU, por meio da qual fique atestada a regularidade do projeto executivo da Arena da Amazônia, especialmente no que toca aos problemas verificados pela Nota Técnica n.º 1657 GSGAB/SFC/CGU/PR, que concerne ao projeto básico (item 7.5 desta instrução). No que tange a esse ponto, proponho que seja **alertado** o BNDES que, nos termos da Decisão da Diretoria n.º 1734 (Peça 16), de 28/09/2010, não deverão ser liberados recursos referentes à subcláusula “B” antes de ser implementada a condição acima.

13. Também não há registro da análise do projeto, a cargo do BNDES, conforme previsto nas normas do próprio Banco, como segue:

- Do Regulamento Geral de Operações do Banco, atualizado em 06/10/2009

‘Art. 13- o estudo do projeto deve ser realizado por uma equipe de técnicos e considerar, entre outros, os aspectos econômico-financeiros, de engenharia, jurídicos e de organização e gerência do postulante, bem como as informações cadastrais, as garantias propostas, os aspectos sociais e os relativos ao meio ambiente, além dos aspectos referentes à atenuação dos desequilíbrios regionais e ao desenvolvimento tecnológico do País.’

- Do Decreto n.º 4.418,

de 11 de outubro de 2002, que aprova o novo Estatuto Social da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

‘Art.

10.

Para a concessão de colaboração financeira, o BNDES procederá: (Redação dada pelo Decreto n.º 6.322, de 2007)

I

-



ao exame técnico e econômico-financeiro de empreendimento, projeto ou plano de negócio, incluindo a avaliação de suas implicações sociais e ambientais; (Redação dada pelo Decreto nº 6.322, de 2007)

II

-

à verificação da segurança do reembolso, exceto nos casos de colaboração financeira que, por sua natureza, envolva a aceitação de riscos naturais ou não esteja sujeita a reembolso, na forma dos incisos IV, V e VI do art. 9º; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.322, de 2007)

III

-

a seu critério, à apuração da eventual existência de restrições à idoneidade da empresa postulante e dos respectivos titulares e administradores, a critério do BNDES.

Parágrafo único.

A colaboração financeira do BNDES será limitada aos percentuais que forem aprovados pela Diretoria para programas ou projetos específicos.'

13.1. Dos dispositivos acima, extrai-se que é inafastável a responsabilidade do Banco de analisar aspectos econômico-financeiros, técnicos e de engenharia dos projetos que lhe são submetidos, haja vista que os recursos da carteira de crédito do Banco advêm de empréstimos subsidiados que lhe são realizados pelo Tesouro Nacional ou pelo FAT, além, em menor escala, de seu próprio lucro. Cabe, assim, **alertar** o BNDES, com vistas a ressaltar que a verificação dos projetos, por parte dos órgãos de controle federais, tem caráter subsidiário e foi motivada pela precariedade de alguns projetos básicos apresentados ao BNDES. Assim, na esfera federal, a responsabilidade primária da análise dos projetos cabe ao próprio BNDES.

13.2. Por conseguinte, proponho **diligenciar** o BNDES para que envie ao TCU, por via da 9ª Secex, as análises empreendidas pelo Banco quanto ao projeto executivo da Arena Amazônia.

14. Em 17/03/2011, foi realizada a primeira reunião em atendimento ao item III.7 do Despacho do Relator exarado no TC-026.870/2010-0, reproduzido no item 9 acima desta instrução, na qual o BNDES apresentou a situação de cada obra e do pedido de financiamento correlato.

14.1. Compareceram à reunião:

- o Relator dos processos que tratam da Copa do Mundo 2014, Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, e Assessor;

- o Secretário-Geral de Controle Externo do TCU;

- os Secretários da 9ª SECEX, SECOB-1, SECEX/RJ;

- o Chefe do Serviço de Coordenação de Redes de Controle/Adplan;

- auditores da 3ª DT da 9ª SECEX;

- o Diretor da Área de Crédito e da Área de Inclusão Social do BNDES, Sr. Elvino Lima Gaspar;

- o Superintendente do Departamento de Inclusão Social do BNDES, Sr. Ricardo Ramos;

- gerentes da Área de Inclusão Social do BNDES;

- o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Exmo. Sr. Jonas Lopes de Carvalho Junior;

- a Secretária-Geral de Controle Externo do TCE/RJ;

- a Chefe da Controladoria-Geral da União no Rio de Janeiro;

- o Assessor da Presidência do TCM/Rio;

- Procurador da República Vinícius Panetto;

- Promotor da Justiça Estadual do RJ Sávio Renato Bittencourt.



14.2. O Exmo. Sr. Ministro-Relator abriu a reunião fazendo exposição sobre a fiscalização das ações e dos recursos federais relativos ao esforço de realização da Copa do Mundo.

14.3 Na citada reunião, o BNDES fez apresentação sobre a situação das obras de cada sede e do financiamento correlato. Quanto à Arena da Amazônia, mencionou-se que:

- a CGU vem trabalhando junto ao Estado do Amazonas para esclarecer as questões levantadas em relação ao Projeto Básico;
- o BNDES, em sintonia com as recomendações do MPF e da CGU, liberou R\$ 6 milhões para financiar a elaboração de um Projeto Executivo, dos R\$ 12 milhões previstos na subcláusula “A”;
- projetos executivos das etapas “Fundações” e “Terraplanagem” já haviam sido entregues à CGU e ao TCU.

Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, envio os autos à consideração superior propondo:

I) Preliminarmente, sejam os autos encaminhados à Adplan/Segecex, em atenção às orientações dessa unidade, no que concerne à tramitação dos processos relativos à Copa do Mundo de 2014, de forma a exercer sua tarefa de supervisão, e a fim de que:

a) adote providências, com a necessária urgência, no sentido de dar cumprimento à determinação exarada no processo TC-026.870/2010-0, contida no item III.4 do Despacho do Relator, de 21/12/2010, retificado em 17/01/2011 e referendado pelo Pleno em 02/03/2011, qual seja, a realização de análise de preços e quantitativos de itens de projetos executivos do Programa ProCopa Arenas, em face do ingresso, no TCU, de documentos protocolados pelo Governo do Estado do Amazonas, a título de projetos executivos de “Terraplanagem” e “Fundação” (DOC 45.395.532-5);

b) efetuada a análise a que se refere o item “a” acima, sejam os autos tramitados ao Gabinete do Ministro-Relator, com vistas à apreciação das propostas descritas no item II abaixo;

II) Tramitado o processo ao Gabinete do Ministro-Relator, conforme o item I.b acima, submeter a Sua Excelência as seguintes propostas:

a) diligenciar o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES, com fulcro no art. 116 do RI/TCU, para que encaminhe, logo que elaborado, parecer emitido quanto ao projeto executivo da Arena da Amazônia, em respeito ao art. 10 do Estatuto e ao art. 13 do Regulamento Geral de Operações da entidade, manifestando se foram elididos os indícios de irregularidades constatados no projeto básico anteriormente analisado, consubstanciados na Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR;

b) diligenciar a Controladoria-Geral da União, com fulcro no art. 116 do RI/TCU, para que encaminhe, logo que elaborado, parecer emitido quanto ao projeto executivo da Arena da Amazônia, manifestando-se se foram elididos os indícios de irregularidades consubstanciados na Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR;

c) reiterar ao BNDES que, para cumprimento dos itens III.2 e III.4 do Despacho do Relator, de 21/12/2010, exarado no processo TC 026.870/2010-0, proceda ao encaminhamento a este Tribunal dos projetos executivos que derem entrada na entidade, por meio da 9ª SECEX, não deixando esta tarefa ao ente estadual ou privado contratante;

d) comunicar ao BNDES e à SEGECEX, por meio da ADPLAN, que, para as próximas entregas de projetos executivos para análise pelo TCU, o termo inicial do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, constante do item IV do Despacho do Relator, de 21/12/2010, exarado no processo TC 026.870/2010-0, ocorre quando do protocolo do projeto executivo pelo BNDES na 9ª SECEX;

e) alertar o BNDES que eventual análise de projeto por parte de órgão de controle não afasta a responsabilidade do Banco na verificação do mesmo quanto a seus aspectos econômicos, financeiros e de engenharia, como previsto nos normativos da entidade;

f) alertar o BNDES que, nos termos do item 2.2.1 da Decisão da Diretoria n.º 1734, de 28/09/2010, não deverão ser liberados recursos referentes à subcláusula “B” antes de apresentada nota técnica elaborada pela CGU, por meio da qual fique atestada a regularidade do projeto executivo da Arena da Amazônia, especialmente no que toca aos problemas verificados pela Nota Técnica n.º 1657 GSGAB/SFC/CGU/PR, em termos considerados satisfatórios pelo BNDES;



g) determinar à 9ª Secex que dê ciência da decisão que vier a ser proferida, por intermédio da Presidência do Tribunal de Contas da União quando requerido pelo nível hierárquico da autoridade destinatária, à Casa Civil da Presidência da República; ao Ministério dos Esportes; ao Governo do Estado do Amazonas; ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas; à Controladoria-Geral da União; à Procuradoria-Geral da República, para subsidiar as atividades do Grupo de Trabalho Copa 2014, instituído no âmbito do Ministério Público Federal; ao Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014; à Procuradoria da República no Estado do Amazonas; ao Ministério Público do Estado do Amazonas; e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)."

3. O relatório foi endossado pelo Secretário da Unidade (peça 18).

4. Em face dos documentos protocolados pelo Governo do Estado do Amazonas, a título de projetos executivos de "Terraplenagem" e "Fundação", os autos foram encaminhados à Secob-1 para análise (peças 19 e 20).

5. Transcrevo, no essencial, a instrução elaborada no âmbito da Secob-1, pelo Diretor da Subunidade instrutiva (peça 21):

"4. A questão central colocada pela Secex-9 trata da análise, pela Secob-1, dos projetos de "Terraplanagem" e "Fundação", partes do projeto executivo da Arena Amazônica protocoladas diretamente pelo Governo do Estado do Amazonas, na data de 27/01/2011 (TC nº 026.870/2010-0). Passa-se a se analisar a referida proposta (i) tanto sob o ponto de vista técnico quanto (ii) do ponto de vista de procedimentos estabelecidos para a ação do Tribunal no âmbito dos projetos relacionados à Copa 2014.

II.1 - Da inadequação técnica da análise de partes do Projeto Executivo

5. É fato que, a despeito das "análises qualitativas trimestrais", realizadas a título de acompanhamento da execução do projeto, o BNDES deverá também empreender detalhada análise sobre o projeto executivo completo (produto final) a ser entregue pelo tomador de empréstimo. Isso porque deve o órgão financiador se certificar de que o conjunto da obra esteja de acordo com as exigências da FIFA. É o que dispõe o rito de análise e aprovação que está estabelecido pelo próprio BNDES em seu sítio eletrônico na internet (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/procopaarenas.html acesso em 12/5/2011):

'Programa BNDES de Arenas para a Copa do Mundo de 2014 - BNDES ProCopa Arenas

(...)

Condições específicas

O cliente interessado em financiamento no âmbito do BNDES ProCopa Arenas deverá apresentar:

Para análise:

a. projeto básico da arena aprovado pela FIFA que contemple aspectos relacionados à sustentabilidade ambiental, acompanhado de memórias de cálculo e orçamento completo;

(...)

Para liberação de parcela superior a 20%

do crédito:

a. projeto executivo da arena aprovado pela FIFA;

(...)'

6. Entende-se que o cerne da análise, do ponto de vista da atuação desta Corte de Contas, deve ser a questão de adequação dos preços da obra aos de mercado. E não se pode proceder a esse tipo de análise sem o orçamento completo, conforme consta do próprio rito de análise do BNDES e das considerações a seguir. A análise dos desenhos e especificações técnicas do projeto executivo, em virtude da exiguidade do prazo, deve manter o foco na sua completude e na consistência dos elementos técnicos em relação ao orçamento apresentado.

7. Há que se destacar que não são raros os casos nos quais as planilhas orçamentárias analisadas pela Secob-1 contemplam milhares de itens, e a abrangência total desses exigiria muitos meses para sua conclusão. Nesse sentido, deve-se adotar algum o procedimento de seleção da amostra dos itens a serem



analisados. O principal critério de seleção aborda os itens materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, o que exige uma visão geral de todos os quantitativos e preços unitários dos diversos serviços da obra.

8. Do exposto, conclui-se que a mera entrega de desenhos do projeto executivo, sem o necessário acompanhamento do orçamento final, ainda mais quando abrangendo apenas os serviços de "terraplenagem" e "fundações", como fez o Governo do estado do Amazonas neste caso concreto, não atende aos requisitos que permitem a análise técnica para pronunciamento acerca da adequação dos preços praticados na obra aos de mercado.

II.2 - Da falta de autorização do Exmo. Ministro-Relator para análise de partes do Projeto Executivo

9. De início, é importante frisar que a Constituição Federal de 1988 não atribuiu ao TCU competência para exercer verdadeiro controle prévio sobre contratos administrativos, nem poder para substituir a Administração na atividade de promover a gestão pública, de modo a dizer previamente qual é a melhor alternativa que o gestor público deve adotar. Este Tribunal não é órgão consultivo para casos concretos, de modo que cabe ao gestor, com base em pareceres de órgãos competentes do poder executivo, efetuar o juízo acerca da solução que melhor atenda ao interesse público, para então decidir sobre sua forma de ação. Cabe sim ao Tribunal o controle concomitante e o posterior, isto é, aquele exercido no curso e após da realização da despesa, possibilitando a sua sustação sempre que detectada qualquer irregularidade.

10. Em outras palavras, o controle não pode se confundir com a própria gestão, conforme bem destacado pelo Exmo. Presidente desta Corte de Contas, Ministro Benjamin Zymler, quando do evento realizado em 17/05/2011, que recebeu o Projeto Executivo do estádio do Maracanã. Uma eventual atuação proativa e cooperativa do TCU em situações excepcionais, como nas obras da Copa, deve se dar no sentido de um controle mais educativo e próximo aos órgãos executores. Essa postura tem o condão de acelerar a busca por soluções para eventuais irregularidades que puderem ser detectados antecipadamente, mas não o de substituir a discricionariedade e a responsabilidade daqueles que lidam diretamente com os recursos públicos. Como exemplo desse tipo de atuação, pode-se citar o Acórdão 1.523/2005-Plenário, que tratou de análise dos editais das obras de transposição do Rio São Francisco. Neste aspecto, transcreve-se a seguir trecho do voto condutor da citada decisão:

'93. Devo registrar que a atuação do Tribunal no acompanhamento dos Editais (...), vem sendo levada a cabo de maneira singular, e até mesmo inédita, em seu vasto histórico de fiscalização de obras públicas.

94. Os achados de auditoria, inicialmente classificados como indícios de irregularidade, pela equipe do Tribunal, foram objeto de amplos debates com técnicos e membros da Comissão de Licitação do Ministério da Integração Nacional. O resultado desta interação mostrou-se profícuo na medida em que sua realização, em tempo hábil, resultou nas correções e adequações necessárias à boa condução dos certames licitatórios já instaurados para a execução do Projeto.

95. Por imperativos de interesse público, a prática do controle a posteriori, usualmente adotada pelo TCU, cedeu espaço, no presente caso, ao controle prévio e concomitante. A singularidade do Projeto e o grande volume de recursos envolvidos - mais de R\$ 3 bilhões - justificam o esforço conjunto do órgão executor e desta entidade fiscalizadora, no sentido de fazer preceder uma obra deste porte das cautelas mínimas que possam coibir o aparecimento de problemas durante o curso da execução dos contratos. (destaques acrescidos).

11. Nesse sentido, entende-se necessário esclarecer ao BNDES que a análise a ser feita por este Tribunal em projetos ainda não aprovados pelas entidades competentes não impede que, a qualquer momento, o TCU determine a adoção de providências corretivas relacionadas a quaisquer aspectos dos atos administrativos sob exame, visando à garantia da observância dos princípios constitucionais que devem pautar a administração pública.

12. Após essas considerações iniciais, há que se destacar a necessidade de atenta leitura sistêmica das determinações do Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo, referendadas pelo Plenário em 02/03/2011, no âmbito do TC-026.870/2010-0. Somente dessa forma pode-se ter a perfeita compreensão



de (i) qual é a entidade responsável por submeter o projeto executivo da Arena da Amazônia ao TCU e (ii) quais documentos devem efetivamente ser analisados pela Secob-1.

13. Com esse intuito, transcrevem-se, com os necessários destaques, alguns trechos do despacho do Relator (fls. 3-4 da peça nº 17):

(...)

II) alertar a Diretoria do BNDES, (...), que, como previsto no Regulamento Geral de Operações da entidade, quando da apreciação de pleitos de financiamento para projetos, seja feita análise do orçamento completo que possibilite a avaliação da conformidade de custos e a definição dos métodos e do prazo de execução, o que deverá ser feito também com relação aos projetos executivos a serem apresentados (...);

(...)

III) determinar ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, (...), que:

(...)

III.2) encaminhe a esta Corte de Contas, para análise, tão logo seja apresentado ao Banco, o projeto executivo da Arena da Amazônia;

(...)

III.6) encaminhe também a esta Corte de Contas os relatórios trimestrais de acompanhamento da execução dos projetos que devem ser encaminhados à CGU, devidamente acompanhados dos relatórios trimestrais de progresso físico-financeiro do projeto, com análise qualitativa de desvios e de aspectos relevantes e críticos em seu andamento, apresentados pelos tomadores dos empréstimos;

(...)

VII) determinar à 9ª Secex que dê ciência deste despacho (...) ao Governo do Estado do Amazonas; (...)'(destaques acrescidos)

14. Dos trechos em destaque é possível se depreender que, em consonância com a opinião técnica esposada no item II.1, o Exmo. Ministro-Relator não autorizou as unidades técnicas do Tribunal a iniciar as análises com base em documentação parcial referente ao projeto executivo. Ao contrário, o item II registra que a análise do BNDES deve se dar sobre o orçamento completo do projeto executivo, a fim de se verificar a adequação de (i) custos, (ii) métodos executivos e (iii) prazo de término da obra. Portanto, se depreende que a análise deste Tribunal deve seguir o mesmo entendimento, posto ser subsidiária àquela obrigatoriamente realizada pelo agente financiador.

15. O item III.2 também traz clara redação determinando que seja o BNDES o responsável por agir na submissão do projeto executivo à análise do TCU. Além disso, ao usar a expressão "o projeto" no singular, e não no plural, a redação conferida ao dispositivo ratifica que apenas um projeto executivo deve ser submetido à análise, ou seja, em sua plenitude, e não por partes. Também a redação dada ao item III.6 corrobora o entendimento de que o projeto executivo somente será apreciado pelo TCU quando concluído, pois, ao afirmar que os relatórios trimestrais de "acompanhamento" da elaboração do projeto executivo devem ser encaminhados já acompanhados de "análise qualitativa" do BNDES, deixa claro que as partes do Projeto devem ser apreciadas pelo BNDES, e não pelo TCU, que deve receber o conjunto completo.

16. Há que se ressaltar ainda que o Governo do Estado do Amazonas não deveria ter protocolado a documentação diretamente no TCU, sem a anuência prévia do BNDES. Por força do item VII do referido despacho, o tomador do empréstimo tinha ciência de seu papel nos procedimentos que envolvem a análise do projeto executivo.

17. Portanto, não há qualquer previsão de análise dos produtos parciais do projeto executivo pelo TCU no despacho apreciado pelo Plenário em 02/03/2011. Deve-se ressaltar que esse entendimento vem a modificar aquele exposto na instrução da Secex-9 (fl. 5, peça 17):

'11.2 (...) No presente caso, proponho que seja relevada essa formalidade e recepcionados os elementos encaminhados pelo Governo do Estado do Amazonas, dando-se urgência a sua análise pela unidade competente.' (destaques acrescidos)

18. Conforme exposto no item II.1 desta instrução, não se trata de mera "formalidade" a recepção total do projeto executivo para que se inicie a análise. Quanto a esse aspecto, cabe ressaltar que o item IV



do despacho do Exmo. Ministro-Relator (fl. 4 da peça nº 17) assentou que o prazo de análise deve contar a partir da chegada do projeto executivo ao TCU. Uma interpretação do comando no sentido de que a chegada fosse de "partes" do projeto conduziria a uma nova reabertura de prazo de 45 dias a cada novo documento entregue ao TCU (incluindo revisões de partes já entregues), o que não seria razoável dado o desperdício de esforços que este procedimento acarretaria.

19. Ademais, em reiteradas oportunidades o Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo tem manifestado publicamente que não aceita receber documentos parciais, mas apenas os projetos e orçamentos em sua completude, a exemplo das tratativas para o recebimento do projeto executivo de reforma do estádio do Maracanã, no Rio de Janeiro.

III - CONCLUSÃO

20. Conforme exposto, a proposta formulada pela Secex-9 de imediato início da análise técnica de partes do projeto executivo da Arena da Amazônia não se mostra conveniente, tanto do ponto de vista técnico quanto processual, não encontrando amparo nas deliberações emanadas pelo Relator ou pelo Plenário, até o presente momento.

21. Por outro lado, mostra-se bastante pertinente o entendimento esposado pela Secex-9 quanto à inquestionável responsabilidade primária do BNDES no tocante à adequada análise e aprovação do projeto executivo e seu orçamento:

‘13.1. Dos dispositivos acima, extrai-se que é inafastável a responsabilidade do Banco de analisar aspectos econômico-financeiros, técnicos e de engenharia dos projetos que lhe são submetidos, (...). Cabe, assim, alertar o BNDES, com vistas a ressaltar que a verificação dos projetos, por parte dos órgãos de controle federais, tem caráter subsidiário e foi motivada pela precariedade de alguns projetos básicos apresentados ao BNDES. Assim, na esfera federal, a responsabilidade primária da análise dos projetos cabe ao próprio BNDES.’ (destaques acrescidos)

22. Importante ressaltar ainda que a análise da Secob-1 não impede a imediata apreciação, pelo Exmo. Ministro-Relator, de vários dos itens da proposta da Secex-9, com destaque para as diligências e as científicas (alertas) presentes nos itens "II.a", "II.b", "II.e" e "II.f" (fl. 8, peça 17):

‘a) diligenciar o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES, com fulcro no art. 116 do RI/TCU, para que encaminhe, logo que elaborado, parecer emitido quanto ao projeto executivo da Arena da Amazônia, em respeito ao art. 10 do Estatuto e ao art. 13 do Regulamento Geral de Operações da entidade, manifestando se foram elididos os indícios de irregularidades constatados no projeto básico anteriormente analisado, consubstanciados na Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR;

b) diligenciar a Controladoria-Geral da União, com fulcro no art. 116 do RI/TCU, para que encaminhe, logo que elaborado, parecer emitido quanto ao projeto executivo da Arena da Amazônia, manifestando-se se foram elididos os indícios de irregularidades consubstanciados na Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR;

(...)

e) alertar o BNDES que eventual análise de projeto por parte de órgão de controle não afasta a responsabilidade do Banco na verificação do mesmo quanto a seus aspectos econômicos, financeiros e de engenharia, como previsto nos normativos da entidade;

f) alertar o BNDES que, nos termos do item 2.2.1 da Decisão da Diretoria n.º 1734, de 28/09/2010, não deverão ser liberados recursos referentes à subcláusula “B” antes de apresentada nota técnica elaborada pela CGU, por meio da qual fique atestada a regularidade do projeto executivo da Arena da Amazônia, especialmente no que toca aos problemas verificados pela Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR, em termos considerados satisfatórios pelo BNDES;’ (destaques acrescidos)

23. Por fim, cabe destacar a necessidade de formulação de propostas complementares por parte desta Secob-1, no sentido de garantir que os documentos a serem entregues pelo BNDES permitam a adequada análise dentro do prazo de 45 dias preliminarmente definido no despacho do Exmo. Relator para o caso da Arena Amazônica. Ressalta-se que, apesar de o mesmo prazo ter sido estendido a todos os demais estádios da Copa 2014, conforme item 9.3 do Acórdão nº 845/2011-Plenário (de 6/4/2011), o Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo bem destacou a complexidade da análise de um projeto



executivo de obra de estádio, ressaltando, no evento público realizado neste Tribunal para a recepção do projeto executivo do estádio do Maracanã, em 17/05/2011, que o prazo pode ser estendido caso ocorra a necessidade de diligências para esclarecimentos adicionais, ou modificações exigidas pela FIFA sobre a versão do projeto executivo porventura já encaminhado à análise.

IV - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Propõe-se restituir os autos à ADPLAN, conforme despacho de 20/04/2011, com o parecer de que, à luz das ponderações que contraindicam a análise de partes do projeto executivo da Arena Amazônica, a proposta do item I, alíneas "a" e "b" (fl. 07 da peça 17), conforme lançada pela Secex-9, merece ser revista.

25. Em adição às propostas colocadas no item II da instrução da Secex-9, e de modo a que se possa cumprir o prazo inicialmente estabelecido de quarenta e cinco dias para a análise pela unidade técnica especializada em obras, conforme item 9.3 do Acórdão 845/2011-Plenário (sessão de 6/4/2011 - TC 028.053/2010-9), somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo com as seguintes propostas:

I - Determinar ao BNDES que, ao encaminhar a íntegra do Projeto Executivo da Arena da Amazônia, o faça com as respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) junto ao CREA, e apresente:

I.1 – o orçamento sintético da obra em formato eletrônico compatível como Microsoft Excel (*.xls);

I.2 - as memórias de cálculo dos quantitativos com nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, enviando as planilhas em formato compatível com o Microsoft Excel (*.xls), com todas as fórmulas e vínculos em aberto, e os desenhos em formato Autocad (*.dwg), de forma a permitir a adequada auditoria dos valores calculados;

I.3 - as composições analíticas de preços unitários para todos os itens da planilha orçamentária, indicando e justificando minuciosamente os coeficientes de consumo empregados para os insumos (equipamentos, materiais e mão-de-obra), devidamente acompanhadas das memórias de cálculo em meio magnético (planilhas em formato compatível com o Microsoft Excel, com todas as fórmulas e vínculos em aberto), as quais devem conter explicitamente os custos de todos os insumos, inclusive as fontes de pesquisa e eventuais cotações de preços para insumos específicos, destacando ainda as eventuais diferenças em relação aos preços de serviços usualmente encontrados no mercado;

I.4 - o detalhamento de todas as possíveis “verbas” existentes no orçamento, decompondo-as em composições de preços unitários, possibilitando a exata identificação dos insumos que as compõe e a avaliação de eventual duplicidade na prestação dos serviços, abstendo-se ainda de utilizar, dentro das referidas composições, unidades genéricas do tipo "subempreitada" que venham a evitar a perfeita compreensão de todos os preços de equipamentos, mão de obra e materiais utilizados no serviço;

I.5 - no caso de serviços de gerenciamento e controle da obra, as quantidades de horas para cada tipo de profissional, bem como os respectivos salários e encargos sociais considerados, justificando qualquer eventual valor acima da média de mercado;

I.6 - a composição analítica das taxas de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e de Encargos Sociais aplicados no orçamento do projeto executivo, observando as diretrizes emanadas na jurisprudência deste Tribunal, explicitando particularidades que justifiquem a eventual adoção de valores acima dos de referência médios indicados no Acórdão nº 325/2007-TCU-Plenário;

I.7- as Especificações Técnicas e os Critérios de Medição e Pagamento de todos os serviços, bem como os desenhos, plantas, memoriais descritivos, levantamentos topográficos e geológicos efetuados que permitam a adequada compreensão do planejamento da obra;

I.8 - o Cronograma Físico-Financeiro atualizado da obra, contendo todas as etapas de acordo com a Estrutura Analítica do Projeto (EAP) definida pela projetista;

I.9 – o ato de aprovação formal do Projeto Executivo pelo Governo do Estado do Amazonas, inclusive os pareceres e laudos técnicos produzidos pelo ente tomador do empréstimo, justificando e fundamentando todas as alterações ocorridas no Projeto Executivo em relação ao Projeto Básico;

I.10 - a aprovação formal do Projeto Executivo pela FIFA;



I.11 – os pareceres e laudos técnicos utilizados por essa instituição financeira na análise e aprovação do Projeto Executivo no âmbito do programa BNDES ProCopa Arenas;

I.12 - o Contrato original, bem como todos os seus eventuais Termos Aditivos, pactuados e em negociação com as empresas contratadas, contendo em todos os casos as planilhas orçamentárias e de composição de preços em formato eletrônico compatível como Microsoft Excel (*.xls);

II - Comunicar ao Governo do Estado do Amazonas, tomador do empréstimo, que não serão recebidas parcelas do Projeto Executivo e que, quando da conclusão integral do Projeto Executivo da Arena da Amazônia, os documentos devem ser submetidos primeiramente ao BNDES, que é o responsável por submetê-los à posterior apreciação do TCU.

6. O Secretário da Secob-1 concordou com a proposta (peça 22). A Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan, em anuência ao despacho do Chefe de Serviço de Coordenação de Redes de Controle, ante as considerações antepostas pela Secob-1, sugeriu a não realização da avaliação dos preços e quantitativos de itens de documentos protocolados pelo Governo do Estado do Amazonas (peças 23 e 24).

É o relatório.

VOTO

Trago à deliberação deste Plenário o relatório de acompanhamento, realizado em face da determinação prevista no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa à construção da Arena da Amazônia, formalizada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Governo do Estado do Amazonas, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

2. Inicialmente, cabe registrar que a decisão mencionada foi adotada em processo de levantamento de auditoria realizado no BNDES, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais para as obras de construção e reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana, relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014 (TC-010.721/2010-0).

3. Consoante exposto no relatório precedente, no âmbito do TC 026.870/2010-0, em face dos indícios de irregularidade apontados pela Secob-1 e pela CGU nos editais e da proposta vencedora do certame para a construção da Arena do Amazonas, foram ajustadas providências, pelo BNDES, para acautelar os financiamentos contratados com o Estado solicitante do financiamento. Posteriormente, proferi despacho, referendado pelo Plenário em Sessão de 2/3/2011, com o seguinte teor:

“II) alertar a Diretoria do BNDES, com fulcro no art. 250 do RI/TCU, que, como previsto no Regulamento Geral de Operações da entidade, quando da apreciação de pleitos de financiamento para projetos, seja feita **análise do orçamento completo** que possibilite a avaliação da conformidade de custos e a definição dos métodos e do prazo de execução, o que deverá ser feito também com relação aos projetos executivos a serem apresentados pelos entes federados postulantes a financiamentos das obras inseridas no esforço de realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, **previamente à liberação de parcela que exceda 20% do total do financiamento**, como previsto no Programa ProCopa Arenas;

III) determinar ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, com fulcro no art. 250 do RI/TCU, que:

III.1) abstenha-se de liberar recursos referentes a qualquer um dos financiamentos de projetos inseridos no Programa ProCopa Arenas em que venham a ser constatados indícios de irregularidades pelos órgãos federais de controle, até que estes venham a ser elididos, ou então venham a ter seus projetos retificados, com a necessária repactuação do contrato firmado entre o ente federado e a empresa construtora, a exemplo do ora em curso com o Projeto da Arena da Amazônia, que somente deverá ter recursos liberados que excedam 20% do total financiado, depois de elididas as irregularidades consubstanciadas na Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR, emitida pela CGU;

III.2)



encaminhe a esta Corte de Contas, para análise, tão logo seja apresentado ao Banco, o projeto executivo da Arena da Amazônia;

III.3)

estenda, a todos os outros contratos de financiamentos de projetos da Copa do Mundo de Futebol de 2014, as salvaguardas inseridas na aprovação do pleito do Governo do Amazonas para a construção da Arena da Amazônia;

III.4)

encaminhe a esta Corte de Contas, para análise de preços e quantitativos de itens, e de forma que esta Corte possa colaborar com os demais órgãos de fiscalização e controle com os quais firmou compromissos de cooperação, todos os projetos executivos das obras das arenas da Copa onde há pleito de financiamento junto ao Banco;

III.5) somente libere recursos, que excedam 20% do total do financiamento concedido, referentes aos estádios da Copa do Mundo de Futebol de 2014, após análise dos projetos executivos a ser empreendida por esta Corte, por meio de suas secretarias de fiscalização de obras, pois poderá vir a ser necessária eventual retificação de projetos, a exemplo do que ocorre com a Arena da Amazônia;

III.6)

encaminhe também a esta Corte de Contas os relatórios trimestrais de acompanhamento da execução dos projetos que devem ser encaminhados à CGU, devidamente acompanhados dos relatórios trimestrais de progresso físico-financeiro do projeto, com análise qualitativa de desvios e de aspectos relevantes e críticos em seu andamento, apresentados pelos tomadores dos empréstimos;

III.7)

promova a realização de reuniões bimestrais em que apresente ao Tribunal, por intermédio de sua 9ª Secex, a situação físico-financeira de cada um desses projetos, de forma a facilitar a interação entre as equipes de fiscalização do Tribunal e os setores do BNDES responsáveis pela aprovação e acompanhamento dos financiamentos dos projetos da Copa do Mundo de Futebol de 2014;

IV) determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio de suas secretarias de fiscalização de obras, que, concomitantemente com a análise que será empreendida pelo BNDES, ou seja, no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da entrada nesta Corte, emita manifestação sobre a conformidade de preços e quantitativos de itens sobre os projetos executivos das obras das arenas da Copa onde há pleito de financiamento junto ao Banco;

V) determinar à Controladoria-Geral da União, com fulcro no art. 250 do RI/TCU, que encaminhe, logo que elaborada, a análise a ser empreendida do Projeto Executivo da Arena da Amazônia, manifestando-se acerca do saneamento das irregularidades consubstanciadas na Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR;

(...)”

4. Tais determinações foram ratificadas, ainda, no Acórdão 845/2011-P, quando o Tribunal se debruçou sobre o processo de financiamento da reforma e construção da Arena do Pantanal, em Cuiabá.

5. Em um contexto dessas decisões, pano de fundo do corrente processo e demais financiamentos do BNDES para a construção das arenas da Copa, alerta que tais providências não buscam, apenas, resguardar eventual prejuízo decorrente das operações de crédito a serem realizadas – posto que as garantias contratuais do Fundo de Participação dos Estados seriam suficientes para tal. Existe um viés ainda mais amplo. Afora a indissociável vinculação à moralidade nos investimentos realizados por um Banco público, ao não se admitir que exista o emprego de recursos em empreendimentos com sobrepreço, busca-se a segurança no resultado dessas ações.

6. Em outras palavras, a União, ao propiciar financiamentos com taxas mais baixas, ultima o desenvolvimento do país. Empréstimos diferenciados com finalidade distinta maculariam a própria legitimidade nessas atuações. No presente caso, o bem coletivo – teleologia de todas as formas de



administração – se materializa pela conclusão tempestiva das obras e na própria viabilidade da realização da Copa do Mundo no Brasil. Obras extemporâneas não terão cumprido a sua finalidade.

7. Assim, a garantia desse investimento (na verdade de seu resultado) é também a certeza de que as obras estejam prontas. É por isso que o BNDES deve se cercar de meios que lhe permitam aferir a viabilidade do objeto do empréstimo. Sem os projetos, a factibilidade de seus custos e exequibilidade de seus cronogramas, não há meios para garantir e controlar o resultado desses financiamentos. Essas preocupações eu já expus ao proferir o meu voto no Acórdão 1517/2011-P, em avaliação desta Corte acerca dos riscos envolvidos para a Copa do Mundo.

8. No presente acompanhamento, pois, em apertado resumo, trata-se das providências tomadas pelo BNDES para o saneamento dos indícios de sobrepreço apontados pelos órgãos de controle, assim como a averiguação se o banco dispunha, já, de projeto executivo em condições de viabilizar o repasse dos recursos excedentes a 20% do total de financiamento.

9. A 9ª Secex situou que, dos R\$ 400 milhões de empréstimos contratados pelo Governo do Estado do Amazonas, foram liberados apenas R\$ 6 milhões destinados à elaboração dos projetos executivos do empreendimento. Foi reportado, ainda, que o Governo Estadual protocolou os projetos executivos de terraplenagem e fundação do estádio; todavia, contrapôs-se o seguinte:

□ os projetos foram encaminhados não pelo BNDES, como determinado em despacho, mas pelo Governo do Amazonas;

□ não consta informação sobre a análise da CGU prevista no item 2.1.1 do Relatório de Análise e na Decisão da Diretoria nº 1734 do BNDES, que aborda, como condição para a utilização do crédito, análise daquela Controladoria sobre a regularidade do projeto executivo e do saneamento dos problemas anteriormente apontados na Nota Técnica nº 1657 GSGAB/SFC/CGU/PR;

□ não consta nos documentos encaminhados **a análise do BNDES acerca da conformidade do projeto encaminhado.**

10. No que se refere à apresentação dos documentos diretamente pelo Governo do Estado, em consideração à urgência que o caso requer, a Secretaria sugeriu relevar essa situação e propôs o encaminhamento dos autos à Adplan, para providências no intuito de se analisarem os preços e quantitativos dos elementos de projeto encaminhados. Alvitram-se, também, diligências e alertas ao Banco no intuito de propiciar a avaliação desta Corte acerca do perfeito cumprimento das determinações dirigidas ao BNDES.

11. Posteriormente, quando encaminhados os autos para avaliação da Secob-1, a unidade especializada se posicionou pela impraticabilidade do exame de partes do projeto, em detrimento do todo. Sinteticamente, não haveria como certificar se ao entregar apenas os projetos de terraplenagem e fundações, a arena, em conjunto, estaria de acordo com as exigências da FIFA. A verificação consistente da adequação dos preços de mercado para o empreendimento também estaria comprometida. Afinal, sem uma visão geral da obra, poderia haver omissões na análise de itens decisivos para a caracterização do sobrepreço – ou da regularidade – do orçamento. Os requisitos objetivamente apostos em decisão desta Corte não estariam sendo cumpridos, inclusive no que se refere ao encaminhamento do projeto pelo Governo do Estado do Amazonas, não pelo BNDES.

12. Propõe a Secob-1, ante o exposto, determinação ao BNDES para que encaminhe o projeto executivo da Arena do Amazonas na íntegra, com minucioso detalhamento das peças a serem encaminhadas pelo Banco; sem prejuízo das diligências e alertas sugeridos pela 9ª Secex sobre a necessidade do exame prévio da peça orçamentária pela própria instituição bancária e pela CGU.

13. Em apreciação às propostas apresentadas pelas unidades técnicas, faço um aparte para informar que sobrevieram aos autos documentos que, sem dúvida, importam na modificação do cenário factual de análise das Secretarias.

14. Trata-se da juntada ao processo de mídia eletrônica, posteriormente à análise das unidades, com os desenhos do projeto executivo da Arena da Amazônia, com plantas dos projetos dos seguintes subsistemas da obra: fundações, terraplenagem, estruturas de concreto, cobertura, instalações elétricas, instalações hidro-sanitárias e drenagem, luminotécnica, som e vídeo, sistema de proteção contra descargas atmosféricas (SPDA), sistema de proteção contra incêndio, instalações de ar condicionado, ventilação,



extração de fumaça, transporte vertical, impermeabilização, esquadrias, pavimentação, geométrico e drenagem do campo.

15. Compulsando os documentos recém acostados, solicitei a minha assessoria que verificasse o teor do orçamento elaborado, especificamente acerca da existência de planilha consolidada com os serviços a serem executados, devidamente associados aos quantitativos e preços unitários capazes de subsidiar a avaliação do orçamento pelos órgãos de controle.

16. A análise evidenciou que os projetos possuem quantidades já levantadas; porém, não foram atribuídos aos serviços os preços unitários de cada item da planilha. Tal fato impossibilita a avaliação dos preços da obra. Em verdade, não foi apresentado um orçamento, mas sim um levantamento de quantidades.

17. Mesmo para cada um dos subprojetos, os levantamentos foram apresentados de maneira esparsa, não consolidada em uma única peça orçamentária elaborada sob os mesmos critérios; condição basilar para iniciar a avaliação global da justeza do preço contratual proposto para a execução da obra.

18. Para outros subsistemas ainda, não consta sequer o levantamento de quantitativos. É o caso da cobertura (encargo materialmente relevante em relação ao todo), das instalações elétricas, do SPDA, do sistema de extração de fumaça, dos projetos de ventilação e do transporte vertical.

19. Em arremate ao que expus, em vista do apresentado pelo Governo do Estado do Amazonas e do que se exige para a concessão da totalidade do financiamento pelo BNDES, **não foram oferecidos subsídios mínimos para respaldar a adequação dos preços contratados para o empreendimento.**

20. Ao associar as proposições das unidades técnicas à nova realidade apresentada, de pronto, entendo necessário informar ao BNDES e ao Governo do Amazonas que os documentos apresentados como "projetos executivos" não possuem todos os elementos para o pleno atendimento do Acórdão 845/2011-P, bem como ao item III de meu despacho proferido no âmbito do TC 026.870/210-0, referendado pelo Plenário em 2/3/2011. De fato, seria necessário acostar outras informações, à semelhança daquelas elencadas pela Secob-1 no item I de sua proposta.

21. Outra situação bem apresentada pelas unidades técnicas concerne à necessidade de análise prévia do BNDES dos projetos apresentados pelo Governo do Estado do Amazonas. O primeiro juízo de aderência à legislação e às normas do Banco é da própria instituição, não do TCU – ou da CGU, ou do MPF –, como mesmo prevê o estatuto social da empresa. Não pode haver confusão entre as atribuições da gestão e do controle. Cada ente tem responsabilidade precípua própria. Os projetos e cronogramas do empreendimento devem ser analisados previamente pelo Banco – como também pelo Governo Estadual –, para garantir-lhe, na origem, a legalidade e a legitimidade.

22. A necessidade de manifestação da CGU sobre o orçamento foi também comentada. Concorro que, em razão dos indícios de irregularidade anteriormente apontados pela Controladoria, é pertinente diligência para que, tão logo seja efetuada nova análise do projeto executivo para a construção da Arena da Amazônia, seja encaminhado ao Tribunal o resultado de tal exame. Nova ciência ao BNDES é necessária para alertá-lo sobre a necessidade da apresentação de nota técnica pela CGU para liberação da totalidade dos empréstimos, nos termos do item 2.2.1 da Decisão da Diretoria nº 1734, de 28/9/2010.

23. Nesse intuito, de modo a melhor aproveitar os esforços conjuntos no âmbito da Rede de Informação e Controle da Copa de 2014, e em face dos termos objetivos da Decisão da Diretoria nº 1734, de 28/9/2010, entendo que os autos devam ser encaminhados à Secob-1, para análise, após a manifestação da CGU; somente aí é que se iniciará o prazo de 45 dias ao qual me referi em meu despacho em acompanhamento anterior da obra, no TC 026.870/2010-0.

24. Feitas as devidas adequações, em termos mais objetivos, é oportuna a comunicação proposta pela 9ª Secex. Penso adequado comunicar ao BNDES, que, para as próximas entregas de projetos executivos para análise pelo TCU, o termo inicial do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, constante do item IV do Despacho do Relator, de 21/12/2010, exarado no processo TC 026.870/2010-0, ocorrerá quando do protocolo do projeto executivo pelo BNDES na 9ª SECEX, devidamente acompanhado da análise prévia do próprio banco e da CGU.



25. Até a entrega da documentação, a 9ª Secex deve acompanhar as providências tomadas pelo Banco e pelo Governo do Estado do Amazonas quanto à feitura e à análise do projeto executivo completo, por meio das diligências que entender necessárias.

26. Por fim, no geral, entendo que as propostas restantes sugeridas pela 9ª Secex e pela Secob-1 direcionadas a alertas e determinações ao BNDES quanto à forma e o conteúdo dos documentos a serem providenciados pelo Banco para os contratos de financiamento da instituição, já estejam adequadamente contempladas na minuta de deliberação que ora proponho, bem como no Acórdão 845/2011-P. Em deliberações anteriores, uma vez que já foram regrados ao BNDES elementos norteadores para a concessão dos financiamentos, avalio que a ciência ao Banco acerca das pendências ora constatadas, por ora, sejam suficientes para o deslinde da questão.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1517/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-006.662/2011-0
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento
3. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Governo do Estado do Amazonas
4. Interessado: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: 9ª Secretaria de Controle Externo – 9ª Secex e 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-1
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento, realizado em face da determinação prevista no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa às obras de construção da Arena da Amazônia, formalizada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Estado do Amazonas, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

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

9.1. dar ciência ao BNDES e ao Governo do Estado do Amazonas que, quanto à operação de crédito relativa às obras de construção da Arena da Amazônia:

9.1.1. os documentos apresentados como "projetos executivos" nos correntes autos não possuem todos os elementos necessários para o pleno atendimento do Acórdão 845/2011-Plenário, bem como ao item III do despacho proferido no âmbito do TC 026.870/210-0, referendado pelo Plenário em 2/3/2011;

9.1.2. o encaminhamento a esta Corte de Contas dos documentos discriminados no item item III.2 do despacho supra citado envolve a análise prévia de conformidade pelo BNDES e pela CGU, levando em conta, necessariamente, a aderência dos preços contratados com os de mercado, a viabilidade do cronograma da obra, bem como o saneamento dos indícios de irregularidades constatados no projeto básico anteriormente analisado, consubstanciados na Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR;



9.1.3. o termo inicial do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, constante do item IV do despacho do relator, de 21/12/2010, exarado no processo TC 026.870/2010-0, ocorrerá quando do protocolo do projeto executivo integral pelo BNDES na 9ª SECEX, devidamente acompanhado da análise prévia do documento pelo próprio Banco e da CGU;

9.2. dar ciência ao BNDES que, no que se refere aos contratos de financiamento do Banco para as obras da Copa do Mundo de 2014, as análises dos projetos executivos por parte dos Estados e Municípios, ou ainda por órgão de controle, não afastam a responsabilidade da instituição na verificação dos documentos quanto a seus aspectos econômicos, financeiros e de engenharia, como previsto nos normativos da entidade, cabendo ao BNDES, não aos tomadores dos empréstimos, o encaminhamento da documentação aprovada ao Tribunal;

9.3. autorizar a 9ª Secex, com base no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal, a realização das diligências sugeridas em sua instrução, bem como outras que entender necessárias ao saneamento dos autos, com vistas ao acompanhamento das providências tomadas pelo BNDES e pelo Governo do Estado do Amazonas quanto à feitura e à análise do projeto executivo completo;

9.4. dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, ao BNDES, ao Ministério do Esporte; ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Procuradoria da República no Amazonas, ao Ministério Público do Estado do Amazonas, à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, ao Governo do estado do Amazonas, ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas do Amazonas - TCE/AM, para a adoção das providências que entenderem cabíveis.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1517-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário.

TC-008.309/2005-0

Natureza: Recurso de revisão.

Órgão: Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores.



Recorrente: Ministério Público junto ao TCU.

Advogados constituídos nos autos: Andressa Neves Vieira (OAB/DF 26.994) e André Cavalcante Barbosa (OAB/DF 30.405).

Sumário: RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO MP/TCU. TOMADA DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2004. REGULARES COM RESSALVA. ACÓRDÃO Nº 2.170/2006-TCU-PRIMEIRA CÂMARA. REABERTURA DAS CONTAS. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO EM RAZÃO DE REAJUSTES IRREGULARES DE CONTRATOS. MATÉRIA APRECIADA PARCIALMENTE NAS PRESENTES CONTAS. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA POR PARTE DOS RESPONSÁVEIS. ARGUMENTOS TRAZIDOS NA PEÇA RECURSAL CONSIDERADOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O JULGAMENTO ANTERIOR DO TRIBUNAL, EM FACE DO SEU POSICIONAMENTO EM TORNO DA MESMA IRREGULARIDADE, AO JULGAR AS CONTAS DE 2007 DO CERIMONIAL/MRE. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do relatório a instrução de fls. 25/37 – anexo 1, elaborada no âmbito da 5ª Secretaria de Controle Externo (5ª Secex):

“Trata-se de exame das contas do Cerimonial Ministério das Relações Exteriores – MRE, referente ao exercício de 2004, reabertas por Despacho do Ministro Valmir Campelo, de 5/7/2010 (fl. 22, anexo 1), em face do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão 2.170/2006-Primeira Câmara (fls.1-3, anexo 1), que julgou as contas dos responsáveis regulares com ressalvas.

ANTECEDENTES

2. A reabertura das presentes contas foi sugerida pela 5ª Secex após a realização de inspeção no Cerimonial/MRE no âmbito do TC 016.853/2008-4, a fim de subsidiar o exame do processo de contas de 2007, a qual provocou a reabertura também das contas referentes aos exercícios de 2005 (TC 011.757/2006-9) e 2006 (TC 016.883/2007-5). Tendo em vista que os elementos que ensejaram a interposição dos recursos foram os mesmos, os processos relativos às contas de 2004 e 2005 receberam a mesma relatoria sorteada para as contas de 2006, Exmo Ministro Valmir Campelo, além de ficarem a estas últimas apensadas provisoriamente (fls. 20-22, anexo 1).

3. A equipe de fiscalização constatou indícios de irregularidades na renovação de contratos de serviços de locação de veículos, inicialmente firmados em novembro de 2002 com a empresa Brasília Rent a Car (P.J.P. Locações e Serviços Ltda.), hoje com o nome fantasia Sixt Rent a Car (fls. 107-113 do vol. principal), denominação que será adotada no decorrer desta instrução. Os contratos analisados foram: 6/2002 (região Centro-Oeste), 7/2002 (região Sudeste) e 8/2002 (região Sul).

4. Conforme o Relatório de Inspeção, em novembro de 2003 foram assinados os primeiros termos aditivos aos referidos contratos, prorrogando a sua vigência e aplicando, como reajuste contratual, o índice de 9% indicado pela empresa. Entretanto, não houve a demonstração documental da variação de preços que sustentasse o reajuste, além de o índice não ter sido aplicado igualmente sobre todos os valores da tabela de preços unitários, o que caracterizou o chamado ‘jogo de planilha’.

5. A verificação de que os preços dos serviços mais requisitados tiveram variações superiores e os dos serviços não utilizados ou raramente demandados, em geral, não sofreram reajuste evidencia a falta de linearidade nos reajustes dos itens da planilha de preços. Tomando como exemplo os valores contratados para o tipo de diária mais utilizada para a região Sudeste (10 horas de veículo com motorista), a equipe observou casos de reajustes de até 40% em relação a diárias de itens mais demandados (veículos tipo executivo e van) e de mais de 100% no caso de horas extras.

6. Em relação ao segundo termo aditivo (novembro de 2004), constatou-se que não houve alteração nos valores. Já o terceiro (novembro de 2005) e quarto (novembro de 2006) concederam reajustes cujos percentuais foram aplicados de forma linear. Entretanto, estes aumentos sofreram o



impacto da distorção verificada no primeiro termo aditivo, uma vez que não houve correção dos itens das planilhas de preços ajustados por tais aditivos.

7. Segundo a equipe de inspeção, a irregularidade foi verificada sinteticamente pela Ciset/MRE no Relatório Sintético de Auditoria de Gestão 12/2006, referente às contas do Cerimonial de 2005 (TC 011.757/2006-9), sendo que, à época, o gestor havia informado que o Setor de Contabilidade providenciaria a assinatura de termo aditivo para correção dos preços por item da planilha de preços e para definição do índice de reajuste, o que levou o TCU a proferir apenas determinação ao órgão para que informasse *‘as providências adotadas com vistas ao ressarcimento ao erário da importância paga indevidamente à empresa Brasília Rent a Car’* (item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara). Contudo, não foram adotadas providências quanto ao respectivo ressarcimento, motivo pelo qual foram efetivadas as presentes citações.

8. Para apurar a diferença dos valores pagos a maior, a equipe de inspeção elaborou planilhas de preços a partir das planilhas iniciais que serviram de parâmetro para assinatura dos Contratos 6/2002, 7/2002 e 8/2002, calculando o reajuste de forma linear para as diárias de 10h com motorista e respectivas horas extras em relação aos termos aditivos (Anexo B – fls. 44-46, anexo 4), com a ressalva de que esse tipo de diária correspondeu a quase totalidade dos serviços prestados pela empresa.

9. Com a confrontação entre os valores encontrados (valores devidos) com os das planilhas de preços apresentadas pela empresa (valores faturados), obteve-se o cálculo dos pagamentos a maior feitos pelo Cerimonial do MRE nos exercícios de 2003 a 2007, cujos valores históricos consolidados estão indicados na tabela abaixo:

Ano	Total do Débito (R\$)
2003	3.212,03
2004	152.719,08
2005	125.891,62
2006	107.086,84
2007	126.075,24

10. Em relação às presentes contas de 2004, a metodologia de cálculo e o correspondente detalhamento dos valores estão discriminados no anexo A.2.1 do relatório de inspeção, juntado às fls. 4-15 do anexo 1 destes autos.

11. Com exceção das contas do exercício de 2003, que não foram reabertas devido ao baixo valor do débito apurado, ante os princípios da racionalização administrativa e da economia processual, e das contas de 2007, que ainda não foram julgadas, as demais foram reabertas mediante recursos de revisão interpostos pelo MP-TCU, a serem analisadas separadamente. Assim, em cada processo de contas foi realizada a citação, em solidariedade, do **Sr. Ruy de Lima Casaes**, à época Ordenador de Despesa, signatário dos primeiros e demais termos aditivos aos Contratos 6/2002, 7/2002 e 8/2002, e da **Empresa Sixt Rent a Car**, por ter reajustado os preços dos serviços de locações de veículos de forma não linear.

12. A comunicação processual nestas contas de 2004 se deu, respectivamente, por intermédio dos Ofícios 2021/2010-TCU/Secex-5 e 2022/2010-TCU/Secex-5, ambos de 19/8/2010 (fls. 100-105, vol. principal), aos quais foram anexados CD's com cópia do relatório de inspeção e da discriminação dos pagamentos indevidos.

13. A documentação referente à contratação dos serviços de locação de veículos, obtida pela equipe de inspeção, foi desentranhada dos autos das contas de 2007 e juntada à prestação de contas de 2003 do Cerimonial/MRE (TC 010.733/2004-6), por despacho do Ministro-Relator, de 15/3/2010 (fl. 173 do TC 016.853/2008-4). Nesse sentido, aos presentes autos referentes às contas de 2004 foram acostadas cópias apenas dos documentos que serviram de fundamento para a análise desta instrução, constantes do Anexo 4.



14. O Sr. Ruy de Lima Casaes, representado por advogados regularmente constituídos, apresentou suas alegações de defesa mediante o expediente de fls. 117-124 do vol. principal, no mesmo teor das respostas apresentadas nos demais processos envolvidos.

15. De início, argumenta que houve excesso de rigor na atribuição de sua responsabilidade, pelas seguintes razões:

- a simples assinatura em contrato ou aditamento, por si só, não se manifesta como irregularidade cometida;

- os antecedentes de qualquer contratação pública não são, necessariamente, da alçada de quem assina;

- a execução físico-financeira, da mesma forma, de todo contrato possui procedimentos que escapam ao envolvimento direto daquele que responde pela chefia de determinado departamento (como a supervisão de cada contrato, atestação pontual da prestação dos serviços, etc.); e

- por mais dedicado e competente que seja o servidor público, não se pode pretender que, no exercício de cargo de direção, tenha condição e tempo de conhecer detalhe, ou minuciosamente, os preços, os reajustes e as demonstrações empresariais pertinentes.

16. A seguir, alega que ao cargo de chefia do Cerimonial do MRE, por atuar em nome do Estado, sempre é demandada uma participação de maior grau e dinâmica em ocasiões de interesses internacionais, como na recepção, em nome do Presidente da República ou do próprio Ministro das Relações Exteriores, dos chefes de Estado, chefes de Governo e dos Ministros das Relações Exteriores estrangeiros em visita oficial ao Brasil (de cuja preparação e execução o Chefe do Cerimonial é diretamente responsável); na preparação, organização e acompanhamento das visitas do Presidente da República ao exterior; no reconhecimento de imunidades e privilégios diplomáticos às Missões Diplomáticas estrangeiras, bem como às Repartições Consulares e seus funcionários; na representação do governo brasileiro em recepções alusivas às festas nacionais dos países que mantêm representação diplomática em Brasília; entre outros. Sobre essas atribuições, o responsável juntou relações de encargos assumidos no período do exercício do cargo de Chefe do Cerimonial (fls. 5-84, anexo 3).

17. Pelas razões acima, defende que as atividades do Chefe de Cerimonial não estão relacionadas à conferência de reajustes ou a pagamentos dos serviços prestados, pois são sempre delegadas a outros servidores com encargos mais administrativos. No caso específico, o setor de contabilidade seria a unidade técnica habilitada a tratar de todos os aspectos relativos à contratação de serviços ou aquisição de bens, cabendo-lhe a verificação de que todos os atos estejam de conformidade com as imposições legais e regulamentares, inclusive a elaboração das minutas de editais e a submissão do processo à Consultoria Jurídica. Assim, a sua assinatura nos contratos e termos aditivos era precedida por informações e pareceres que não apresentavam erros grosseiros ou vícios aparentes para a correspondente tomada de decisão.

18. O responsável acrescenta que os pagamentos eram realizados somente após a liquidação da despesa, conforme os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, com o atesto da execução regular dos serviços. Com isso, para fundamentar a não responsabilização do gestor que efetua pagamentos estribados em atestados assinados por terceiros, cita a Decisão 299/2002-TCU-Plenário e o Acórdão 60/2002-TCU-1ª Câmara.

19. Quanto ao reajuste nos termos aditivos de 9% não ter sido aplicado de forma linear a todos os itens unitários, alega que os contratos eram de empreitada por preço global, o que justifica, obviamente, a majoração do valor global do contrato, de acordo com a média de reajuste dos diferentes serviços, os quais tiveram percentuais de aumento diferenciados.

20. Também ressalta que o aumento diferenciado foi ocasionado por fato superveniente, consubstanciado na majoração dos encargos trabalhistas da categoria dos motoristas (Convenção Coletiva de Trabalho).

21. Por fim, o defendente argumenta que para a configuração do ‘jogo de planilha’ e dano ao erário é indispensável a comprovação de que o preço dos serviços (que sofreram reajustes maior do que 9%) estavam, efetivamente, acima dos valores praticados no mercado, conforme excertos de votos de Ministros do TCU (Acórdãos 219/2004, 13/2006 e 82/2007– todos do Plenário), o que não foi demonstrado nos autos.



DEFESA DA EMPRESA SIXT RENT A CAR

22. A empresa Sixt Rent a Car, representada pelo sócio-gerente, Sr. Paulo Gaba Júnior, foi regularmente citada (fl. 116, vol. principal), sem, contudo, apresentar suas alegações de defesa nestes autos. Considerando que, pelos mesmos fatos, foi também citada nas Contas de 2006 (TC 016.883/2007-5), buscou-se a defesa apresentada nesse processo (cópia juntada às fls. 125-128 do vol. principal), a fim de serem aqui aproveitadas em razão de sua conexão, em prol dos princípios da ampla defesa e do contraditório.

23. Em sua defesa, a empresa alega, como premissas de boa-fé, o seguinte:

- o Cerimonial consultava a empresa sobre o interesse de renovação e de reajuste de preços, havendo, inclusive, aditivos sem reajuste;
- acredita que o Cerimonial realizava pesquisa de preços de mercado antes do envio à Consultoria Jurídica;
- os pedidos de reajuste foram formulados com subsídios que permitissem ao Cerimonial a avaliação do pleito;
- o próprio relatório de inspeção do TCU, em seu item II.8, iii, conclui que *‘os preços praticados são razoáveis’* (fl. 89 do vol. principal do TC 016.853/2008-4), não havendo dano ao erário ou vantagem ilícita obtida pela empresa;
- não houve comunicação de irregularidade referente ao reajuste de 2003, nem orientação sobre a obrigatoriedade de linearidade na sua aplicação, sendo certo que a empresa teria cumprido qualquer determinação à época; e
- a empresa apenas pleiteia o reajuste, sem qualquer ingerência na decisão sobre a sua concessão pelo órgão público, cabendo a este negar o pedido caso os fundamentos não sejam pertinentes. Assim, qualquer responsabilidade pelo erro administrativo deve ser imputada à Contabilidade do Cerimonial ou à Consultoria Jurídica, e não à empresa.

24. A empresa argumenta, ainda, que não cabe a devolução de valores de serviços prestados, atestados e com preços razoáveis, por eventual erro administrativo ocorrido em 2003, o que caracterizaria enriquecimento ilícito do Estado.

ANÁLISE

25. Após a apresentação das alegações de defesa do Sr. Ruy de Lima Casaes, Chefe do Cerimonial/MRE, e da empresa Sixt Rent a Car, segue o exame da irregularidade verificada na contratação de serviços de locações de veículos, qual seja, concessão nos primeiros termos aditivos de reajuste no percentual de 9% de forma global, e não linear a todos os preços unitários, possibilitando, assim, a formação do chamado ‘jogo de planilha’, e, por conseguinte, dano ao erário em decorrência da diferença paga a maior pela Administração Pública.

26. Inicialmente, cabe tecer alguns comentários acerca do reajuste aplicado nos contratos em questão (6/2002, 7/2002 e 8/2002), que tiveram, por finalidade, a atualização do valor contratual devido às variações inflacionárias nos custos de execução de seu objeto. Considerando que os três contratos apresentam o mesmo teor, a cláusula quinta estabelece o seguinte (fl. 48, anexo 4):

‘CLÁUSULA QUINTA – DO REAJUSTAMENTO DO PREÇO

5.1. O preço constante da Cláusula Terceira acima poderá ser reajustado após os primeiros 12 (doze) meses, de acordo com a legislação vigente.’

27. Desde já se observa a falta de clareza da previsão contratual, sem especificar qual a forma que os preços deveriam ser reajustados, ou seja, por aplicação de índice de preços ou por repactuação, cuja diferença fundamental é que, enquanto naquele *‘há correção automática do desequilíbrio, com base em índices de preços previamente estipulados no edital, na repactuação a variação dos componentes dos custos do contrato deve ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços, e o contrato é corrigido na exata proporção do desequilíbrio que a parte*



interessada lograr comprovar’ (Acórdão 1.309/2006-1ª Câmara; Ministro-Relator: Guilherme Palmeira). Outra diferença consiste na aplicação exclusiva da repactuação nos contratos de serviços contínuos, não havendo esta limitação nos reajustes por índices de preços.

28. O Acórdão 1.828/2008-P, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler, também é emblemático nas conceituações dos institutos de reequilíbrios financeiros citados. Em seu voto, o Ministro define a repactuação *‘como espécie de reajuste de preços, a qual, ao contrário de valer-se da aplicação de índices de preços, adota apenas a efetiva alteração dos custos contratuais’*. Mais adiante, consolida que *‘a repactuação tem como requisitos a necessidade de prévia demonstração analítica quanto ao aumento dos custos do contrato, a demonstração de efetiva repercussão dos fatos alegados pelo contratado nos custos dos preços inicialmente pactuados e, ainda, a negociação bilateral entre as partes’*.

29. A falha contratual quanto à previsão da forma de reajustamento foi verificada pela Ciset/MRE e analisada pelo TCU nas contas de 2004 (fls. 75-81, vol. principal), sendo objeto de determinação quando do seu julgamento (itens 1.1.12 e 1.1.13 do Acórdão 2.170/2006-1ª Câmara), já cumprido pelo órgão conforme se observa nos novos contratos firmados em 2007 para a prestação de serviços de locação de veículos, que estabeleceram a repactuação como forma de reajuste (cláusula quinta dos Contratos 17-A/2007, 17-B/2007 e 17-C/2007; fls. 128-137, anexo 4). Em relação ao reajuste concedido nos primeiros termos aditivos, o exame do TCU naquela conta, elaborado com base nas informações prestadas pela Ciset/MRE, se concentrou, à época, no percentual de 9%, o qual foi considerado aceitável por estar próximo à média aritmética simples entre os índices INPC e IGP-M, não se adentrando, porém, no modo de sua aplicação, feita globalmente, e não para cada item unitário.

30. Após as breves considerações acima, registra-se que a empresa Sixt Rent a Car, na execução dos Contratos 6, 7 e 8/2002, se valeu da repactuação para recompor os preços por ela praticados durante os serviços de locação de veículos, conforme declaração exposta no documento de fls. 121-123, anexo 4: *‘Os contratos supra prevêm a possibilidade de reajuste após os 12 (doze) primeiros meses, sem contudo definir expressamente qualquer índice a ser usado. Por esta razão, nosso pedido de reajuste configura repactuação, que deve ser fundamentada em planilha de custos’*.

31. Não se observa impedimento quanto à utilização da repactuação, tendo em vista principalmente a mencionada incerteza contratual, e considerando a natureza do serviço de locação de veículos para o qual, além de ser prestado de forma contínua, não há índice setorial que possa englobar os seus diferentes insumos, bem como se vê inapropriado o índice geral IGP-M, por não retratar a variação efetiva dos custos envolvidos. Assim, a adoção da repactuação, para o caso, se mostra o tipo mais adequado de reajuste.

32. Porém, a forma como a repactuação nos preços dos contratos em questão foi feita, de modo não linear, é indevida por favorecer a manipulação da planilha de custos, resultando em pagamentos a maior à empresa contratada. Importante salientar que todos os itens do serviço contêm, basicamente, a mesma composição de custos (depreciação, IPVA, combustível, manutenção, salários, encargos trabalhistas, entre outros), somente distinguindo as diárias de veículos com ou sem motorista, pela ocorrência ou não de aumento salarial desta categoria profissional (fls. 65-67, anexo 4). Mesmo assim, a aplicação de reajuste não pode deixar de ser linear aos itens comuns, o que não foi demonstrado nos autos, especialmente se a não linearidade causar prejuízo para a Administração.

33. Com isso, não cabe a alegação do Sr. Ruy de Lima Casaes de que o reajuste por média global se justificaria pelo contrato ser de empreitada por preço global ou que o aumento diferenciado foi devido à majoração dos encargos trabalhistas da categoria dos motoristas. Ainda que a Administração pague por preço global, a variação nos custos, inclusive uma possível majoração no salário dos motoristas, deve atingir todos os itens correspondentes, necessariamente, em razão de possuírem os mesmos custos; o que afasta também a argumentação da empresa Sixt Rent a Car de que não foi comunicada sobre a obrigatoriedade de linearidade, já que esta condição é intrínseca à repactuação. Exemplificando, diárias de 10h com motoristas para cada veículo sofreram aumentos diferentes entre si e desproporcionais ao reajuste global concedido de 9%, como se vê no quadro abaixo para a região Centro-Oeste (Anexos B.1, B.2 e B.3 do relatório de inspeção; fls. 44-46, anexo 4):

Tipo de Veículo	Valores Iniciais (Nov/2002)	Valor Reajustado no 1º TA (Nov/2003)	Percentual Aplicado
EXECUTIVO			
diária	220,00	290,00	31,82%
hora extra	38,00	50,00	31,58%
POPULAR			
diária	115,00	155,00	34,78%
hora extra	25,00	30,00	20,00%
VAN			
diária	250,00	310,00	24,00%
hora extra	29,00	35,00	20,69%
MIC. ÔNIBUS			
diária	240,00	350,00	45,83%
hora extra	35,00	55,00	57,14%
ÔNIBUS			
diária	300,00	390,00	30,00%
hora extra	45,00	65,00	44,44%
KOMBI			
diária	150,00	150,00	0,00%
hora extra	25,00	25,00	0,00%
CAMINHÃO			
diária	310,00	310,00	0,00%
hora extra	10,00	10,00	0,00%

34. A adoção da repactuação, consoante as decisões citadas nos itens 27 e 28 acima, exige a exata proporção do desequilíbrio na composição dos custos do serviço e requer a devida demonstração dos fatos que ensejaram a variação nos preços.

35. Ao contrário da afirmação da empresa Sixt Rent a Car, de que os pedidos de reajuste foram formulados com subsídios que permitissem ao Cerimonial a avaliação do pleito, verificam-se apenas informações genéricas das causas do aumento. Da solicitação para o reajuste nos primeiros termos aditivos aos Contratos 6, 7 e 8/2002, datados de 14/11/2003 (fl. 68, anexo 4), consta o seguinte:

‘- solicitamos reajustes na média de 9%, abaixo dos 22% do IGP-M, geralmente usado para correção de contratos;

- os dissídios coletivos da categoria ‘motorista’ obtiveram reajustes entre 18 e 20% nas convenções coletivas deste ano, sendo que tal aumento refletiu no custo deste item;

- em nossa planilha de custos, o item ‘motorista’ representa aproximadamente 45% do custo total do serviço, sendo que pleiteamos reajuste proporcional nos preços com motorista, ou seja, um reajuste de 20% sobre os 45% deste item, que totalizam assim os 9% pleiteados;

- os preços sem motorista praticamente não foram reajustados.’

36. Não obstante a empresa ter comparado o percentual solicitado com o IGP-M, este índice geral não poderia ser aplicado no caso concreto como reequilíbrio financeiro, em razão da utilização da repactuação, que prevê apenas a efetiva recomposição dos custos contratuais. O IGP-M, por outro lado, leva em consideração preços de produtos não envolvidos diretamente com o objeto contratado.

37. A própria empresa, em seu pedido transcrito acima, menciona que, exceto o salário dos motoristas, os demais custos do serviço praticamente não sofreram reajustes. Quanto à majoração do salário da categoria profissional, a empresa não especificou, de modo exato, qual o aumento incorrido, expondo que seria de 18% a 20%. No seu cálculo, porém, foi adotado o extremo de 20%. Apesar dessa inexatidão, observa-se que, dentro dos parâmetros apresentados pela empresa, o índice de 9% estaria



corretamente previsto, considerando que somente o salário do motorista refletiu variações inflacionárias, cujo custo representaria 45% do total do serviço. Sobre esse percentual na composição do custo, incidiu a variação de 20%, chegando-se ao índice de 9%.

38. Nesse sentido, conforme o pactuado, o correto seria o aumento linear de 9% para todos os itens que preveem motoristas. Ocorre que isso não aconteceu na execução contratual. Os itens mais demandados sofreram reajustes muito acima desse percentual, em torno de 40% em alguns casos, e itens poucos ou nada demandados, mesmo com motorista (ou seja, que sofreriam diretamente os efeitos do dissídio coletivo) não tiveram qualquer elevação.

39. Como agravante, observa-se que a solicitação da empresa não foi acompanhada de qualquer documento que comprovasse os fatos alegados, nem houve exigência de sua apresentação por parte do Cerimonial/MRE, que, por sua vez, aceitou o reajuste de imediato, com base apenas nas sucintas informações prestadas pela empresa.

40. Também não merece acolhimento o argumento do Sr. Ruy de Lima Casaes no sentido de que, para caracterizar ‘jogo de planilha’, se torna indispensável que os preços dos serviços estejam acima dos valores de mercado. Primeiramente, no caso concreto, consideram-se preços ‘de mercado’ aqueles ofertados pela licitante vencedora quando de sua proposta, e que se enquadram na pesquisa prévia de preços feita pelo órgão e aceitos pela comissão de licitação. Para serviços continuados, o que deve ser avaliado no momento das renovações é se os itens que compõem a planilha de custo sofreram reajustes, o que não foi feito pelo MRE, que, como dito acima, simplesmente aceitou as singelas justificativas da empresa Sixt Rent a Car para a repactuação.

41. A repactuação, assim, deve refletir a real variação nos preços dos custos dos serviços prestados, cujos índices devem incidir sobre os valores praticados no contrato. Os reajustes são aplicados aos preços originais ofertados na licitação pela empresa e firmados no contrato, ajustados apenas em razão do desequilíbrio causado nos preços dos custos, não havendo, dessa forma, espaço para se falar em adequação aos preços de mercado no intuito de elevar o preço contratado, nem de afastar a caracterização de eventual ‘jogo de planilha’. Qualquer reajuste fora desses padrões pode significar uma extensão injustificada nos lucros da empresa. E à Administração Pública não cabe o papel de conceder tais aumentos.

42. O ‘jogo de planilha’ praticado nos contratos ora examinados está configurado devido ao remanejamento de percentuais de reajuste aos itens da planilha de modo a representar, por fim, um aumento no lucro real da empresa, em distorção ao índice de reajuste previsto de 9%. Em relação às decisões do TCU citadas pelo defendente (Acórdãos 219/2004, 13/2006, 82/2007, todos do Plenário), ressalta-se que são concernentes a auditorias de obras, quando a verificação de ‘jogo de planilha’ geralmente está associada a alterações nos projetos das obras, sem relação ao instituto do reajuste, o que difere da presente contratação.

43. De modo similar, não cabe o argumento da empresa Sixt Rent a Car ao dizer que o próprio relatório de inspeção do TCU conclui que *‘os preços praticados são razoáveis’* (fl. 15, anexo 4). O texto do relatório se refere aos contratos novos firmados em 2007 e os valores ora questionados estão vinculados aos contratos celebrados em 2002, cujos preços deveriam sofrer reajustes pelas variações efetivas existentes até o término da vigência contratual, ocorrida em 2007.

44. Em análise primeiramente acerca da situação fática causal do dano, verifica-se que as defesas apresentadas não lograram afastar a existência de irregularidade nos primeiros reajustes dos contratos, baseados em percentuais distorcidos por ‘jogo de planilha’, o que gerou prejuízo à Administração Pública em decorrência dos pagamentos feitos a maior à empresa contratada até o término da vigência contratual, em 2007, uma vez que, embora os reajustes seguintes tenham sido aplicados linearmente, estes sofreram o impacto da distorção constatada no primeiro reajuste.

45. Antes de examinar a responsabilidade pelo dano causado, importa aduzir uma emenda de algumas colocações apresentadas nos itens 13 a 20 do relatório de inspeção, referente ao segundo reajuste, concedido nos 3º termos aditivos aos 3 contratos, em novembro de 2005 (fls. 3-4, anexo 4).

46. O relatório descreve que a determinação contida no item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara, de que o Cerimonial informasse *‘as providências adotadas com vistas ao ressarcimento ao*



erário da importância paga indevidamente à empresa Brasília Rent a Car', originou-se da constatação feita pela Ciset/MRE, nas contas de 2005, 'de aplicação de índices majorados em desacordo com o termo aditivo', sendo que, à época, o gestor manifestou que providenciaria a assinatura de termo aditivo para correção dos preços por item da planilha (itens 13 a 15 do relatório). A seguir, relata que, até a assinatura dos 3º termos aditivos, não havia notícias de providências quanto ao respectivo ressarcimento, bem como não se verificou a falta de linearidade nos reajustes aplicados nos 3º e 4º termos aditivos, mas somente nos primeiros (itens 16 a 20 do relatório).

47. Ocorre que o relatório da Ciset/MRE, elaborado nas contas de 2005, apenas trata dos 3º termos aditivos aos contratos 6, 7 e 8/2002 (fls. 116-119, anexo 4), conforme o trecho transcrito abaixo:

*'69. Conforme item 1.2 da cláusula primeira dos **terceiros termos aditivos** aos contratos supra mencionados, os preços dos serviços de locação de veículos foram reajustados em 11,17%, 7,1% e 6,4%.*

70. Para justificar o aumento dos custos dos serviços, a empresa alegou que os pequenos reajustes de preços visavam a compensar os aumentos de combustíveis, sem, entretanto indicar o fundamento legal dos reajustes de preços nem demonstrar, em planilha, os cálculos que resultaram na aplicação dos índices percentuais pretendidos de aumento dos custos dos serviços. (...)

...

*72. A Auditoria verificou que a empresa **não aplicou o percentual do reajuste mencionado nos termos aditivos sobre todos os valores da tabela de preços unitários.**' (não grifado no original)*

48. Em exame dos autos, observa-se que o Setor de Contabilidade do Cerimonial encaminhou email à empresa Sixt Rent a Car, datado de 8/5/2006 (fl. 120, anexo 4), para que se pronunciasse a respeito das constatações da Ciset/MRE. A empresa respondeu em 10/5/2006 (fls. 121-123, anexo 4), mencionando inicialmente que o preço dos itens é composto por (a) custo do veículo, representando 30%; (b) motorista, também com 30%; e (c) combustível, com 40%. Aqui cabe a ressalva de que não há planilha que demonstre esses percentuais atribuídos pela empresa, os quais são até conflitantes com a afirmação da própria empresa na solicitação do primeiro reajuste, quando informou que o custo com motorista representava 45% do custo total do serviço, transcrito no item 35 acima (fl. 68, anexo 4). Depois, a empresa procura justificar o aumento, sem apresentar qualquer documentação, com os seguintes argumentos, em resumo:

a) para o item 'veículos', houve variação global de mais de 40%, conforme o site www.anfavea.com.br e nota fiscal de compra do Astra Sedan (muito utilizado no contrato) em 2003 e 2005, cuja variação é de 40,06%;

b) para o item 'motorista', houve variação de 31,90% entre 2003 e 2005, conforme convenções coletivas;

c) para o item 'combustível', houve variação de 55,49% no período de Nov/2003 e Nov/2005, conforme o site www.anp.gov.br;

d) aplicando os percentuais acima com o correspondente peso na composição dos custos, o aumento seria de 43,79%. Apesar dessa variação, o pedido de reajuste global, e não linear, foi de 11,17%, 7,1% e 6,4% para os contratos, pelo fato de a utilização e solicitação dos serviços também não serem de forma linear, além de favorecer o Cerimonial, que pagaria reajuste em itens que não utiliza; e

e) as variações percentuais, apesar de serem altas em alguns casos, têm valores absolutos baixos.

49. Em 12/9/2009, a empresa Sixt Rent a Car encaminhou documento ao Setor de Contabilidade (fl. 124, anexo 4), no qual se confirma a correção nos percentuais do reajuste aplicado nos 3º termos aditivos, ajustados de forma linear, além de haver pedido de orientação ao órgão para devolver o valor de R\$ 3.657,00, calculado pela própria empresa como diferença recebida a maior pelos serviços prestados antes da efetiva correção. Não consta dos autos, porém, qualquer manifestação subsequente do MRE acerca do teor do documento ou da comprovação de pagamento do débito.

50. Dessa forma, observa-se que os percentuais do reajuste concedido nos 3º termos aditivos não foram aplicados inicialmente de forma linear, sendo corrigidos posteriormente, de acordo com as novas planilhas de custos juntados aos autos (fls. 125-127, anexo 4), com as quais o relatório de inspeção se fundamenta quando dispõe que havia irregularidade apenas no reajuste concedido no primeiro termo aditivo.



51. Essa sequência dos fatos se revela importante para mostrar que, especificamente ao item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara, o Cerimonial atendeu à determinação do TCU, uma vez que tinha por referência apenas os reajustes de 11,17%, 7,1% e 6,4%, concedidos nos 3º termos aditivos. Por outro lado, tal circunstância não exime o gestor pela manutenção do reajuste indevido dos 1º termos aditivos, verificado pela equipe de inspeção, já que, uma vez informado pelos órgãos de controle nas contas de 2005, uma simples releitura do processo contratual verificaria igual irregularidade também nos termos aditivos anteriores.

52. Nesse passo, em exame da responsabilização pelo dano ao erário decorrente do reajuste indevido concedido nos 1º termos aditivos, cabe transcrever, inicialmente, ensinamento do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Dr. Lucas Rocha Furtado, presente no relatório que embasou o Acórdão 953/2006-1ª Câmara, para subsidiar a análise a ser procedida:

‘(...) é importante ressaltar, de início, que a responsabilidade que se apura nos processos de Tomada de Contas Especial, com vistas à verificação da existência de débito e à identificação de seu responsável, segue os fundamentos da responsabilidade civil subjetiva. (...)

E são três, em síntese, os pressupostos a serem satisfeitos para que sobre o agente incida o dever de reparação: i) a ocorrência de dano; ii) a presença de culpa, tomada em seu sentido amplo; e iii) a existência de nexo de causalidade, ligando a conduta culposa ao resultado (ao dano).’

53. Em sua defesa, o Sr. Ruy de Lima Casaes argumenta que a sua assinatura no aditamento não revela irregularidade em si, sendo precedida por informações e pareceres que não apresentavam erros grosseiros ou vícios aparentes. Também sustenta que o cargo por ele exercido (Chefe do Cerimonial) exigia uma maior participação nas funções políticas da unidade, o que demandava delegar as atribuições administrativas relativas às contratações ao Setor de Contabilidade, inclusive o acompanhamento dos contratos, cujos procedimentos escapavam de seu envolvimento direto, além de impossibilitá-lo de conhecer em detalhe todas essas atividades.

54. Nos órgãos públicos, as atividades concernentes às licitações e contratos são conferidas, de fato, a unidades internas específicas, pela distribuição de competências, com participação em maior ou menor grau da autoridade máxima, consoante os atos de delegação. No Cerimonial do MRE, observa-se que o Setor de Contabilidade possui as atribuições para a condução processual das contratações, porém os documentos acostados aos autos demonstram que o gestor detém responsabilidade e tem participação direta nas tomadas de decisões, a exemplo das próprias assinaturas dos contratos e todos os seus aditivos (fls. 47-64, 86-108, anexo 4) e dos memorandos endereçados à Consultoria Jurídica (fls. 81-82, 110-115, anexo 4). Nesse aspecto, o ato irregular foi praticado pelo gestor, e não por agentes delegados ou subordinados, o que lhe exigia maior zelo no controle das atividades, mesmo sendo desenvolvidas por outros setores administrativos.

55. Ao contrário da alegação do Sr. Ruy de Lima Casaes, a irregularidade não está no acompanhamento da execução do contrato, nem na liquidação das despesas, cujos serviços foram devidamente atestados, mas na formalização dos 1º aditivos aos contratos 6, 7 e 8/2002, fundamentados em planilhas com preços desproporcionais elaboradas pela empresa contratada, ocasionando prejuízo à Administração Pública.

56. Quanto ao Parecer/CJ/CGDA 477/2003 (fls. 83-85, anexo 4), antecedente à celebração dos termos aditivos, observa-se que a Consultoria Jurídica se preocupou com o percentual solicitado pela empresa de 9%, perante a frustração da pesquisa de preços realizada pelo Setor Financeiro do Cerimonial, em virtude da falta de resposta das empresas contatadas (fls. 69-80, anexo 4), alertando o órgão sobre a necessidade de verificar a razoabilidade dos preços em relação aos praticados no mercado e de averiguar a variação do IGP-M, em comparação ao percentual solicitado.

57. Do que se depreende do exame jurídico, em seus itens 1, 3 e 4, parece que a planilha dos preços não foi submetida ao parecerista, que se baseou nas minutas dos aditivos, no Memorando/CGPL 219/2003 e na solicitação da empresa (fl. 68, 81-82, anexo 4). Considerando a ausência de análise da planilha dos preços pela Consultoria Jurídica, o parecer jurídico, dessa forma, não pode servir como excludente de responsabilidade do gestor, que, ao firmar o termo aditivo, assumiu as consequências jurídicas do ato praticado.



58. Mesmo que o dirigente máximo se dedique aos exercícios das atividades-fim da unidade, não está isento de exercer, na qualidade de ordenador de despesas, o controle hierárquico sobre as demais ações, especialmente naquelas em que haja a sua participação direta na decisão. No caso específico, a repactuação concedida aos preços dos serviços prestados sem qualquer documentação que comprovasse a variação de seus custos e baseada em planilha com evidentes distorções em relação ao percentual concedido no termo aditivo, configurando o chamado ‘jogo de planilha’, demonstram uma conduta negligente do Sr. Ruy de Lima Casaes, ao assinar os termos aditivos com erros graves que resultaram em dano ao erário.

59. Além desses elementos, acrescenta-se, como agravante, a circunstância relatada no item 50 acima. A Ciset/MRE, ao elaborar o relatório de auditoria referente às contas de 2005, solicitou ao gestor, Sr. Ruy de Lima Casaes, que se pronunciasse acerca da irregularidade nos reajustes concedidos nos 3º termos aditivos, aplicados também de forma global. Embora se observe a correção dos percentuais, ajustados linearmente, constata-se a falta do dever de diligência do gestor, já que, por se tratar do segundo reajuste do contrato, lhe caberia o cuidado de determinar um exame mais acurado do reajuste anterior. Tal medida, além da possibilidade de corrigir a irregularidade oportunamente, também evitaria a continuidade dos pagamentos a maior até o término da vigência contratual, ocorrido em novembro de 2007.

60. Dessa forma, resta caracterizada a culpa **in vigilando** do Sr. Ruy de Lima Casaes, haja vista a conduta negligente no dever de supervisão, concorrendo ao prejuízo causado ao erário. O erro verificado é inescusável, pois as condições do caso concreto permitiam a constatação da irregularidade, inexistindo, assim, a certeza de boa-fé dos responsáveis.

61. De igual modo, não podem ser aceitos os argumentos apresentados pela empresa Sixt Rent a Car, segundo a qual apenas pleiteou o reajuste, sendo que o erro administrativo na sua concessão não pode ser a ela atribuído, além de ser incabível a devolução de valores por serviços prestados.

62. Primeiro, ressalta-se que não se questiona a efetiva prestação dos serviços, e sim a adequação dos preços por eles pagos pela Administração em razão dos reajustes concedidos. De acordo com a análise procedida nos itens acima, verifica-se que os preços dos serviços reajustados não se mostram consentâneos com o percentual fixado nos termos aditivos, com manifestação evidente de ‘jogo de planilha’. No caso, ao receber indevidamente valores a maior, a empresa tem, por consequência jurídica, a obrigação de ressarcir o prejuízo causado, independentemente da verificação de quem deu causa, ou seja, uma eventual negligência do órgão administrativo não isenta a empresa de ressarcir a quantia recebida de modo irregular.

63. Ademais, vale observar que a empresa, na ocasião do primeiro reajuste, já prestava os serviços por um ano (novembro de 2002 a novembro de 2003) e tinha conhecimento da demanda do Cerimonial, o que contribuiu para que apresentasse planilha com reajustes desproporcionais ao fixado de 9%, com percentuais maiores aos itens de maior demanda e, àqueles de pequena ou nenhuma demanda, sem reajuste, ou até mesmo diminuição, de modo a manter o preço global da planilha dentro do percentual acordado.

64. Portanto, a empresa Sixt Rent a Car é responsável solidária pelo prejuízo causado à Administração Pública, com obrigação de ressarcir a totalidade da diferença dos valores recebidos a maior, em razão dos reajustes aplicados irregularmente.

CONCLUSÃO

65. A análise dos elementos contidos nos autos resultou na rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ruy de Lima Casaes e pela empresa Sixt Rent a Car, restando verificada a ocorrência de dano ao erário em razão dos reajustes irregulares concedidos nos primeiros aditivos aos Contratos 6, 7 e 8/2002. O percentual previsto de 9% foi aplicado globalmente, e não de forma linear a todos os preços unitários, o que caracterizou o chamado ‘jogo de planilha’, uma vez que os itens de maior demanda tiveram os maiores reajustes, enquanto que os preços dos demais ou foram mantidos ou sofreram até diminuição.



66. Pelo prejuízo causado, configurou-se a responsabilidade solidária do Sr. Ruy de Lima Casaes e da empresa Sixt Rent a Car, recaiando-lhes a obrigação de ressarcir os valores aos cofres públicos.

67. Os pagamentos indevidos abrangeram desde a celebração dos primeiros aditivos, em 2003, até o término da vigência contratual, em 2007, pois, embora os reajustes seguintes tenham sido aplicados linearmente, estes sofreram o impacto da distorção constatada no primeiro reajuste. Especificamente às presentes contas de 2004, o débito original foi de R\$ 152.719,08.

68. Tendo em vista que o exame destas contas advém de recurso de revisão interposto pelo MP-TCU, cabe considerar que inexistem outros indicativos que mereçam novas análises sobre o restante das informações contidas nos autos. Assim, à exceção da proposta de irregularidade nas contas do Sr. Ruy de Lima Casaes, à época ordenador de despesas, permanecem inalterados os fundamentos para o julgamento dos demais responsáveis.

69. Por fim, em relação ao Acórdão 2.170/2006-1ª Câmara, apreciado por Relação 63/2006, Ata 28/2006, propõe-se que o Tribunal torne o julgamento das contas dos responsáveis insubsistente, sem prejuízo da manutenção das determinações nele proferidas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Ante o exposto, propõe-se que o Tribunal:

I) nos termos dos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, conheça do presente recurso de revisão interposto pelo MP-TCU para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o julgamento contido no Acórdão 2.170/2006, proferido pela 1ª Câmara na Sessão de 8/8/2006 (Relação 63/2006, Ata 28/2006);

II) julgue irregulares as contas do Sr. Ruy de Lima Casaes, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenando-o, solidariamente com a empresa Sixt Rent a Car, ao pagamento das importâncias a seguir discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
7.902,08	31/3/2004
3.683,64	31/3/2004
2.286,38	31/3/2004
100,40	31/3/2004
3.563,06	30/4/2004
2.016,06	30/4/2004
3.730,50	22/6/2004
960,30	22/6/2004
3.685,99	5/8/2004
312,88	9/8/2004
632,02	19/8/2004
3.097,08	19/8/2004
22.152,13	25/8/2004
1.439,70	25/10/2004
4.472,19	25/10/2004
17.981,45	25/10/2004
9.580,86	7/12/2004
11.549,83	7/12/2004
7.556,08	7/12/2004



10.281,76	7/12/2004
29.588,06	11/12/2004
2.853,24	11/12/2004
426,29	22/12/2004
1.710,86	30/12/2004
525,48	31/12/2004
630,76	31/12/2004

III) aplique ao Sr. Ruy de Lima Casaes e à empresa Sixt Rent a Car a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI-TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das multas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV) autorize, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação; e

V) julgue regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis arrolados às fls. 1-2, dando-lhes quitação, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II da Lei nº 8.443/92.”

2. O gerente da 1ª DT/5ª Secex e o Secretário em substituição da unidade técnica anuem à proposta de encaminhamento oferecida pela instrução (fls. 38/39 – anexo 1).

3. O Ministério Público, por seu Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifesta-se de acordo com a proposição do órgão instrutivo, *“esclarecendo, todavia, que não há necessidade de tornar insubsistente todo o julgamento contido no Acórdão nº 2.170/2006 – 1ª Câmara, o qual deverá ser alterado apenas no que se refere às contas do responsável Ruy de Lima Casaes e Silva, que passarão de regulares com ressalva para irregulares com imputação de débito solidário e aplicação de multa, conforme sugerido, mantendo-se os seus demais termos em relação aos outros responsáveis arrolados no processo e às determinações já efetuadas”*.

4. Por fim – conclui o representante do MP –, *“em razão do fundamento indicado para a irregularidade das contas, incluindo a alínea c do inciso III do artigo 16 da Lei nº 8.443/92, o MP/TCU sugere, adicionalmente, que seja determinada a remessa de cópia do acórdão a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Distrito Federal para a adoção das providências que entender cabíveis a cargo daquele órgão, nos termos do § 3º do referido artigo 16, c/c o § 6º do artigo 209 do Regimento Interno deste Tribunal”*.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, penso que o presente recurso de revisão deve ser conhecido pelo Tribunal, porquanto satisfeitos os pressupostos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

2. Por meio deste recurso, o Ministério Público junto ao TCU, por sua Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, busca a revisão do Acórdão nº 2.170/2006-TCU-Primeira Câmara, mediante o qual a Corte de Contas resolveu julgar regulares com ressalva as contas de 2004 do Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores, dar quitação aos responsáveis e expedir determinações ao órgão.

3. Excepcionalmente, a instrução quanto ao mérito do recurso sob exame não foi realizada pela Serur, ficando a cargo da 5ª Secex, em cumprimento ao que restou decidido pelo Plenário, na sessão de 24/6/2009, em face da questão de ordem suscitada pelo então Presidente, Ministro Ubiratan Aguiar (fls. 17/19 – anexo 1), quando foi atribuída às unidades técnicas de origem, ou às unidades responsáveis pelos processos que ensejaram a reabertura de contas, a competência para realizar o exame de mérito das contas reabertas

4. A peça recursal em apreço decorre de sugestão formulada pela 5ª Secex, à vista dos resultados de inspeção realizada no Cerimonial do MRE, para subsidiar o exame das contas de 2007 daquele órgão



(TC-016.853/2008-4), ensejando ainda a reabertura de suas contas de 2005 (TC 011.757/2006-9) e 2006 (TC 016.883/2007-5).

5. É que, segundo a unidade técnica, foi “verificada a ocorrência de dano ao erário em razão dos reajustes irregulares concedidos nos primeiros aditivos aos Contratos 6/2002, 7/2002 e 8/2002”.

6. De acordo com a instrução, “o percentual previsto de 9% foi aplicado globalmente, e não de forma linear a todos os preços unitários, o que caracterizou o chamado ‘jogo de planilha’, uma vez que os itens de maior demanda tiveram os maiores reajustes, enquanto que os preços dos demais ou foram mantidos ou sofreram até diminuição”.

7. Pelo prejuízo causado – diz a 5ª Secex –, “configurou-se a responsabilidade solidária do Sr. Ruy de Lima Casaes e da empresa Sixt Rent a Car, recaindo-lhes a obrigação de ressarcir os valores aos cofres públicos”, sendo lembrado que “os pagamentos indevidos abrangeram desde a celebração dos primeiros aditivos, em 2003, até o término da vigência contratual, em 2007, pois, embora os reajustes seguintes tenham sido aplicados linearmente, estes sofreram o impacto da distorção constatada no primeiro reajuste”, apontando-se nestas contas de 2004 o débito original de R\$ 152.719,08.

8. Consoante visto no relatório precedente, as análises procedidas pela 5ª Secex resultam em conclusões que rejeitam as alegações de defesa trazidas aos autos pelos envolvidos.

9. Assim, a unidade instrutiva acolhe os argumentos apresentados pela autoridade recorrente, Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, sugerindo o provimento do presente recurso de revisão, de forma que as contas dos responsáveis sejam julgadas irregulares, condenando-se solidariamente os implicados ao pagamento das importâncias devidas, sem prejuízo da aplicação a cada um da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, e tornando-se insubsistente o Acórdão nº 2.170/2006-TCU-Primeira Câmara.

10. Em sua manifestação como *custos legis*, o **Parquet** Especializado, por seu Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, aquiesce à proposição da unidade técnica.

11. Peço vênias para dissentir do posicionamento defendido pela 5ª Secex, bem assim da tese patrocinada pelo Ministério Público, tanto na sua atuação como parte no processo quanto no exercício da função de fiscal da lei (*custos legis*), pelas razões que passo a expor.

12. Primeiramente, importa relembrar algumas informações trazidas na instrução da 5ª Secex, para melhor compreensão do assunto. Diz a unidade técnica:

7. Segundo a equipe de inspeção, a irregularidade foi verificada sinteticamente pela Ciset/MRE no Relatório Sintético de Auditoria de Gestão 12/2006, referente às contas do Cerimonial de 2005 (TC 011.757/2006-9), sendo que, à época, o gestor havia informado que o Setor de Contabilidade providenciaria a assinatura de termo aditivo para correção dos preços por item da planilha de preços e para definição do índice de reajuste, **o que levou o TCU a proferir apenas determinação ao órgão para que informasse ‘as providências adotadas com vistas ao ressarcimento ao erário da importância paga indevidamente à empresa Brasília Rent a Car’** (item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara). Contudo, não foram adotadas providências quanto ao respectivo ressarcimento, motivo pelo qual foram efetivadas as presentes citações.

(...)

29. A falha contratual quanto à previsão da forma de reajustamento foi verificada pela Ciset/MRE e analisada pelo TCU nas contas de 2004 (fls. 75-81, vol. principal), sendo objeto de determinação quando do seu julgamento (itens 1.1.12 e 1.1.13 do Acórdão 2.170/2006-1ª Câmara), **já cumprido pelo órgão** conforme se observa nos novos contratos firmados em 2007 para a prestação de serviços de locação de veículos, que estabeleceram a repactuação como forma de reajuste (cláusula quinta dos Contratos 17-A/2007, 17-B/2007 e 17-C/2007; fls. 128-137, anexo 4). Em relação ao reajuste concedido nos primeiros termos aditivos, o exame do TCU naquela conta, elaborado com base nas informações prestadas pela Ciset/MRE, se concentrou, à época, no percentual de 9%, **o qual foi considerado aceitável por estar próximo à média aritmética simples entre os índices INPC e IGP-M, não se adentrando, porém, no modo de sua aplicação, feita globalmente, e não para cada item unitário.**

(...)

46. O relatório descreve que a determinação contida no item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª



Câmara, de que o Cerimonial informasse ‘as providências adotadas com vistas ao ressarcimento ao erário da importância paga indevidamente à empresa Brasília Rent a Car’, originou-se da constatação feita pela Ciset/MRE, nas contas de 2005, ‘de aplicação de índices majorados em desacordo com o termo aditivo’, sendo que, à época, o gestor manifestou que providenciaria a assinatura de termo aditivo para correção dos preços por item da planilha (itens 13 a 15 do relatório). A seguir, relata que, até a assinatura dos 3º termos aditivos, não havia notícias de providências quanto ao respectivo ressarcimento, bem como não se verificou a falta de linearidade nos reajustes aplicados nos 3º e 4º termos aditivos, mas somente nos primeiros (itens 16 a 20 do relatório).

47. Ocorre que o relatório da Ciset/MRE, elaborado nas contas de 2005, apenas trata dos 3º termos aditivos aos contratos 6, 7 e 8/2002 (fls. 116-119, anexo 4), conforme o trecho transcrito abaixo:

‘69. Conforme item 1.2 da cláusula primeira dos **terceiros termos aditivos** aos contratos supra mencionados, os preços dos serviços de locação de veículos foram reajustados em 11,17%, 7,1% e 6,4%.

70. Para justificar o aumento dos custos dos serviços, a empresa alegou que os pequenos reajustes de preços visavam a compensar os aumentos de combustíveis, sem, entretanto indicar o fundamento legal dos reajustes de preços nem demonstrar, em planilha, os cálculos que resultaram na aplicação dos índices percentuais pretendidos de aumento dos custos dos serviços. (...)

...

72. A Auditoria verificou que a empresa **não aplicou o percentual do reajuste mencionado nos termos aditivos sobre todos os valores da tabela de preços unitários.**’ (não grifado no original)

48. Em exame dos autos, observa-se que o Setor de Contabilidade do Cerimonial encaminhou email à empresa Sixt Rent a Car, datado de 8/5/2006 (fl. 120, anexo 4), para que se pronunciasse a respeito das constatações da Ciset/MRE. A empresa respondeu em 10/5/2006 (fls. 121-123, anexo 4), mencionando inicialmente que o preço dos itens é composto por (a) custo do veículo, representando 30%; (b) motorista, também com 30%; e (c) combustível, com 40%. Aqui cabe a ressalva de que não há planilha que demonstre esses percentuais atribuídos pela empresa, os quais são até conflitantes com a afirmação da própria empresa na solicitação do primeiro reajuste, quando informou que o custo com motorista representava 45% do custo total do serviço, transcrito no item 35 acima (fl. 68, anexo 4). Depois, a empresa procura justificar o aumento, sem apresentar qualquer documentação, com os seguintes argumentos, em resumo:

a) para o item ‘veículos’, houve variação global de mais de 40%, conforme o site www.anfavea.com.br e nota fiscal de compra do Astra Sedan (muito utilizado no contrato) em 2003 e 2005, cuja variação é de 40,06%;

b) para o item ‘motorista’, houve variação de 31,90% entre 2003 e 2005, conforme convenções coletivas;

c) para o item ‘combustível’, houve variação de 55,49% no período de Nov/2003 e Nov/2005, conforme o site www.anp.gov.br;

d) aplicando os percentuais acima com o correspondente peso na composição dos custos, o aumento seria de 43,79%. Apesar dessa variação, o pedido de reajuste global, e não linear, foi de 11,17%, 7,1% e 6,4% para os contratos, pelo fato de a utilização e solicitação dos serviços também não serem de forma linear, além de favorecer o Cerimonial, que pagaria reajuste em itens que não utiliza; e

e) as variações percentuais, apesar de serem altas em alguns casos, têm valores absolutos baixos.

49. Em 12/9/2009, a empresa Sixt Rent a Car encaminhou documento ao Setor de Contabilidade (fl. 124, anexo 4), no qual se confirma a correção nos percentuais do reajuste aplicado nos 3º termos aditivos, ajustados de forma linear, além de haver pedido de orientação ao órgão para devolver o valor de R\$ 3.657,00, calculado pela própria empresa como diferença recebida a maior pelos serviços prestados antes da efetiva correção. Não consta dos autos, porém, qualquer manifestação subsequente do MRE acerca do teor do documento ou da comprovação de pagamento do débito.

50. Dessa forma, observa-se que os percentuais do reajuste concedido nos 3º termos aditivos não foram aplicados inicialmente de forma linear, **sendo corrigidos posteriormente**, de acordo com as novas planilhas de custos juntados aos autos (fls. 125-127, anexo 4), com as quais o relatório de inspeção se fundamenta quando dispõe que havia irregularidade apenas no reajuste concedido no primeiro termo



aditivo.

51. Essa sequência dos fatos se revela importante para mostrar que, especificamente ao item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara, **o Cerimonial atendeu à determinação do TCU**, uma vez que tinha por referência apenas os reajustes de 11,17%, 7,1% e 6,4%, concedidos nos 3º termos aditivos. Por outro lado, tal circunstância não exime o gestor pela manutenção do reajuste indevido dos 1º termos aditivos, verificado pela equipe de inspeção, já que, uma vez informado pelos órgãos de controle nas contas de 2005, uma simples releitura do processo contratual verificaria igual irregularidade também nos termos aditivos anteriores. (destacamos).

13. Por aí se vê que o próprio TCU não definiu com a necessária clareza a questão que deveria merecer providências saneadoras por parte do gestor, senhor Ruy de Lima Casaes e Silva.

14. Ou seja, no tocante a estas contas de 2004, é dito pela instrução que, “em relação ao reajuste concedido nos primeiros termos aditivos, o exame do TCU (...) se concentrou, à época, no percentual de 9%, o qual **foi considerado aceitável** por estar próximo à média aritmética simples entre os índices INPC e IGP-M, não se adentrando, porém, no modo de sua aplicação, feita globalmente, e não para cada item unitário”. (destacamos).

15. Daí a determinação do Tribunal ter ficado na ocasião restrita aos seguintes aspectos do problema:

Acórdão 2.170/2006-1ª Câmara (contas de 2004)

“1.1.12. explicita nos editais e contratos os critérios de reajustamento dos preços, nos termos do art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993;

1.1.13. adote índice de reajustamento de preços, conforme os bens e/ou serviços concernentes ao objeto dos contratos, adequado ao reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das avenças;”

16. E quanto a isso, é esclarecido pela 5ª Secex que a determinação do Tribunal **foi cumprida** pelo Cerimonial do MRE (v. item 29 da instrução), “conforme se observa nos novos contratos firmados em 2007 para a prestação de serviços de locação de veículos, que estabeleceram a repactuação como forma de reajuste (cláusula quinta dos Contratos 17-A/2007, 17-B/2007 e 17-C/2007; fls. 128-137, anexo 4)”.

17. Na sequência, tivemos as contas de 2005, de cujo exame adveio a determinação contida no item 1.1.5.1 do Acórdão nº 1.110/2007-TCU-Primeira Câmara, a saber:

“1.1.5.1. informe as providências adotadas com vistas ao ressarcimento ao Erário da importância paga indevidamente à empresa Brasília Rent a Car;”

18. Aqui também, veja-se que, segundo a 5ª Secex (cf. item 51 da instrução), “especificamente sobre o item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara, **o Cerimonial atendeu à determinação do TCU**, uma vez que tinha por referência apenas os reajustes de 11,17%, 7,1% e 6,4%, concedidos nos 3º termos aditivos”.

19. Então, a verdadeira extensão do problema só foi revelada quando, em 2010, a Secretaria de Controle Externo competente realizou inspeção no Cerimonial do MRE, com vistas a subsidiar o exame das contas de 2007 daquele órgão (TC-016.853/2008-4).

20. Desse modo, não se pode afirmar que o gestor tenha incorrido em descumprimento de determinação da Corte de Contas, dado que, nas vezes em que foram expedidas orientações tendentes à implementação de medidas nesse campo, a própria instrução reconhece o pleno atendimento por parte da unidade jurisdicionada.

21. Por outro lado, é de notar que o Tribunal, diante dessa ocorrência naquelas contas (2004 e 2005), sequer aventou a hipótese de imputar débito ao gestor em razão de tal impropriedade, certamente porque não viu suporte fático para tanto.

22. Assim, no que tange aos débitos apurados com o devido detalhamento somente após a inspeção em comento, alcançando os exercícios de 2004 a 2007, creio de todo acertada a recente deliberação desta Casa, nos autos do TC- 016.853/2008-4, quando do julgamento das contas de 2007 do Cerimonial/MRE.

23. Tivemos aí a aprovação do seguinte posicionamento defendido pelo Relator, Ministro José Múcio, no voto condutor do Acórdão nº 3.356/2011 – TCU – Primeira Câmara, na mesma linha da orientação que o TCU adotou sobre o assunto nas contas de 2004 e 2005 do referido órgão:

Acórdão nº 3.356/2011 – TCU – Primeira Câmara (voto do Ministro-Relator José Múcio)

“10. Verifico que a forma como a questão do reajuste contratual impugnado foi conduzida no âmbito da unidade do MRE demonstra consistentes indícios de que o procedimento que deferiu o pleito da contratada procurou se guiar pelo caminho da legalidade e economicidade, porquanto: houve tentativa de pesquisa de preços para basilar a decisão, conquanto malograda por fatores alheios à vontade da Administração; foi solicitado parecer jurídico anterior à concessão do reajuste; o trâmite do processo seguiu rito ordinário; foram feitas as modificações devidas nos termos das cláusulas dos novos contratos para evitar o erro outrora cometido.

11. Com efeito, os seguintes trechos do Parecer/CJ/CGDA/nº 477/2003 da Consultoria Jurídica do MRE (fls. 37/39, anexo 13) demonstram que, no presente caso, o gestor não agiu com desídia deliberada, tampouco exacerbada (grifos acrescidos):

‘O Senhor Chefe do Cerimonial encaminha à apreciação desta Consultoria Jurídica, para exame e parecer, minutas referentes ao Primeiro Termo Aditivo aos Contratos nºs 06/2002, 07/2002 e 08/2002, objetivando a prorrogação da vigência dos mesmos até 27 de novembro de 2004 e o reajuste do valor mensal dos contratos em 09 % (...).

03 - (...) o Setor de Contabilidade do Cerimoinial solicitou propostas de preços entre empresas dos ramos dos serviços ora contratados. No entanto, das seis empresas contatadas, nenhuma encaminhou resposta à solicitação feita pelo Ministério.’ (...)

08 - Finalmente, devendo-se levar em consideração as ponderações acima alinhadas, e estando as Minutas do Primeiro Termo Aditivo aos Contratos nºs 06/2002, 07/2002 e 08/2002 em conformidade com os ditames legais, a conclusão do presente Parecer é pela possibilidade legal da prorrogação contratual.’

12. Ressalte-se, também, que o MRE já tomou as devidas providências para evitar as falhas que levaram o seu Cerimonial a autorizar uma majoração de preços sem as devidas precauções quanto a um provável mascaramento de reajustes indevidos no bojo de planilhas que lhe sejam apresentadas, como se depreende da seguinte informação da unidade técnica (grifei): ‘Dentre as determinações, exclui-se apenas aquela relacionada ao item III.b do relatório de inspeção (fl. 89, vol. principal), por entender que a forma de evitar o chamado ‘jogo de planilha’ é a demonstração analítica, quando da aplicação da repactuação, da variação dos custos que integram o contrato. Segundo consta do item 33 desta instrução, os novos contratos firmados em 2007 já contêm essa previsão, sendo, assim, prescindível o encaminhamento de alerta nesse sentido’.

13. Quanto ao recebimento pela empresa Sixt Rent a Car de valores indevidos, em razão da manipulação de índices de reajuste, entendo que as apurações feitas pela 5ª Secex não merecem reparos.

14. A empresa, nas suas alegações de defesa, não logrou justificar, mediante a necessária apresentação detalhada e circunstanciada de planilhas acompanhadas dos respectivos documentos comprobatórios, os motivos da solicitação de reajustes embutidos, ou seja, em descompasso com os custos reais dos serviços por ela prestados, conquanto tenha recebido majoração linear que, ao final, se revelou num embuste.

15. No caso da contratada, ao contrário do gestor, não se tratou de mera desatenção, mas de manobra deliberada, consubstanciada em ato sem a transparência necessária para que, inclusive, a contratante se precavesse de conceder o reajuste indevido. Assim, suas alegações devem ser rejeitadas.

16. Todavia, em que pese a falha de vários setores do MRE, e não somente do Cerimonial, em não ter percebido a mencionada manobra da empresa, não vejo nos autos indícios suficientes para afirmar que a conduta do ex-titular dessa unidade foi de reprovabilidade bastante para sua responsabilização, porquanto não constam dos autos elementos objetivos que indiquem locupletamento ou ter ele agido com dolo ou culpa grave, de forma a justificar que se lhe impute débito ou multa. Ademais, dadas as vicissitudes da situação, em que posteriormente se nota a armadilha preparada pela empresa, reputo que sua conduta foi a que, na média, muitos acabariam seguindo. Acolho, portanto, suas alegações de defesa.

17. No presente caso, verifico que a solução mais razoável para tentar reaver o dano é estabelecer prazo para que o Cerimonial/MRE, em conjunto com os órgãos competentes desse Ministério, tome as



medidas administrativas e/ou judiciais, com vistas ao ressarcimento ao erário das importâncias pagas indevidamente à empresa Sixt Rent a Car, no bojo dos aditivos contratuais ora questionados.

18. Para garantir a eficácia desta determinação, inclusive em consonância com a mencionada Portaria-Segecex (arts. 1º, 2º e 3º), a unidade técnica deve autuar processo específico de monitoramento com vistas a verificar seu cumprimento e os resultados dela advindos.

19. Pelas razões acima, e em prestígio ao princípio da razoabilidade, o qual, em essência, preconiza que as decisões dos agentes e órgão públicos na pacificação de conflitos sejam ponderadas pelo bom senso, prudência, moderação e atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias objetivas que envolvem a prática do ato impugnado, proponho julgar regulares com ressalva as presentes contas.”

24. Com isso, no item 9.2 do aludido Acórdão nº 3.356/2011 – TCU – Primeira Câmara, constou a seguinte determinação, cujo atendimento oportunamente regularizará a pendência quanto aos débitos apurados pela unidade técnica, satisfazendo, assim, o que está sendo exigido em termos de devolução nas contas dos exercícios de 2004 a 2007:

Acórdão nº 3.356/2011 – TCU – Primeira Câmara

“9.2. determinar ao Cerimonial/MRE que, em conjunto com os órgãos competentes desse Ministério, tome as medidas administrativas e/ou judiciais, com vistas ao ressarcimento ao erário das importâncias pagas indevidamente à empresa Sixt Rent a Car, no bojo dos Contratos 6/2002, 7/2002 e 8/2002, e, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência deste acórdão, encaminhe ao Tribunal informações e documentos pertinentes sobre as providências efetivadas;”

25. A propósito, no item 9.4 do mesmo Acórdão nº 3.356/2011 – TCU – Primeira Câmara, foi determinado à 5ª Secex que autuasse processo específico para monitorar o cumprimento da determinação constante do item 9.2 acima reproduzido, o que garantirá a efetividade do controle quanto a esse ponto.

26. Colocada a matéria nesses termos, a prevalecer o ponto de vista defendido pelo Ministério Público nestes autos, o gestor do Cerimonial/MRE receberia do TCU nesta oportunidade tratamento diferenciado injustificável frente àquele que lhe foi dispensado nas contas de 2007.

27. É dizer, uma vez firmada aqui determinada posição a respeito do encaminhamento cabível para o problema em tela, creio que se impõe a mesma solução para o caso idêntico ora examinado, sob pena de aplicação desigual da lei que rege a atuação do Tribunal.

28. Ante todo o exposto, reiterando escusas por dissentir dos pareceres da 5ª Secex e do Ministério Público, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1518/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-008.309/2005-0
2. Grupo II – Classe de Assunto I – Recurso de revisão.
3. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU.
4. Órgão: Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
- 5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades técnicas: Secretaria de Recursos – Serur (exame de admissibilidade) e 5ª Secretaria de Controle Externo (exame de mérito).
8. Advogados constituídos nos autos: Andressa Neves Vieira (OAB/DF 26.994) e André Cavalcante



Barbosa (OAB/DF 30.405).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, por sua Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, contra o Acórdão nº 2.170/2006-TCU-Primeira Câmara, mediante o qual a Corte de Contas resolveu julgar regulares com ressalva as contas de 2004 do Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores, dar quitação aos responsáveis e expedir determinações ao órgão.

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

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o Acórdão nº 2.170/2006-TCU-Primeira Câmara, com fundamento no art. 32, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 206, § 1º, e o art. 288, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à autoridade recorrente, Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, ao senhor Ruy de Lima Casaes e Silva, à empresa Sixt Rent a Car e ao Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1518-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente
Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-011.648/2011-2

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2011)

Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - MD.

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: COPA DO MUNDO DE 2014. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2011. AMPLIAÇÃO DA PISTA DE POUSO/DECOLAGEM DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE PORTO ALEGRE/RS. AUSÊNCIA DE EDITAL DE LICITAÇÕES. DETERMINAÇÃO PARA PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO



Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secob-1, no âmbito do Fiscobras 2011, nas obras de ampliação da pista do Aeroporto Internacional de Porto Alegre/RS, objeto do Plano de Trabalho PT 26.781.0631.1P49.0043-2011.

7. Em resumo, a obra visa à ampliação de 1.000m na pista de pouso e decolagem do aeroporto, nas proximidades da Vila Dique, que passará de 2.280m para 3.280m, com dotações na LOA 2011 de R\$ 109.752.000,00.

8. Transcrevo, com as adaptações que entendo necessárias, o relatório elaborado no âmbito da Secob-1 (peça 11):

“Importância socioeconômica

A ampliação do Aeroporto Internacional Salgado Filho em Porto Alegre visa atender a crescente demanda por transporte aéreo, resultante do crescimento turístico e populacional do Estado do Rio Grande do Sul. Entre os efeitos econômicos decorrentes da ampliação da pista, pode-se citar a diminuição no custo de transporte tanto de cargas quanto de passageiros, em função da possibilidade de pouso/decolagem sem restrições de aeronaves de grande porte.

Do lado social, poderá ocorrer aumento do número de voos de longa distância.

Além dos fatores já citados, a obra é considerada essencial para a realização de jogos durante a Copa do Mundo de futebol de 2014, sendo, inclusive, uma das exigências da Fifa para a realização de jogos na cidade.

(...)

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **109.752.000,00**. Como não existe edital para contratação de empresa especializada para a execução das obras de ampliação do aeroporto de Porto Alegre, o VRF corresponde à dotação orçamentária fiscalizada.

A Lei Orçamentária de 2011 prevê o montante de R\$ 109.752.000,00 para o presente Programa de Trabalho.

(...)

3 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Conforme informado pela Infraero na CF 11092/DE(DEAS)/2011, a publicação do edital de licitação das obras de ampliação da pista de pouso e decolagem do Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre, está prevista para o mês de outubro de 2011.

Na mesma correspondência, a estatal informou que não havia projeto básico/executivo aprovado. Atualmente o projeto está em fase de atualização/complementação, a cargo do Exército Brasileiro, para o qual foi assinado Termo de Cooperação Técnico Financeiro - TCTF. A previsão para a conclusão dessa tarefa é setembro de 2011.

Quanto às licenças ambientais, a estatal encaminhou a Licença de Instalação - LI 1057, emitida pela Fundação Estatal de Proteção Ambiental - FEPAM, emitida em 28/09/2010 e com validade até 27/09/2015. Quanto às condicionantes previstas na licença, a estatal informou que está adotando as medidas necessárias para seu atendimento. A licença ambiental é exigência da Resolução CONAMA 237, de 19/12/1997. No anexo I dessa Resolução, estão listadas as atividades e os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, dentre os quais a construção de aeroportos (subitem de 'Transporte, terminais e depósitos'). Dado que a obra do aeroporto causa impacto que ultrapassa o limite territorial de um ou mais Municípios, a competência para a expedição da licença realmente é do Estado do Rio Grande do Sul (art. 5º, inciso III da referida resolução).

Ainda quanto ao citado normativo, conforme artigo 7º, os empreendimentos serão licenciados em um único nível de competência, ou seja, dado que, no caso concreto, a competência para emitir a licença é do Estado, não há que se falar em licença de órgãos federais e/ou municipais.

Quanto à desapropriação das áreas necessárias para a ampliação do aeroporto, a Infraero informou que serão desapropriadas três vilas (Floresta, Dique e Nazaré).

A desapropriação da Vila Floresta, estimada no valor de R\$ 61.166.714,00, está consignada no Plano de Investimentos da Infraero, disponibilizado na rubrica orçamentária 313.01.004-7, e é oriundo do Programa de Aceleração do Crescimento.



Quanto às Vilas Dique e Nazaré, a população está sendo removida dessas áreas para outras regiões. Para tanto, estão sendo construídas casas populares, custeadas com recursos provenientes do Ministério das Cidades (R\$ 90 milhões).

Deve-se ressaltar que parte da área necessária à ampliação do aeroporto será doada pelo Governo do Estado à União.

4 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria formuladas para esta fiscalização.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar o reforço da expectativa de controle por parte da entidade auditada, bem como a obtenção de informações atualizadas acerca do andamento do presente Programa de Trabalho.

5 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante o exposto, propõe-se encaminhar os autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo, com as seguintes propostas:

5.1 - Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre a realização desta auditoria, informando que não foram detectados indícios de irregularidades graves que recomendem a suspensão cautelar das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, nos termos do Art. 94, § 1º, IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011).

5.2 - Arquivar o presente processo.”

9. O Diretor da 2ª DT/Secob-1 e o Secretário substituto da unidade concordaram com a proposta (peças 12 e 13).

É o relatório.

VOTO

Em apreciação relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secob-1, no âmbito do Fiscobras 2011, nas obras de ampliação da pista do Aeroporto Internacional de Porto Alegre/RS (Salgado Filho), objeto do Plano de Trabalho PT 26.781.0631.1P49.0043.

2. Em breve resumo, a obra envolve a ampliação de 1.000m na pista de pouso e decolagem do aeroporto. Alocaram-se R\$ 109.752.000,00 no orçamento da União em 2011 para fazer frente ao empreendimento.

3. Não existe, ainda, edital de licitações para a obra, nem tampouco projeto aprovado. A previsão para o término das atualizações de projeto é setembro de 2011; prevê-se a licitação para outubro de 2011.

4. A Secob-1 informa que até na data da inspeção estavam sendo tomadas medidas pela Infraero para resolver os problemas de remoção das famílias das áreas de ampliação da pista. A desapropriação da Vila Floresta, estimada no valor de R\$ 61.166.714,00, está consignada no Plano de Investimentos da Infraero, disponibilizado na rubrica orçamentária 313.01.004-7, e é oriundo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

5. Quanto às Vilas Dique e Nazaré, a população está sendo removida dessas áreas para outras regiões, locais onde estão sendo construídas casas populares, custeadas com recursos provenientes do Ministério das Cidades (R\$ 90 milhões).

6. No mérito, a unidade especializada informa que não foram encontradas irregularidades para as questões de auditoria formuladas. Deste modo, propõe-se o arquivamento dos autos e ciência ao Congresso Nacional.

7. Em avaliação da proposta, registro que muito embora Porto Alegre/RS seja uma das futuras sedes da Copa de 2014, a obra não consta da matriz de responsabilidades do Mundial. O documento, elaborado pelo Governo Federal, foi criado para dimensionar os gastos nas três esferas de governo com os jogos, além de possibilitar uma visão geral das fontes de financiamentos utilizadas na execução de todos os projetos. Todavia, como consta do relatório da unidade técnica *"a obra é considerada essencial para a*



realização de jogos durante a Copa do Mundo de futebol de 2014, sendo, inclusive, uma das exigências da Fifa para a realização de jogos na cidade".

8. Haja vista que ainda existem pendências de projetos, licitações e procedimentos de desapropriação para o início das obras, como relator desta Corte dos processos relacionados à Copa do Mundo de 2014, entendo cabível, em acréscimo à proposta da Secob-1, o encaminhamento de cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Ministério do Esporte, para que avalie a necessidade de incluir a ampliação da pista de pouso e decolagem do Aeroporto Internacional de Porto Alegre/RS na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014, com vistas ao acompanhamento do bom andamento daquele empreendimento.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1519/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.648/2011-2
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2011)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - MD
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-1
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-1 nas obras de ampliação da pista do Aeroporto Internacional de Porto Alegre/RS, objeto do Plano de Trabalho PT 26.781.0631.1P49.0043-2011.

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

9.1. determinar à Secob-1 que encaminhe cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, ao Ministério do Esporte para que avalie a necessidade de incluir a ampliação da pista de pouso e decolagem do Aeroporto Internacional de Porto Alegre/RS na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014, com vistas ao acompanhamento do bom andamento daquele empreendimento, em face das pendências ainda existentes para o início das obras;

9.2 comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre a realização desta auditoria, informando que não foram detectados indícios de irregularidades graves que recomendem a suspensão cautelar das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, nos termos do Art. 94, § 1º, IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011).

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1519-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário.

TC-011.757/2006-9

Natureza: Recurso de revisão.

Órgão: Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores.

Recorrente: Ministério Público junto ao TCU. .

Advogados constituídos nos autos: Andressa Neves Vieira (OAB/DF 26.994) e André Cavalcante Barbosa (OAB/DF 30.405).

Sumário: RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO MP/TCU. TOMADA DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2005. REGULARES COM RESSALVA. ACÓRDÃO Nº 1.110/2007-TCU-PRIMEIRA CÂMARA. REABERTURA DAS CONTAS. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO EM RAZÃO DE REAJUSTES IRREGULARES DE CONTRATOS. MATÉRIA APRECIADA PARCIALMENTE NAS PRESENTES CONTAS. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA POR PARTE DOS RESPONSÁVEIS. ARGUMENTOS TRAZIDOS NA PEÇA RECURSAL CONSIDERADOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O JULGAMENTO ANTERIOR DO TRIBUNAL, EM FACE DO SEU POSICIONAMENTO EM TORNO DA MESMA IRREGULARIDADE, AO JULGAR AS CONTAS DE 2007 DO CERIMONIAL/MRE. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do relatório a instrução de fls. 27/39 – anexo 1, elaborada no âmbito da 5ª Secretaria de Controle Externo (5ª Secex):

“Trata-se de exame das contas do Cerimonial Ministério das Relações Exteriores – MRE, referente ao exercício de 2005, reabertas por Despacho do Ministro Valmir Campelo, de 5/7/2010 (fl. 19, anexo 1), em face do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão 1.110/2007-Primeira Câmara (fls.1-3, anexo 1), que julgou as contas dos responsáveis regulares com ressalvas.

ANTECEDENTES

2. A reabertura das presentes contas foi sugerida pela 5ª Secex após a realização de inspeção no Cerimonial/MRE no âmbito do TC 016.853/2008-4, a fim de subsidiar o exame do processo de contas de 2007 a qual provocou a reabertura também das contas referentes aos exercícios de 2004 (TC 008.309/2005-0) e 2006 (TC 016.883/2007-5). Tendo em vista que os elementos que ensejaram a interposição dos recursos foram os mesmos, os processos relativos às contas de 2004 e 2005 receberam a mesma relatoria sorteada para as contas de 2006, Exmo Ministro Valmir Campelo, além de ficarem a estas últimas apensadas provisoriamente (fls. 17-19, anexo 1).

3. A equipe de fiscalização constatou indícios de irregularidades na renovação de contratos de serviços de locação de veículos, inicialmente firmados em novembro de 2002 com a empresa Brasília Rent a Car (P.J.P. Locações e Serviços Ltda.), hoje com o nome fantasia Sixt Rent a Car (fls. 95-101 do

vol. principal), denominação que será adotada no decorrer desta instrução. Os contratos analisados foram: 6/2002 (região Centro-Oeste), 7/2002 (região Sudeste) e 8/2002 (região Sul).

4. Conforme o Relatório de Inspeção, em novembro de 2003 foram assinados os primeiros termos aditivos aos referidos contratos, prorrogando a sua vigência e aplicando, como reajuste contratual, o índice de 9% indicado pela empresa. Entretanto, não houve a demonstração documental da variação de preços que sustentasse o reajuste, além de o índice não ter sido aplicado igualmente sobre todos os valores da tabela de preços unitários, o que caracterizou o chamado ‘jogo de planilha’.

5. A verificação de que os preços dos serviços mais requisitados tiveram variações superiores e os dos serviços não utilizados ou raramente demandados, em geral, não sofreram reajuste evidencia a falta de linearidade nos reajustes dos itens da planilha de preços. Tomando como exemplo os valores contratados para o tipo de diária mais utilizada para a região Sudeste (10 horas de veículo com motorista), a equipe observou casos de reajustes de até 40% em relação a diárias de itens mais demandados (veículos tipo executivo e van) e de mais de 100% no caso de horas extras.

6. Em relação ao segundo termo aditivo (novembro de 2004), constatou-se que não houve alteração nos valores. Já o terceiro (novembro de 2005) e quarto (novembro de 2006) concederam reajustes cujos percentuais foram aplicados de forma linear. Entretanto, estes aumentos sofreram o impacto da distorção verificada no primeiro termo aditivo, uma vez que não houve correção dos itens das planilhas de preços ajustados por tais aditivos.

7. Segundo a equipe de inspeção, a irregularidade foi verificada sinteticamente pela Ciset/MRE no Relatório Sintético de Auditoria de Gestão 12/2006, referente às presentes contas de 2005, sendo que, à época da elaboração do relatório, o gestor informou que o setor de contabilidade providenciaria a assinatura de termo aditivo para correção dos preços por item da planilha de preços e para definição do índice de reajuste, o que levou o TCU a proferir apenas determinação ao órgão para que informasse *‘as providências adotadas com vistas ao ressarcimento ao erário da importância paga indevidamente à empresa Brasília Rent a Car’* (item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara). Contudo, não foram adotadas providências quanto ao respectivo ressarcimento, motivo pelo qual foram efetivadas as presentes citações.

8. Para apurar a diferença dos valores pagos a maior, a equipe de inspeção elaborou planilhas de preços a partir das planilhas iniciais que serviram de parâmetro para assinatura dos Contratos 6/2002, 7/2002 e 8/2002, calculando o reajuste de forma linear para as diárias de 10h com motorista e respectivas horas extras em relação aos termos aditivos (Anexo B – fls. 41-43, anexo 3), com a ressalva de que esse tipo de diária correspondeu a quase totalidade dos serviços prestados pela empresa.

9. Com a confrontação entre os valores encontrados (valores devidos) com os das planilhas de preços apresentadas pela empresa (valores faturados), obteve-se o cálculo dos pagamentos a maior feitos pelo Cerimonial do MRE nos exercícios de 2003 a 2007, cujos valores históricos consolidados estão indicados na tabela abaixo:

Ano	Total do Débito (R\$)
2003	3.212,03
2004	152.719,08
2005	125.891,62
2006	107.086,84
2007	126.075,24

10. Em relação às presentes contas de 2005, a metodologia de cálculo e o correspondente detalhamento dos valores estão discriminados no anexo A.3.1 do relatório de inspeção, juntado às fls. 4-12 do anexo 1 destes autos.

11. Com exceção das contas do exercício de 2003, que não foram reabertas devido ao baixo valor do débito apurado, ante os princípios da racionalização administrativa e da economia processual, e das contas de 2007, que ainda não foram julgadas, as demais foram reabertas mediante recursos de revisão interpostos pelo MP-TCU, a serem analisadas separadamente. Assim, em cada processo de contas foi realizada a citação, em solidariedade, do **Sr. Ruy de Lima Casaes**, à época Ordenador de Despesa,



signatário dos primeiros e demais termos aditivos aos Contratos 6/2002, 7/2002 e 8/2002, e da **Empresa Sixt Rent a Car**, por ter reajustado os preços dos serviços de locações de veículos de forma não linear.

12. A comunicação processual nestas contas de 2005 se deu, respectivamente, por intermédio dos Ofícios 2008/2010-TCU/Secex-5 e 2009/2010-TCU/Secex-5, ambos de 19/8/2010 (fls. 20-23, anexo 1), aos quais foram anexados CD's com cópia do relatório de inspeção e da discriminação dos pagamentos indevidos.

13. A documentação referente à contratação dos serviços de locação de veículos, obtida pela equipe de inspeção, foi desentranhada dos autos das contas de 2007 e juntada à prestação de contas de 2003 do Cerimonial/MRE (TC 010.733/2004-6), por despacho do Ministro-Relator, de 15/3/2010 (fl. 173 do TC 016.853/2008-4). Nesse sentido, aos presentes autos referentes às contas de 2005 foram acostadas cópias apenas dos documentos que serviram de fundamento para a análise desta instrução, constantes do Anexo 3.

DEFESA DO SR. RUY DE LIMA CASAES

14. O Sr. Ruy de Lima Casaes, representado por advogados regularmente constituídos, apresentou suas alegações de defesa mediante o expediente de fls. 105-112 do vol. principal, no mesmo teor das respostas apresentadas nos demais processos envolvidos.

15. De início, argumenta que houve excesso de rigor na atribuição de sua responsabilidade, pelas seguintes razões:

- a simples assinatura em contrato ou aditamento, por si só, não exsurge como irregularidade cometida;
- os antecedentes de qualquer contratação pública não são, necessariamente, da alçada de quem assina;
- a execução físico-financeira, da mesma forma, de todo contrato possui procedimentos que escapam ao envolvimento direto daquele que responde pela chefia de determinado departamento (como a supervisão de cada contrato, atestação pontual da prestação dos serviços, etc.); e
- por mais dedicado e competente que seja o servidor público, não se pode pretender que, no exercício de cargo de direção, tenha condição e tempo de conhecer detalhe, ou minuciosamente, os preços, os reajustes e as demonstrações empresariais pertinentes.

16. A seguir, alega que ao cargo de chefia do Cerimonial do MRE, por atuar em nome do Estado, sempre é demandada uma participação de maior grau e dinâmica em ocasiões de interesses internacionais, como na recepção, em nome do Presidente da República ou do próprio Ministro das Relações Exteriores, dos chefes de Estado, chefes de Governo e dos Ministros das Relações Exteriores estrangeiros em visita oficial ao Brasil (de cuja preparação e execução o Chefe do Cerimonial é diretamente responsável); na preparação, organização e acompanhamento das visitas do Presidente da República ao exterior; no reconhecimento de imunidades e privilégios diplomáticos às Missões Diplomáticas estrangeiras, bem como às Repartições Consulares e seus funcionários; na representação do governo brasileiro em recepções alusivas às festas nacionais dos países que mantêm representação diplomática em Brasília; entre outros. Sobre essas atribuições, o responsável juntou, nos autos das Contas de 2004 (TC 008.309/2005-0), relações de encargos assumidos no período do exercício do cargo de Chefe do Cerimonial (fls. 5-84, anexo 3, daquele processo).

17. Pelas razões acima, defende que as atividades do Chefe de Cerimonial não estão relacionadas à conferência de reajustes ou a pagamentos dos serviços prestados, pois são sempre delegadas a outros servidores com encargos mais administrativos. No caso específico, o setor de contabilidade seria a unidade técnica habilitada a tratar de todos os aspectos relativos à contratação de serviços ou aquisição de bens, cabendo-lhe a verificação de que todos os atos estejam de conformidade com as imposições legais e regulamentares, inclusive a elaboração das minutas de editais e a submissão do processo à Consultoria Jurídica. Assim, a sua assinatura nos contratos e termos aditivos era precedida por informações e pareceres que não apresentavam erros grosseiros ou vícios aparentes para a correspondente tomada de decisão.

18. O responsável acrescenta que os pagamentos eram realizados somente após a liquidação da despesa, conforme os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, com o atesto da execução regular dos serviços. Com



isso, para fundamentar a não responsabilização do gestor que efetua pagamentos estribados em atestados assinados por terceiros, cita a Decisão 299/2002-TCU-Plenário e o Acórdão 60/2002-TCU-1ª Câmara.

19. Quanto ao reajuste nos termos aditivos de 9% não ter sido aplicado de forma linear a todos os itens unitários, alega que os contratos eram de empreitada por preço global, o que justifica, obviamente, a majoração do valor global do contrato, de acordo com a média de reajuste dos diferentes serviços, os quais tiveram percentuais de aumento diferenciados.

20. Também ressalta que o aumento diferenciado foi ocasionado por fato superveniente, consubstanciado na majoração dos encargos trabalhistas da categoria dos motoristas (Convenção Coletiva de Trabalho).

21. Por fim, o defendente argumenta que para a configuração do ‘jogo de planilha’ e dano ao erário é indispensável a comprovação de que o preço dos serviços (que sofreram reajustes maior do que 9%) estavam, efetivamente, acima dos valores praticados no mercado, conforme excertos de votos de Ministros do TCU (Acórdãos 219/2004, 13/2006 e 82/2007– todos do Plenário), o que não foi demonstrado nos autos.

DEFESA DA EMPRESA SIXT RENT A CAR

22. A empresa Sixt Rent a Car, representada pelo sócio-gerente, Sr. Paulo Gaba Júnior, foi regularmente citada (fl. 104, vol. principal), sem, contudo, apresentar suas alegações de defesa nestes autos. Considerando que, pelos mesmos fatos, foi também citada nas Contas de 2006 (TC 016.883/2007-5), buscou-se a defesa apresentada naquele processo (cópia juntada às fls. 115-118 do vol. principal), a fim de serem aqui aproveitadas em razão de sua conexão.

23. Em sua defesa, a empresa alega, como premissas de boa-fé, o seguinte:

- o Cerimonial consultava a empresa sobre o interesse de renovação e de reajuste de preços, havendo, inclusive, aditivos sem reajuste;
- acredita que o Cerimonial realizava pesquisa de preços de mercado antes do envio à Consultoria Jurídica;
- os pedidos de reajuste foram formulados com subsídios que permitissem ao Cerimonial a avaliação do pleito;
- o próprio relatório de inspeção do TCU, em seu item II.8, iii, conclui que ‘*os preços praticados são razoáveis*’ (fl. 89 do vol. principal do TC 016.853/2008-4), não havendo dano ao erário ou vantagem ilícita obtida pela empresa;
- não houve comunicação de irregularidade referente ao reajuste de 2003, nem orientação sobre a obrigatoriedade de linearidade na sua aplicação, sendo certo que a empresa teria cumprido qualquer determinação à época; e
- a empresa apenas pleiteia o reajuste, sem qualquer ingerência na decisão sobre a sua concessão pelo órgão público, cabendo a este negar o pedido caso os fundamentos não sejam pertinentes. Assim, qualquer responsabilidade pelo erro administrativo deve ser imputada à Contabilidade do Cerimonial ou à Consultoria Jurídica, e não à empresa.

24. A empresa argumenta, ainda, que não cabe a devolução de valores de serviços prestados, atestados e com preços razoáveis, por eventual erro administrativo ocorrido em 2003, o que caracterizaria enriquecimento ilícito do Estado.

ANÁLISE

25. Após a apresentação das alegações de defesa do Sr. Ruy de Lima Casaes, Chefe do Cerimonial/MRE, e da empresa Sixt Rent a Car, segue o exame da irregularidade verificada na contratação de serviços de locações de veículos, qual seja, concessão nos primeiros termos aditivos de reajuste no percentual de 9% de forma global, e não linear a todos os preços unitários, possibilitando, assim, a formação do chamado ‘jogo de planilha’, e, por conseguinte, dano ao erário em decorrência da diferença paga a maior pela Administração Pública.

26. Inicialmente, cabe tecer alguns comentários acerca do reajuste aplicado nos contratos em questão (6/2002, 7/2002 e 8/2002), que tiveram, por finalidade, a atualização do valor contratual devido às variações inflacionárias nos custos de execução de seu objeto. Considerando que os três contratos apresentam o mesmo teor, a cláusula quinta estabelece o seguinte (fl. 45, anexo 3):



‘CLÁUSULA QUINTA – DO REAJUSTAMENTO DO PREÇO

5.1. *O preço constante da Cláusula Terceira acima poderá ser reajustado após os primeiros 12 (doze) meses, de acordo com a legislação vigente.’*

27. Desde já se observa a falta de clareza da previsão contratual, sem especificar qual a forma que os preços deveriam ser reajustados, ou seja, por aplicação de índice de preços ou por repactuação, cuja diferença fundamental é que, enquanto naquele *‘há correção automática do desequilíbrio, com base em índices de preços previamente estipulados no edital, na repactuação a variação dos componentes dos custos do contrato deve ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços, e o contrato é corrigido na exata proporção do desequilíbrio que a parte interessada lograr comprovar’* (Acórdão 1.309/2006-1ª Câmara; Ministro-Relator: Guilherme Palmeira). Outra diferença consiste na aplicação exclusiva da repactuação nos contratos de serviços contínuos, não havendo esta limitação nos reajustes por índices de preços.

28. O Acórdão 1.828/2008, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler, também é emblemático nas conceituações dos institutos de reequilíbrios financeiros citados. Em seu voto, o Ministro define a repactuação *‘como espécie de reajuste de preços, a qual, ao contrário de valer-se da aplicação de índices de preços, adota apenas a efetiva alteração dos custos contratuais’*. Mais adiante, consolida que *‘a repactuação tem como requisitos a necessidade de prévia demonstração analítica quanto ao aumento dos custos do contrato, a demonstração de efetiva repercussão dos fatos alegados pelo contratado nos custos dos preços inicialmente pactuados e, ainda, a negociação bilateral entre as partes’*.

29. A falha contratual quanto à previsão da forma de reajustamento foi verificada pela Ciset/MRE e analisada pelo TCU nas contas de 2004 (fls. 135-141, anexo 3), sendo objeto de determinação quando do seu julgamento (itens 1.1.12 e 1.1.13 do Acórdão 2.170/2006-1ª Câmara), já cumprido pelo órgão conforme se observa nos novos contratos firmados em 2007 para a prestação de serviços de locação de veículos, que estabeleceram a repactuação como forma de reajuste (cláusula quinta dos Contratos 17-A/2007, 17-B/2007 e 17-C/2007; fls. 125-134, anexo 3). Em relação ao reajuste concedido nos primeiros termos aditivos, o exame do TCU daquelas contas, elaborado com base nas informações prestadas pela Ciset/MRE, se concentrou, à época, no percentual de 9%, o qual foi considerado aceitável por estar próximo à média aritmética simples entre os índices INPC e IGP-M, não se adentrando, porém, no modo de sua aplicação, feita globalmente, e não para cada item unitário.

30. Após as breves considerações acima, registra-se que a empresa Sixt Rent a Car, na execução dos Contratos 6, 7 e 8/2002, se valeu da repactuação para recompor os preços por ela praticados durante os serviços de locação de veículos, conforme declaração exposta no documento de fls. 118-120, anexo 3: *‘Os contratos supra preveem a possibilidade de reajuste após os 12 (doze) primeiros meses, sem contudo definir expressamente qualquer índice a ser usado. Por esta razão, nosso pedido de reajuste configura repactuação, que deve ser fundamentada em planilha de custos’*.

31. Não se observa impedimento quanto à utilização da repactuação, tendo em vista principalmente a mencionada incerteza contratual, e considerando a natureza do serviço de locação de veículos para o qual, além de ser prestado de forma contínua, não há índice setorial que possa englobar os seus diferentes insumos, bem como se vê inapropriado o índice geral IGP-M, por não retratar a variação efetiva dos custos envolvidos. Assim, a adoção da repactuação, para o caso, se mostra o tipo mais adequado de reajuste.

32. Porém, a forma como a repactuação nos preços dos contratos em questão foi feita, de modo não linear, é indevida por favorecer a manipulação da planilha de custos, resultando em pagamentos a maior à empresa contratada. Importante salientar que todos os itens do serviço contêm, basicamente, a mesma composição de custos (depreciação, IPVA, combustível, manutenção, salários, encargos trabalhistas, entre outros), somente distinguindo as diárias de veículos com ou sem motorista, pela ocorrência ou não de aumento salarial desta categoria profissional (fls. 62-64, anexo 3). Mesmo assim, a aplicação de reajuste não pode deixar de ser linear aos itens comuns, o que não foi demonstrado nos autos.

33. Com isso, não cabe a alegação do Sr. Ruy de Lima Casaes de que o reajuste por média global se justificaria pelo contrato ser de empreitada por preço global ou que o aumento diferenciado foi devido à majoração dos encargos trabalhistas da categoria dos motoristas. Ainda que a Administração pague por

preço global, a variação nos custos, inclusive uma possível majoração no salário dos motoristas, deve atingir todos os itens correspondentes, necessariamente, em razão de possuírem os mesmos custos; o que afasta também a argumentação da empresa Sixt Rent a Car de que não foi comunicada sobre a obrigatoriedade de linearidade, já que esta condição está intrínseca à repactuação. Exemplificando, diárias de 10h com motoristas para cada veículo sofreram aumentos diferentes entre si e desproporcionais ao reajuste global concedido de 9%, como se vê no quadro abaixo para a região Centro-Oeste (Anexos B.1, B.2 e B.3 do relatório de inspeção; fls. 41-43, anexo 3):

Tipo de Veículo	Valores Iniciais (Nov/2002)	Valor Reajustado no 1º TA (Nov/2003)	Percentual Aplicado
EXECUTIVO			
diária	220,00	290,00	31,82%
hora extra	38,00	50,00	31,58%
POPULAR			
diária	115,00	155,00	34,78%
hora extra	25,00	30,00	20,00%
VAN			
diária	250,00	310,00	24,00%
hora extra	29,00	35,00	20,69%
MIC. ÔNIBUS			
diária	240,00	350,00	45,83%
hora extra	35,00	55,00	57,14%
ÔNIBUS			
diária	300,00	390,00	30,00%
hora extra	45,00	65,00	44,44%
KOMBI			
diária	150,00	150,00	0,00%
hora extra	25,00	25,00	0,00%
CAMINHÃO			
diária	310,00	310,00	0,00%
hora extra	10,00	10,00	0,00%

34. A adoção da repactuação, consoante as decisões citadas nos itens 27 e 28 acima, exige a exata proporção do desequilíbrio na composição dos custos do serviço e requer a devida demonstração dos fatos que ensejaram a variação nos preços.

35. Ao contrário da afirmação da empresa Sixt Rent a Car, de que os pedidos de reajuste foram formulados com subsídios que permitissem ao Cerimonial a avaliação do pleito, verificam-se apenas informações genéricas das causas do aumento. Da solicitação para o reajuste nos primeiros termos aditivos aos Contratos 6, 7 e 8/2002, datados de 14/11/2003 (fl. 65, anexo 3), consta o seguinte:

‘- solicitamos reajustes na média de 9%, abaixo dos 22% do IGP-M, geralmente usado para correção de contratos;

- os dissídios coletivos da categoria ‘motorista’ obtiveram reajustes entre 18 e 20% nas convenções coletivas deste ano, sendo que tal aumento refletiu no custo deste item;

- em nossa planilha de custos, o item ‘motorista’ representa aproximadamente 45% do custo total do serviço, sendo que pleiteamos reajuste proporcional nos preços com motorista, ou seja, um reajuste de 20% sobre os 45% deste item, que totalizam assim os 9% pleiteados;

- os preços sem motorista praticamente não foram reajustados.’

36. Não obstante a empresa ter comparado o percentual solicitado com o IGP-M, este índice geral não poderia ser aplicado no caso concreto como reequilíbrio financeiro, em razão da utilização da



repactuação, que prevê apenas a efetiva recomposição dos custos contratuais. O IGP-M, por outro lado, leva em consideração preços de produtos não envolvidos diretamente com o objeto contratado.

37. A própria empresa, em seu pedido transcrito acima, menciona que, exceto o salário dos motoristas, os demais custos do serviço praticamente não sofreram reajustes. Quanto à majoração do salário da categoria profissional, a empresa não especificou, de modo exato, qual o aumento incorrido, expondo que seria de 18% a 20%. No seu cálculo, porém, foi adotado o extremo de 20%. Apesar dessa inexatidão, observa-se que, dentro dos parâmetros apresentados pela empresa, o índice de 9% estaria corretamente previsto, considerando que somente o salário do motorista refletiu variações inflacionárias, cujo custo representaria 45% do total do serviço. Sobre esse percentual na composição do custo, incidiu a variação de 20%, chegando-se ao índice de 9%.

38. Nesse sentido, conforme o pactuado, o correto seria o aumento linear de 9% para todos os itens que preveem motoristas. Ocorre que isso não aconteceu na execução contratual. Os itens mais demandados sofreram reajustes muito acima desse percentual, em torno de 40% em alguns casos, e itens poucos ou nada demandados, mesmo com motorista (ou seja, que sofreriam diretamente os efeitos do dissídio coletivo) não tiveram qualquer elevação.

39. Como agravante, observa-se que a solicitação da empresa não foi acompanhada de qualquer documento que comprovasse os fatos alegados, nem houve exigência de sua apresentação por parte do Cerimonial/MRE, que, por sua vez, aceitou o reajuste de imediato, com base apenas nas sucintas informações prestadas pela empresa.

40. Também não merece acolhimento o argumento do Sr. Ruy de Lima Casaes no sentido de que, para caracterizar ‘jogo de planilha’, se torna indispensável que os preços dos serviços estejam acima dos valores de mercado. Primeiramente, no caso concreto, consideram-se preços ‘de mercado’ aqueles ofertados pela licitante vencedora quando de sua proposta, e que se enquadram na pesquisa prévia de preços feita pelo órgão e aceitos pela comissão de licitação. Para serviços continuados, o que deve ser avaliado no momento das renovações é se os itens que compõem a planilha de custo sofreram reajustes, o que não foi feito pelo MRE, que, como dito acima, simplesmente aceitou as singelas justificativas da empresa Sixt Rent a Car para a repactuação.

41. A repactuação, assim, deve refletir a real variação nos preços dos custos dos serviços prestados, cujos índices devem incidir sobre os valores praticados no contrato. Os reajustes são aplicados aos preços originais ofertados na licitação pela empresa e firmados no contrato, ajustados apenas em razão do desequilíbrio causado nos preços dos custos, não havendo, dessa forma, espaço para se falar em adequação aos preços de mercado no intuito de elevar o preço contratado, nem de afastar a caracterização de eventual ‘jogo de planilha’. Qualquer reajuste fora desses padrões pode significar uma extensão injustificada nos lucros da empresa. E à Administração Pública não cabe o papel de conceder tais aumentos.

42. O ‘jogo de planilha’ praticado nos contratos ora examinados está configurado devido ao remanejamento de percentuais de reajuste aos itens da planilha de modo a representar, por fim, um aumento no lucro real da empresa, em distorção ao índice de reajuste previsto de 9%. Em relação às decisões do TCU citadas pelo defendente (Acórdãos 219/2004, 13/2006, 82/2007, todos do Plenário), ressalta-se que são concernentes a auditorias de obras, quando a verificação de ‘jogo de planilha’ geralmente está associada a alterações nos projetos das obras, sem relação ao instituto do reajuste, o que difere da presente contratação.

43. De modo similar, não cabe o argumento da empresa Sixt Rent a Car ao dizer que o próprio relatório de inspeção do TCU conclui que ‘os preços praticados são razoáveis’ (fl. 15, anexo 3). O texto do relatório se refere aos contratos novos firmados em 2007 e os valores ora questionados estão vinculados aos contratos celebrados em 2002, cujos preços deveriam sofrer reajustes pelas variações efetivas existentes até o término da vigência contratual, ocorrida em 2007.

44. Em análise primeiramente acerca da situação fática causal do dano, verifica-se que as defesas apresentadas não lograram afastar a existência de irregularidade nos primeiros reajustes dos contratos, baseados em percentuais distorcidos por ‘jogo de planilha’, o que gerou prejuízo à Administração Pública em decorrência dos pagamentos feitos a maior à empresa contratada até o término da vigência contratual,



em 2007, uma vez que, embora os reajustes seguintes tenham sido aplicados linearmente, estes sofreram o impacto da distorção constatada no primeiro reajuste.

45. Antes de examinar a responsabilidade pelo dano causado, importa aduzir uma emenda de algumas colocações apresentadas nos itens 13 a 20 do relatório de inspeção, referente ao segundo reajuste, concedido nos 3º termos aditivos aos três contratos, em novembro de 2005 (fls. 3-4, anexo 3).

46. O relatório descreve que a determinação contida no item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara, de que o Cerimonial informasse *‘as providências adotadas com vistas ao ressarcimento ao erário da importância paga indevidamente à empresa Brasília Rent a Car’*, originou-se da constatação feita pela Ciset/MRE, nas contas de 2005, *‘de aplicação de índices majorados em desacordo com o termo aditivo’*, sendo que, à época, o gestor manifestou que providenciaria a assinatura de termo aditivo para correção dos preços por item da planilha (itens 13 a 15 do relatório). A seguir, relata que, até a assinatura dos 3º termos aditivos, não havia notícias de providências quanto ao respectivo ressarcimento, bem como não se verificou a falta de linearidade nos reajustes aplicados nos 3º e 4º termos aditivos, mas somente nos primeiros (itens 16 a 20 do relatório).

47. Ocorre que o relatório da Ciset/MRE, elaborado nas contas de 2005, apenas trata dos 3º termos aditivos aos contratos 6, 7 e 8/2002 (fls. 42-45, vol. principal), conforme o trecho transcrito abaixo:

*‘69. Conforme item 1.2 da cláusula primeira dos **terceiros termos aditivos** aos contratos supra mencionados, os preços dos serviços de locação de veículos foram reajustados em 11,17%, 7,1% e 6,4%.*

70. Para justificar o aumento dos custos dos serviços, a empresa alegou que os pequenos reajustes de preços visavam a compensar os aumentos de combustíveis, sem, entretanto indicar o fundamento legal dos reajustes de preços nem demonstrar, em planilha, os cálculos que resultaram na aplicação dos índices percentuais pretendidos de aumento dos custos dos serviços. (...)

...

*72. A Auditoria verificou que a empresa **não aplicou o percentual do reajuste mencionado nos termos aditivos sobre todos os valores da tabela de preços unitários.**’ (não grifado no original)*

48. Em exame dos autos, observa-se que o Setor de Contabilidade do Cerimonial encaminhou email à empresa Sixt Rent a Car, datado de 8/5/2006 (fl. 117, anexo 3), para que se pronunciasse a respeito das constatações da Ciset/MRE. A empresa respondeu em 10/5/2006 (fls. 118-120, anexo 3), mencionando inicialmente que o preço dos itens é composto por (a) custo do veículo, representando 30%; (b) motorista, também com 30%; e (c) combustível, com 40%. Aqui cabe a ressalva de que não há planilha que demonstre esses percentuais atribuídos pela empresa, os quais são até conflitantes com a afirmação da própria empresa na solicitação do primeiro reajuste, quando informou que o custo com motorista representava 45% do custo total do serviço, transcrito no item 35 acima (fl. 65, anexo 3). Depois, a empresa procura justificar o aumento, sem apresentar qualquer documentação, com os seguintes argumentos, em resumo:

a) para o item ‘veículos’, houve variação global de mais de 40%, conforme o site www.anfavea.com.br e nota fiscal de compra do Astra Sedan (muito utilizado no contrato) em 2003 e 2005, cuja variação é de 40,06%;

b) para o item ‘motorista’, houve variação de 31,90% entre 2003 e 2005, conforme convenções coletivas;

c) para o item ‘combustível’, houve variação de 55,49% no período de Nov/2003 e Nov/2005, conforme o site www.anp.gov.br;

d) aplicando os percentuais acima com o correspondente peso na composição dos custos, o aumento seria de 43,79%. Apesar dessa variação, o pedido de reajuste global, e não linear, foi de 11,17%, 7,1% e 6,4% para os contratos, pelo fato de a utilização e solicitação dos serviços também não serem de forma linear, além de favorecer o Cerimonial, que pagaria reajuste em itens que não utiliza; e

e) as variações percentuais, apesar de serem altas em alguns casos, têm valores absolutos baixos.

49. Em 12/9/2009, a empresa Sixt Rent a Car encaminhou documento ao Setor de Contabilidade (fl. 121, anexo 3), no qual se confirma a correção nos percentuais do reajuste aplicado nos 3º termos aditivos, ajustados de forma linear, além de haver pedido de orientação ao órgão para devolver o valor de R\$ 3.657,00, calculado pela própria empresa como diferença recebida a maior pelos serviços prestados antes



da efetiva correção. Não consta dos autos, porém, qualquer manifestação subsequente do MRE acerca do teor do documento ou da comprovação de pagamento do débito.

50. Dessa forma, observa-se que os percentuais do reajuste concedido nos 3º termos aditivos não foram aplicados inicialmente de forma linear, sendo corrigidos posteriormente, de acordo com as novas planilhas de custos juntados aos autos (fls. 122-124, anexo 3), com as quais o relatório de inspeção se fundamenta quando dispõe que havia irregularidade apenas no reajuste concedido no primeiro termo aditivo.

51. Essa sequência dos fatos se revela importante para mostrar que, especificamente ao item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara, o Cerimonial atendeu à determinação do TCU, uma vez que tinha por referência apenas os reajustes de 11,17%, 7,1% e 6,4%, concedidos nos 3º termos aditivos. Por outro lado, tal circunstância não exime o gestor pela manutenção do reajuste indevido dos 1º termos aditivos, verificado pela equipe de inspeção, já que, uma vez informado pelos órgãos de controle nas contas de 2005, uma simples releitura do processo contratual verificaria igual irregularidade também nos termos aditivos anteriores.

52. Nesse passo, em exame da responsabilização pelo dano ao erário decorrente do reajuste indevido concedido nos 1º termos aditivos, cabe transcrever, inicialmente, ensinamento do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Dr. Lucas Rocha Furtado, presente no relatório que embasou o Acórdão 953/2006-1ª Câmara, para subsidiar a análise a ser procedida:

‘(...) é importante ressaltar, de início, que a responsabilidade que se apura nos processos de Tomada de Contas Especial, com vistas à verificação da existência de débito e à identificação de seu responsável, segue os fundamentos da responsabilidade civil subjetiva. (...)

E são três, em síntese, os pressupostos a serem satisfeitos para que sobre o agente incida o dever de reparação: i) a ocorrência de dano; ii) a presença de culpa, tomada em seu sentido amplo; e iii) a existência de nexo de causalidade, ligando a conduta culposa ao resultado (ao dano).’

53. Em sua defesa, o Sr. Ruy de Lima Casaes argumenta que a sua assinatura no aditamento não revela irregularidade em si, sendo precedida por informações e pareceres que não apresentavam erros grosseiros ou vícios aparentes. Também sustenta que o cargo por ele exercido (Chefe do Cerimonial) exigia uma maior participação nas funções políticas da unidade, o que demandava delegar as atribuições administrativas relativas às contratações ao Setor de Contabilidade, inclusive o acompanhamento dos contratos, cujos procedimentos escapavam de seu envolvimento direto, além de impossibilitá-lo de conhecer em detalhe todas essas atividades.

54. Nos órgãos públicos, as atividades concernentes às licitações e contratos são conferidas, de fato, a unidades internas específicas, pela distribuição de competências, com participação em maior ou menor grau da autoridade máxima, consoante os atos de delegação. No Cerimonial do MRE, observa-se que o Setor de Contabilidade possui as atribuições para a condução processual das contratações, porém os documentos acostados aos autos demonstram que o gestor detém responsabilidade e tem participação direta nas tomadas de decisões, a exemplo das próprias assinaturas dos contratos e todos os seus aditivos (fls. 44-61, 83-105, anexo 3) e dos memorandos endereçados à Consultoria Jurídica (fls. 78-79, 107-112, anexo 3). Nesse aspecto, o ato irregular foi praticado pelo gestor, e não por agentes delegados ou subordinados, o que lhe exigia maior zelo no controle das atividades, mesmo sendo desenvolvidas por outros setores administrativos.

55. Ao contrário da alegação do Sr. Ruy de Lima Casaes, a irregularidade não está no acompanhamento da execução do contrato, nem na liquidação das despesas, cujos serviços foram devidamente atestados, mas na formalização dos 1º aditivos aos contratos 6, 7 e 8/2002, fundamentados em planilhas com preços desproporcionais elaboradas pela empresa contratada, ocasionando prejuízo à Administração Pública.

56. Quanto ao Parecer/CJ/CGDA 477/2003 (fls. 80-82, anexo 3), antecedente à celebração dos termos aditivos, observa-se que a Consultoria Jurídica se preocupou com o percentual solicitado pela empresa de 9%, perante a frustração da pesquisa de preços realizada pelo Setor Financeiro do Cerimonial, em virtude da falta de resposta das empresas contatadas (fls. 66-77, anexo 3), alertando o órgão sobre a



necessidade de verificar a razoabilidade dos preços em relação aos praticados no mercado e de averiguar a variação do IGP-M, em comparação ao percentual solicitado.

57. Do que se depreende do exame jurídico, em seus itens 1, 3 e 4, parece que a planilha dos preços não foi submetida ao parecerista, que se baseou nas minutas dos aditivos, no Memorando/CGPL 219/2003 e na solicitação da empresa (fls. 65, 78-79, anexo 3). Considerando a ausência de análise da planilha dos preços pela Consultoria Jurídica, o parecer jurídico, dessa forma, não pode servir como excludente de responsabilidade do gestor, que, ao firmar o termo aditivo, assumiu as consequências jurídicas do ato praticado.

58. Mesmo que o dirigente máximo se dedique aos exercícios das atividades-fim da unidade, não está isento de exercer, na qualidade de ordenador de despesas, o controle hierárquico sobre as demais ações, especialmente naquelas em que haja a sua participação direta na decisão. No caso específico, a repactuação concedida aos preços dos serviços prestados sem qualquer documentação que comprovasse a variação de seus custos e baseada em planilha com evidentes distorções em relação ao percentual concedido no termo aditivo, configurando o chamado 'jogo de planilha', demonstram uma conduta negligente do Sr. Ruy de Lima Casaes, ao assinar os termos aditivos com erros graves que resultaram em dano ao erário.

59. Além desses elementos, acrescenta-se, como agravante, a circunstância relatada no item 48 acima. A Ciset/MRE, ao elaborar o relatório de auditoria referente às contas de 2005, solicitou ao gestor, Sr. Ruy de Lima Casaes, que se pronunciasse acerca da irregularidade nos reajustes concedidos nos 3º termos aditivos, aplicados também de forma global. Embora se observe a correção dos percentuais, ajustados linearmente, constata-se a falta do dever de diligência do gestor, já que, por se tratar do segundo reajuste do contrato, lhe caberia o cuidado de determinar um exame mais acurado do reajuste anterior. Tal medida, além da possibilidade de corrigir a irregularidade oportunamente, também evitaria a continuidade dos pagamentos a maior até o término da vigência contratual, ocorrido em novembro de 2007.

60. Dessa forma, resta caracterizada a culpa **in vigilando** do Sr. Ruy de Lima Casaes, haja vista a conduta negligente no dever de supervisão, concorrendo ao prejuízo causado ao erário. O erro verificado é inescusável, pois as condições do caso concreto permitiam a constatação da irregularidade, inexistindo, assim, a certeza de boa-fé dos responsáveis.

61. De igual modo, não podem ser aceitos os argumentos apresentados pela empresa Sixt Rent a Car, segundo a qual apenas pleiteou o reajuste, sendo que o erro administrativo na sua concessão não pode ser a ela atribuído, além de ser incabível a devolução de valores por serviços prestados.

62. Primeiro, ressalta-se que não se questiona a efetiva prestação dos serviços, e sim a adequação dos preços por eles pagos pela Administração em razão dos reajustes concedidos. De acordo com a análise procedida nos itens acima, verifica-se que os preços dos serviços reajustados não se mostram consentâneos com o percentual fixado nos termos aditivos, com manifestação evidente de 'jogo de planilha'. No caso, ao receber indevidamente valores a maior, a empresa tem, por consequência jurídica, a obrigação de ressarcir o prejuízo causado, independentemente da verificação de quem deu causa, ou seja, uma eventual negligência do órgão administrativo não isenta a empresa de ressarcir a quantia recebida de modo irregular.

63. Ademais, vale observar que a empresa, na ocasião do primeiro reajuste, já prestava os serviços por um ano (novembro de 2002 a novembro de 2003) e tinha conhecimento da demanda do Cerimonial, o que contribuiu para que apresentasse planilha com reajustes desproporcionais ao fixado de 9%, com percentuais maiores aos itens de maior demanda e, àqueles de pequena ou nenhuma demanda, sem reajuste, ou até mesmo diminuição, de modo a manter o preço global da planilha dentro do percentual acordado.

64. Portanto, a empresa Sixt Rent a Car é responsável solidária pelo prejuízo causado à Administração Pública, com obrigação de ressarcir a totalidade da diferença dos valores recebidos a maior, em razão dos reajustes aplicados irregularmente.

CONCLUSÃO

65. A análise dos elementos contidos nos autos resultou na rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ruy de Lima Casaes e pela empresa Sixt Rent a Car, restando verificada a



ocorrência de dano ao erário em razão dos reajustes irregulares concedidos nos primeiros aditivos aos Contratos 6, 7 e 8/2002. O percentual previsto de 9% foi aplicado globalmente, e não de forma linear a todos os preços unitários, o que caracterizou o chamado ‘jogo de planilha’, uma vez que os itens de maior demanda tiveram os maiores reajustes, enquanto que os preços dos demais ou foram mantidos ou sofreram até diminuição.

66. Pelo prejuízo causado, configurou-se a responsabilidade solidária do Sr. Ruy de Lima Casaes e da empresa Sixt Rent a Car, recaindo-lhes a obrigação de ressarcir os valores aos cofres públicos.

67. Os pagamentos indevidos abrangeram desde a celebração dos primeiros aditivos, em 2003, até o término da vigência contratual, em 2007, pois, embora os reajustes seguintes tenham sido aplicados linearmente, estes sofreram o impacto da distorção constatada no primeiro reajuste. Especificamente às presentes contas de 2005, o débito original foi de R\$ 125.891,62.

68. Tendo em vista que o exame destas contas advém de recurso de revisão interposto pelo MP-TCU, cabe considerar que inexistem outros indicativos que mereçam novas análises sobre o restante das informações contidas nos autos. Assim, à exceção da proposta de irregularidade nas contas do Sr. Ruy de Lima Casaes, à época ordenador de despesas, permanecem inalterados os fundamentos para o julgamento dos demais responsáveis.

69. Por fim, em relação ao Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara, apreciado por Relação 20/2007, Ata 13/2007, propõe-se que o Tribunal torne o julgamento das contas dos responsáveis insubsistente, sem prejuízo da manutenção das determinações nele proferidas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Ante o exposto, propõe-se que o Tribunal:

I) nos termos dos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, conheça do presente recurso de revisão interposto pelo MP-TCU para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o julgamento contido no Acórdão 1.110/2007, proferido pela 1ª Câmara na Sessão de 8/5/2007 (Relação 20/2007, Ata 13/2007);

II) julgue irregulares as contas do Sr. Ruy de Lima Casaes, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenando-o, solidariamente com a empresa Sixt Rent a Car, ao pagamento das importâncias a seguir discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
3.827,94	1º/1/2005
4.358,23	29/3/2005
2.210,74	8/6/2005
1.951,91	8/6/2005
10.840,83	29/6/2005
12.096,28	26/8/2005
2.216,90	26/8/2005
1.144,22	30/8/2005
7.482,34	30/8/2005
822,02	5/9/2005
8.849,46	30/9/2005
3.964,82	30/9/2005
7.046,78	20/10/2005
35.723,35	3/11/2005
1.816,59	4/11/2005
148,86	4/11/2005



4.498,30	8/12/2005
5.770,44	8/12/2005
8.547,11	27/12/2005
2.574,50	27/12/2005

III) aplique ao Sr. Ruy de Lima Casaes e à empresa Sixt Rent a Car a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI-TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das multas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV) autorize, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação; e

V) julgue regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis arrolados às fls. 1-2, dando-lhes quitação, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II da Lei nº 8.443/92.”

2. O gerente da 1ª DT/5ª Secex e o Secretário em substituição da unidade técnica anuem à proposta de encaminhamento oferecida pela instrução (fls. 40/41 – anexo 1).

3. O Ministério Público, por seu Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifesta-se de acordo com a proposição do órgão instrutivo, “esclarecendo, todavia, que não há necessidade de tornar insubsistente todo o julgamento contido no Acórdão nº 1.110/2007 – 1ª Câmara, o qual deverá ser alterado apenas no que se refere às contas do responsável Ruy de Lima Casaes e Silva, que passarão de regulares com ressalva para irregulares com imputação de débito solidário e aplicação de multa, conforme sugerido, mantendo-se os seus demais termos em relação aos outros responsáveis arrolados no processo e às determinações já efetuadas”.

4. Por fim – conclui o representante do MP –, “em razão do fundamento indicado para a irregularidade das contas, incluindo a alínea c do inciso III do artigo 16 da Lei nº 8.443/92, o MP/TCU sugere, adicionalmente, que seja determinada a remessa de cópia do acórdão a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Distrito Federal para a adoção das providências que entender cabíveis a cargo daquele órgão, nos termos do § 3º do referido artigo 16, c/c o § 6º do artigo 209 do Regimento Interno deste Tribunal”.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, penso que o presente recurso de revisão deve ser conhecido pelo Tribunal, porquanto satisfeitos os pressupostos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

2. Por meio deste recurso, o Ministério Público junto ao TCU, por sua Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, busca a revisão do Acórdão nº 1.110/2007-TCU-Primeira Câmara, mediante o qual a Corte de Contas resolveu julgar regulares com ressalva as contas de 2005 do Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores, dar quitação aos responsáveis e expedir determinações ao órgão.

3. Excepcionalmente, a instrução quanto ao mérito do recurso sob exame não foi realizada pela Serur, ficando a cargo da 5ª Secex, em cumprimento ao que restou decidido pelo Plenário, na sessão de 24/6/2009, em face da questão de ordem suscitada pelo então Presidente, Ministro Ubiratan Aguiar (fls. 17/19 – anexo 1), quando foi atribuída às unidades técnicas de origem, ou às unidades responsáveis pelos processos que ensejaram a reabertura de contas, a competência para realizar o exame de mérito das contas reabertas

4. A peça recursal em apreço decorre de sugestão formulada pela 5ª Secex, à vista dos resultados de inspeção realizada no Cerimonial do MRE, para subsidiar o exame das contas de 2007 daquele órgão (TC-016.853/2008-4), ensejando ainda a reabertura de suas contas de 2004 (TC 008.309/2005-0) e 2006 (TC 016.883/2007-5).



5. É que, segundo a unidade técnica, foi “*verificada a ocorrência de dano ao erário em razão dos reajustes irregulares concedidos nos primeiros aditivos aos Contratos 6/2002, 7/2002 e 8/2002*”.

6. De acordo com a instrução, “*o percentual previsto de 9% foi aplicado globalmente, e não de forma linear a todos os preços unitários, o que caracterizou o chamado ‘jogo de planilha’, uma vez que os itens de maior demanda tiveram os maiores reajustes, enquanto que os preços dos demais ou foram mantidos ou sofreram até diminuição*”.

7. Pelo prejuízo causado – diz a 5ª Secex –, “*configurou-se a responsabilidade solidária do Sr. Ruy de Lima Casaes e da empresa Sixt Rent a Car, recaindo-lhes a obrigação de ressarcir os valores aos cofres públicos*”, sendo lembrado que “*os pagamentos indevidos abrangeram desde a celebração dos primeiros aditivos, em 2003, até o término da vigência contratual, em 2007, pois, embora os reajustes seguintes tenham sido aplicados linearmente, estes sofreram o impacto da distorção constatada no primeiro reajuste*”, apontando-se nestas contas de 2005 o débito original de R\$ 125.891,62.

8. Consoante visto no relatório precedente, as análises procedidas pela 5ª Secex resultam em conclusões que rejeitam as alegações de defesa trazidas aos autos pelos envolvidos.

9. Assim, a unidade instrutiva acolhe os argumentos apresentados pela autoridade recorrente, Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, sugerindo o provimento do presente recurso de revisão, de forma que as contas dos responsáveis sejam julgadas irregulares, condenando-se solidariamente os implicados ao pagamento das importâncias devidas, sem prejuízo da aplicação a cada um da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, e tornando-se insubsistente o Acórdão nº 1.110/2007-TCU-Primeira Câmara.

10. Em sua manifestação como *custos legis*, o **Parquet** Especializado, por seu Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, aquiesce à proposição da unidade técnica.

11. Peço vênias para dissentir do posicionamento defendido pela 5ª Secex, bem assim da tese patrocinada pelo Ministério Público, tanto na sua atuação como parte no processo quanto no exercício da função de fiscal da lei (*custos legis*), pelas razões que passo a expor.

12. Primeiramente, importa lembrar algumas informações trazidas na instrução da 5ª Secex, para melhor compreensão do assunto. Diz a unidade técnica:

“7. Segundo a equipe de inspeção, a irregularidade foi verificada sinteticamente pela Ciset/MRE no Relatório Sintético de Auditoria de Gestão 12/2006, referente às contas do Cerimonial de 2005 (TC 011.757/2006-9), sendo que, à época, o gestor havia informado que o Setor de Contabilidade providenciaria a assinatura de termo aditivo para correção dos preços por item da planilha de preços e para definição do índice de reajuste, **o que levou o TCU a proferir apenas determinação ao órgão para que informasse ‘as providências adotadas com vistas ao ressarcimento ao erário da importância paga indevidamente à empresa Brasília Rent a Car’** (item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara). Contudo, não foram adotadas providências quanto ao respectivo ressarcimento, motivo pelo qual foram efetivadas as presentes citações.

(...)

29. A falha contratual quanto à previsão da forma de reajustamento foi verificada pela Ciset/MRE e analisada pelo TCU nas contas de 2004 (fls. 75-81, vol. principal), sendo objeto de determinação quando do seu julgamento (itens 1.1.12 e 1.1.13 do Acórdão 2.170/2006-1ª Câmara), **já cumprido pelo órgão** conforme se observa nos novos contratos firmados em 2007 para a prestação de serviços de locação de veículos, que estabeleceram a repactuação como forma de reajuste (cláusula quinta dos Contratos 17-A/2007, 17-B/2007 e 17-C/2007; fls. 128-137, anexo 4). Em relação ao reajuste concedido nos primeiros termos aditivos, o exame do TCU naquela conta, elaborado com base nas informações prestadas pela Ciset/MRE, se concentrou, à época, no percentual de 9%, **o qual foi considerado aceitável por estar próximo à média aritmética simples entre os índices INPC e IGP-M, não se adentrando, porém, no modo de sua aplicação, feita globalmente, e não para cada item unitário.**

(...)

46. O relatório descreve que a determinação contida no item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara, de que o Cerimonial informasse ‘*as providências adotadas com vistas ao ressarcimento ao*



erário da importância paga indevidamente à empresa Brasília Rent a Car', originou-se da constatação feita pela Ciset/MRE, nas contas de 2005, 'de aplicação de índices majorados em desacordo com o termo aditivo', sendo que, à época, o gestor manifestou que providenciaria a assinatura de termo aditivo para correção dos preços por item da planilha (itens 13 a 15 do relatório). A seguir, relata que, até a assinatura dos 3º termos aditivos, não havia notícias de providências quanto ao respectivo ressarcimento, bem como não se verificou a falta de linearidade nos reajustes aplicados nos 3º e 4º termos aditivos, mas somente nos primeiros (itens 16 a 20 do relatório).

47. Ocorre que o relatório da Ciset/MRE, elaborado nas contas de 2005, apenas trata dos 3º termos aditivos aos contratos 6, 7 e 8/2002 (fls. 116-119, anexo 4), conforme o trecho transcrito abaixo:

*'69. Conforme item 1.2 da cláusula primeira dos **terceiros termos aditivos** aos contratos supra mencionados, os preços dos serviços de locação de veículos foram reajustados em 11,17%, 7,1% e 6,4%.*

70. Para justificar o aumento dos custos dos serviços, a empresa alegou que os pequenos reajustes de preços visavam a compensar os aumentos de combustíveis, sem, entretanto indicar o fundamento legal dos reajustes de preços nem demonstrar, em planilha, os cálculos que resultaram na aplicação dos índices percentuais pretendidos de aumento dos custos dos serviços. (...)

...

*72. A Auditoria verificou que a empresa **não aplicou o percentual do reajuste mencionado nos termos aditivos sobre todos os valores da tabela de preços unitários.**' (não grifado no original)*

48. Em exame dos autos, observa-se que o Setor de Contabilidade do Cerimonial encaminhou email à empresa Sixt Rent a Car, datado de 8/5/2006 (fl. 120, anexo 4), para que se pronunciasse a respeito das constatações da Ciset/MRE. A empresa respondeu em 10/5/2006 (fls. 121-123, anexo 4), mencionando inicialmente que o preço dos itens é composto por (a) custo do veículo, representando 30%; (b) motorista, também com 30%; e (c) combustível, com 40%. Aqui cabe a ressalva de que não há planilha que demonstre esses percentuais atribuídos pela empresa, os quais são até conflitantes com a afirmação da própria empresa na solicitação do primeiro reajuste, quando informou que o custo com motorista representava 45% do custo total do serviço, transcrito no item 35 acima (fl. 68, anexo 4). Depois, a empresa procura justificar o aumento, sem apresentar qualquer documentação, com os seguintes argumentos, em resumo:

a) para o item 'veículos', houve variação global de mais de 40%, conforme o site www.anfavea.com.br e nota fiscal de compra do Astra Sedan (muito utilizado no contrato) em 2003 e 2005, cuja variação é de 40,06%;

b) para o item 'motorista', houve variação de 31,90% entre 2003 e 2005, conforme convenções coletivas;

c) para o item 'combustível', houve variação de 55,49% no período de Nov/2003 e Nov/2005, conforme o site www.anp.gov.br;

d) aplicando os percentuais acima com o correspondente peso na composição dos custos, o aumento seria de 43,79%. Apesar dessa variação, o pedido de reajuste global, e não linear, foi de 11,17%, 7,1% e 6,4% para os contratos, pelo fato de a utilização e solicitação dos serviços também não serem de forma linear, além de favorecer o Cerimonial, que pagaria reajuste em itens que não utiliza; e

e) as variações percentuais, apesar de serem altas em alguns casos, têm valores absolutos baixos.

49. Em 12/9/2009, a empresa Sixt Rent a Car encaminhou documento ao Setor de Contabilidade (fl. 124, anexo 4), no qual se confirma a correção nos percentuais do reajuste aplicado nos 3º termos aditivos, ajustados de forma linear, além de haver pedido de orientação ao órgão para devolver o valor de R\$ 3.657,00, calculado pela própria empresa como diferença recebida a maior pelos serviços prestados antes da efetiva correção. Não consta dos autos, porém, qualquer manifestação subsequente do MRE acerca do teor do documento ou da comprovação de pagamento do débito.

50. Dessa forma, observa-se que os percentuais do reajuste concedido nos 3º termos aditivos não foram aplicados inicialmente de forma linear, **sendo corrigidos posteriormente**, de acordo com as novas planilhas de custos juntados aos autos (fls. 125-127, anexo 4), com as quais o relatório de inspeção se fundamenta quando dispõe que havia irregularidade apenas no reajuste concedido no primeiro termo aditivo.



51. Essa sequência dos fatos se revela importante para mostrar que, especificamente ao item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara, **o Cerimonial atendeu à determinação do TCU**, uma vez que tinha por referência apenas os reajustes de 11,17%, 7,1% e 6,4%, concedidos nos 3º termos aditivos. Por outro lado, tal circunstância não exime o gestor pela manutenção do reajuste indevido dos 1º termos aditivos, verificado pela equipe de inspeção, já que, uma vez informado pelos órgãos de controle nas contas de 2005, uma simples releitura do processo contratual verificaria igual irregularidade também nos termos aditivos anteriores.” (destacamos).

13. Por aí se vê que o próprio TCU não definiu com a necessária clareza a questão que deveria merecer providências saneadoras por parte do gestor, senhor Ruy de Lima Casaes e Silva.

14. Ou seja, no tocante às contas de 2004, é dito pela instrução que, *“em relação ao reajuste concedido nos primeiros termos aditivos, o exame do TCU (...) se concentrou, à época, no percentual de 9%, o qual **foi considerado aceitável** por estar próximo à média aritmética simples entre os índices INPC e IGP-M, não se adentrando, porém, no modo de sua aplicação, feita globalmente, e não para cada item unitário”*. (destacamos).

15. Daí a determinação do Tribunal ter ficado na ocasião restrita aos seguintes aspectos do problema:

Acórdão 2.170/2006-1ª Câmara (contas de 2004)

“1.1.12. explicita nos editais e contratos os critérios de reajustamento dos preços, nos termos do art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993;

1.1.13. adote índice de reajustamento de preços, conforme os bens e/ou serviços concernentes ao objeto dos contratos, adequado ao reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das avenças;”

16. E quanto a isso, é esclarecido pela 5ª Secex que a determinação do Tribunal **foi cumprida** pelo Cerimonial do MRE (v. item 29 da instrução), *“conforme se observa nos novos contratos firmados em 2007 para a prestação de serviços de locação de veículos, que estabeleceram a repactuação como forma de reajuste (cláusula quinta dos Contratos 17-A/2007, 17-B/2007 e 17-C/2007; fls. 128-137, anexo 4)”*.

17. Na sequência, tivemos estas contas de 2005, de cujo exame adveio a determinação contida no item 1.1.5.1 do Acórdão nº 1.110/2007-TCU-Primeira Câmara, a saber:

“1.1.5.1. informe as providências adotadas com vistas ao ressarcimento ao Erário da importância paga indevidamente à empresa Brasília Rent a Car;”

18. Aqui também, veja-se que, segundo a 5ª Secex (cf. item 51 da instrução), *“especificamente sobre o item 1.1.5.1 do Acórdão 1.110/2007-1ª Câmara, **o Cerimonial atendeu à determinação do TCU**, uma vez que tinha por referência apenas os reajustes de 11,17%, 7,1% e 6,4%, concedidos nos 3º termos aditivos”*.

19. Então, a verdadeira extensão do problema só foi revelada quando, em 2010, a Secretaria de Controle Externo competente realizou inspeção no Cerimonial do MRE, com vistas a subsidiar o exame das contas de 2007 daquele órgão (TC-016.853/2008-4).

20. Desse modo, não se pode afirmar que o gestor tenha incorrido em descumprimento de determinação da Corte de Contas, dado que, nas vezes em que foram expedidas orientações tendentes à implementação de medidas nesse campo, a própria instrução reconhece o pleno atendimento por parte da unidade jurisdicionada.

21. Por outro lado, é de notar que o Tribunal, diante dessa ocorrência naquelas contas (2004 e 2005), sequer aventou a hipótese de imputar débito ao gestor em razão de tal impropriedade, certamente porque não viu suporte fático para tanto.

22. Assim, no que tange aos débitos apurados com o devido detalhamento somente após a inspeção em comento, alcançando os exercícios de 2004 a 2007, creio de todo acertada a recente deliberação desta Casa, nos autos do TC- 016.853/2008-4, quando do julgamento das contas de 2007 do Cerimonial/MRE.

23. Tivemos aí a aprovação do seguinte posicionamento defendido pelo Relator, Ministro José Múcio, no voto condutor do Acórdão nº 3.356/2011 – TCU – Primeira Câmara, na mesma linha da orientação que o TCU adotou sobre o assunto nas contas de 2004 e 2005 do referido órgão:

Acórdão nº 3.356/2011 – TCU – Primeira Câmara (voto do Ministro-Relator José Múcio)



“10. Verifico que a forma como a questão do reajuste contratual impugnado foi conduzida no âmbito da unidade do MRE demonstra consistentes indícios de que o procedimento que deferiu o pleito da contratada procurou se guiar pelo caminho da legalidade e economicidade, porquanto: houve tentativa de pesquisa de preços para basilar a decisão, conquanto malograda por fatores alheios à vontade da Administração; foi solicitado parecer jurídico anterior à concessão do reajuste; o trâmite do processo seguiu rito ordinário; foram feitas as modificações devidas nos termos das cláusulas dos novos contratos para evitar o erro outrora cometido.

11. Com efeito, os seguintes trechos do Parecer/CJ/CGDA/nº 477/2003 da Consultoria Jurídica do MRE (fls. 37/39, anexo 13) demonstram que, no presente caso, o gestor não agiu com desídia deliberada, tampouco exacerbada (grifos acrescidos):

‘O Senhor Chefe do Cerimonial encaminha à apreciação desta Consultoria Jurídica, para exame e parecer, minutas referentes ao Primeiro Termo Aditivo aos Contratos nºs 06/2002, 07/2002 e 08/2002, objetivando a prorrogação da vigência dos mesmos até 27 de novembro de 2004 e o reajuste do valor mensal dos contratos em 09 % (...).

03 - (...) o Setor de Contabilidade do Cerimonoial solicitou propostas de preços entre empresas dos ramos dos serviços ora contratados. No entanto, das seis empresas contatadas, nenhuma encaminhou resposta à solicitação feita pelo Ministério.’ (...)

08 - Finalmente, devendo-se levar em consideração as ponderações acima alinhadas, e estando as Minutas do Primeiro Termo Aditivo aos Contratos nºs 06/2002, 07/2002 e 08/2002 em conformidade com os ditames legais, a conclusão do presente Parecer é pela possibilidade legal da prorrogação contratual.’

12. Ressalte-se, também, que o MRE já tomou as devidas providências para evitar as falhas que levaram o seu Cerimonial a autorizar uma majoração de preços sem as devidas precauções quanto a um provável mascaramento de reajustes indevidos no bojo de planilhas que lhe sejam apresentadas, como se depreende da seguinte informação da unidade técnica (grifei): *‘Dentre as determinações, exclui-se apenas aquela relacionada ao item III.b do relatório de inspeção (fl. 89, vol. principal), por entender que a forma de evitar o chamado ‘jogo de planilha’ é a demonstração analítica, quando da aplicação da repactuação, da variação dos custos que integram o contrato. Segundo consta do item 33 desta instrução, os novos contratos firmados em 2007 já contêm essa previsão, sendo, assim, prescindível o encaminhamento de alerta nesse sentido’.*

13. Quanto ao recebimento pela empresa Sixt Rent a Car de valores indevidos, em razão da manipulação de índices de reajuste, entendo que as apurações feitas pela 5ª Secex não merecem reparos.

14. A empresa, nas suas alegações de defesa, não logrou justificar, mediante a necessária apresentação detalhada e circunstanciada de planilhas acompanhadas dos respectivos documentos comprobatórios, os motivos da solicitação de reajustes embutidos, ou seja, em descompasso com os custos reais dos serviços por ela prestados, conquanto tenha recebido majoração linear que, ao final, se revelou num embuste.

15. No caso da contratada, ao contrário do gestor, não se tratou de mera desatenção, mas de manobra deliberada, consubstanciada em ato sem a transparência necessária para que, inclusive, a contratante se precavesse de conceder o reajuste indevido. Assim, suas alegações devem ser rejeitadas.

16. Todavia, em que pese a falha de vários setores do MRE, e não somente do Cerimonial, em não ter percebido a mencionada manobra da empresa, não vejo nos autos indícios suficientes para afirmar que a conduta do ex-titular dessa unidade foi de reprovabilidade bastante para sua responsabilização, porquanto não constam dos autos elementos objetivos que indiquem locupletamento ou ter ele agido com dolo ou culpa grave, de forma a justificar que se lhe impute débito ou multa. Ademais, dadas as vicissitudes da situação, em que posteriormente se nota a armadilha preparada pela empresa, reputo que sua conduta foi a que, na média, muitos acabariam seguindo. Acolho, portanto, suas alegações de defesa.

17. No presente caso, verifico que a solução mais razoável para tentar reaver o dano é estabelecer prazo para que o Cerimonial/MRE, em conjunto com os órgãos competentes desse Ministério, tome as medidas administrativas e/ou judiciais, com vistas ao ressarcimento ao erário das importâncias pagas indevidamente à empresa Sixt Rent a Car, no bojo dos aditivos contratuais ora questionados.



18. Para garantir a eficácia desta determinação, inclusive em consonância com a mencionada Portaria-Segecex (arts. 1º, 2º e 3º), a unidade técnica deve autuar processo específico de monitoramento com vistas a verificar seu cumprimento e os resultados dela advindos.

19. Pelas razões acima, e em prestígio ao princípio da razoabilidade, o qual, em essência, preconiza que as decisões dos agentes e órgão públicos na pacificação de conflitos sejam ponderadas pelo bom senso, prudência, moderação e atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias objetivas que envolvem a prática do ato impugnado, proponho julgar regulares com ressalva as presentes contas.”

24. Com isso, no item 9.2 do aludido Acórdão nº 3.356/2011 – TCU – Primeira Câmara, constou a seguinte determinação, cujo atendimento oportunamente regularizará a pendência quanto aos débitos apurados pela unidade técnica, satisfazendo, assim, o que está sendo exigido em termos de devolução nas contas dos exercícios de 2004 a 2007:

Acórdão nº 3.356/2011 – TCU – Primeira Câmara

“9.2. determinar ao Cerimonial/MRE que, em conjunto com os órgãos competentes desse Ministério, tome as medidas administrativas e/ou judiciais, com vistas ao ressarcimento ao erário das importâncias pagas indevidamente à empresa Sixt Rent a Car, no bojo dos Contratos 6/2002, 7/2002 e 8/2002, e, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência deste acórdão, encaminhe ao Tribunal informações e documentos pertinentes sobre as providências efetivadas;”

25. A propósito, no item 9.4 do mesmo Acórdão nº 3.356/2011 – TCU – Primeira Câmara, foi determinado à 5ª Secex que autuasse processo específico para monitorar o cumprimento da determinação constante do item 9.2 acima reproduzido, o que garantirá a efetividade do controle quanto a esse ponto.

26. Colocada a matéria nesses termos, a prevalecer o ponto de vista defendido pelo Ministério Público nestes autos, o gestor do Cerimonial/MRE receberia do TCU nesta oportunidade tratamento diferenciado injustificável frente àquele que lhe foi dispensado nas contas de 2007.

27. É dizer, uma vez firmada aqui determinada posição a respeito do encaminhamento cabível para o problema em tela, creio que se impõe a mesma solução para o caso idêntico ora examinado, sob pena de aplicação desigual da lei que rege a atuação do Tribunal.

28. Ante todo o exposto, reiterando escusas por dissentir dos pareceres da 5ª Secex e do Ministério Público, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1520/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-011.757/2006-9
2. Grupo II – Classe de Assunto I – Recurso de revisão.
3. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU.
4. Órgão: Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
- 5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades técnicas: Secretaria de Recursos – Serur (exame de admissibilidade) e 5ª Secretaria de Controle Externo (exame de mérito).
8. Advogados constituídos nos autos: Andressa Neves Vieira (OAB/DF 26.994) e André Cavalcante Barbosa (OAB/DF 30.405).



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, por sua Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, contra o Acórdão nº 1.110/2007-TCU-Primeira Câmara, mediante o qual a Corte de Contas resolveu julgar regulares com ressalva as contas de 2005 do Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores, dar quitação aos responsáveis e expedir determinações ao órgão.

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

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o Acórdão nº 1.110/2007-TCU-Primeira Câmara, com fundamento no art. 32, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 206, § 1º, e o art. 288, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à autoridade recorrente, Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, ao senhor Ruy de Lima Casaes e Silva, à empresa Sixt Rent a Car e ao Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1520-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VALMIR CAMPELO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

Grupo I - Classe VII – Plenário

TC-032.314/2010-8

Natureza: Denúncia

Entidade: Caixa Econômica Federal, Ministério do Esporte e Ministério das Cidades.

Interessado: SAVIAH – Associação Sociedade dos Amigos da Vila Inah (CNPJ 03.067.955/0001-54) e Sílvio Teixeira Júnior.

Advogados constituídos nos autos: Priscila Roberta de Lima Tempesta, OAB/DF 25.563; Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, OAB/SP 90.846; Luiz Tarcisio Teixeira Ferreira, OAB/SP 67.999; Juliana Wernek de Camargo, OAB/SP 128.234; Fernanda Barretto Miranda Daólio, OAB/SP 198.176; Jang Hi Son, OAB/SP 129.674; Maximilian Mendonça Haas, OAB/SP 256.663; Leonardo Carvalho Rangel, OAB/SP 285.350; Marcelo Augusto Puzone Gonçalves, OAB/SP 272.153; Fernanda Neves Vieira Machado, OAB/SP 261.233; Ricardo Carlos Koch Filho, OAB/SP 187.159; Ricardo Moreira Tavares Leite, OAB/SP 280.623; Christian Fernandes Gomes da Rosa, OAB/SP 244.504; Humberto Polcaro Negrão, OAB/SP 248.502; Reiji Miura, OAB/SP 281.909; Eduardo Rodrigues Evangelista, OAB/PI 4.773; João Paulo de Lima Rolim, OAB/SP 298.331; Leonardo Bissoli, OAB/SP 296.824; Mariana Vitória Tiezzi, OAB/SP 298.158; Felipe Del Moro, OAB/SP 301.985; Luiz Alexandre Teixeira Ferreira,



OAB/SP 153.200-E;; Marcos Vinicius Ferreira, OAB/SP 176.965-E, Marília Sodré Siviero, OAB/SP 180.665-E; Tales Paes Leme Junior, OAB/SP 176.806-E, Gabriel Friederg, OAB/SP 183.822-E; Sebastião Botto de Barros Tojal, OAB/SP 66.905; Sérgio Rabello Tamm Renault, OAB/SP 66.823; Jorge Henrique de Oliveira Souza, OAB/SP 185.779; Luis Eduardo Patrone Regules, OAB/SP 137.416; Aline Carvalho Rêgo, OAB/SP 256.798; Eliene Marcelina de Oliveira, OAB/SP 243.207; Lúcio Peres da Silva Telles, OAB/SP 252.921; Luiz Octávio Villela de Viana Bandeira, OAB/SP 299.937; Marcela Caldas Arroyo, OAB/SP 200.674, Marina Costa Pimentel, OAB/DF 28.628, Thiago da Silva Lima, OAB/SP 176.195

Sumário: COPA DO MUNDO DE 2014. DENÚNCIA. FINANCIAMENTO PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL DAS OBRAS DO SISTEMA DE MONOTRILHO PARA A LINHA 17 OURO DO METRÔ DE SÃO PAULO. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. AGRAVO. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. ARQUIVAMENTO.

Não cabe a Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente financiador de recursos, o juízo acerca da manutenção ou exclusão dos empreendimentos da matriz de responsabilidade das obras da Copa do Mundo de 2014.

RELATÓRIO

Em exame, denúncia envolvendo supostas irregularidades no âmbito do Contrato de Financiamento e Repasse 0319.580-60, de 31/8/2010, firmado entre a Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Estado de São Paulo, no âmbito do Programa de Mobilidade Urbana relacionado com a Copa de 2014, cujo objeto é a elaboração de projeto, fabricação, fornecimento e implantação de um sistema monotrilho para a linha 17 Ouro do metrô de São Paulo.

2. Reproduzo, no que importa, com os ajustes na forma que julgo adequados, a instrução elaborada no âmbito da 2ª Secex (peça 57):

"2. Consoante as alegações dos denunciantes, estariam sendo descumpridos os princípios da legalidade, da moralidade e da finalidade em razão de o art. 9º-R da Resolução do Conselho Monetário Nacional/CMN 3.831/2010, que autoriza a contratação de novas operações de crédito até 31 de dezembro de 2010, no valor de até R\$ 8.000.000.000,00, estar condicionado à realização de empreendimentos diretamente ligados à Copa 2014, o que não seria o caso, tendo em vista a exclusão do estádio do Morumbi do evento.

3. Diante disso, os denunciantes requereram a concessão de medida cautelar a fim de que fosse determinado à Caixa que tomasse as medidas necessárias e suficientes à suspensão do referido contrato de financiamento, vedando-lhe o repasse de recursos sob essa rubrica, ou ainda que procedesse ao seu imediato recolhimento, na hipótese de que os recursos já houvessem sido dirigidos ao ente financiado. Em caráter definitivo, requereram que fosse determinado à Caixa que procedesse à rescisão do mencionado contrato, uma vez que o ente financiado não manteve as condições especiais exigíveis, bem como buscou empregar tais recursos em projetos não associados à finalidade da linha de financiamento oferecida.

4. A primeira instrução foi feita em 2/12/2010, concluindo pela necessidade de realizar oitivas prévias das unidades jurisdicionadas, a fim de dirimir eventuais indagações sobre a existência dos pressupostos da medida cautelar (peça 2). A proposta da Unidade Técnica foi acatada pelo Ministro-Relator em 7/12/2010 (peça 7).

5. Em resposta às oitivas prévias, o Ministério do Esporte, a CAIXA e o Ministério das Cidades apresentaram, em síntese, as seguintes considerações:

a) Ministério do Esporte (peça 17): i) a decisão de manutenção da obra do monotrilho de São Paulo deu-se pela necessidade de melhoria do transporte daquela cidade para receber a Copa de 2014, independente do estádio selecionado para sediar os jogos no local; ii) em que pese a exclusão do estádio do Morumbi, a obra do monotrilho faz integração com o aeroporto e a rede hoteleira da cidade, além de ser uma importante contribuição para a mobilidade urbana de São Paulo na realização do evento; iii) a



importância da obra para a cidade-sede é inquestionável, tendo em vista que proporcionará melhoria das condições de infraestrutura da cidade, fato esse que justifica a manutenção do contrato de financiamento;

b) Caixa (peça 18): i) o Ministério das Cidades, na qualidade de gestor da aplicação, selecionou a operação em comento após verificação da carta-consulta apresentada pelo estado de São Paulo com as ações propostas e firmadas na Matriz de Responsabilidade; ii) o papel de verificador deste enquadramento compete ao Ministério das Cidades; iii) até a data de elaboração de resposta à oitiva, 15/12/2010, nem o Ministério das Cidades nem o Estado de São Paulo haviam apresentado formalmente solicitação de alteração à proposta de financiamento; iv) não é sua competência a fiscalização do cumprimento, por parte do tomador dos recursos, dos dispositivos legais pertinentes, sendo esta atribuição exclusiva do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

c) Ministério das Cidades (peça 24): i) em reunião realizada, em 26/8/2010, entre o Grupo Executivo GECOPA 2014 e os representantes do estado de São Paulo, foi informado que o Governo do estado de São Paulo priorizou a implantação do Monotrilho, por entender que o projeto cumpre função de mobilidade para Copa, independente do estádio que venha a ser utilizado para os jogos, uma vez que faz a ligação do Aeroporto de Congonhas com a rede metroferroviária da cidade (linhas 1, 5, 9 e 4 do metrô) e atende a grande parte da rede hoteleira (Marginal Pinheiros) e ao público proveniente da Baixada Santista (Terminal Rodoviário do Jabaquara). Além disso, o Governo do Estado de São Paulo se responsabilizou por qualquer outra intervenção em mobilidade urbana que venha a ser necessária para melhorar o acesso ao estádio que for escolhido para abrigar os jogos na cidade; ii) em 30/8/2010, o GECOPA decidiu manter a linha 17 Ouro na Matriz de Responsabilidades.

6. A partir das informações disponibilizadas, a cautelar foi indeferida, em 28/12/2010, ante o entendimento de que não haviam sido caracterizados seus requisitos essenciais (peça 22).

7. Diante dessa decisão, os denunciante interpuseram agravo (peça 26), o qual foi negado provimento por meio do Acórdão Plenário – TCU 424/2011, de 16/2/2011 (peça 39).

8. Em face dessa deliberação, os denunciante apresentaram nova manifestação, na qual repisam o posicionamento de que o contrato em questão estaria descumprindo o regimento do Conselho Monetário Nacional, por corresponder a projeto não diretamente associado à Copa 2014. Mencionam, ainda, suposto desvio de finalidade, em razão de o contrato de financiamento em questão possuir como objetivo a construção da linha 17 Ouro, que interligará o Aeroporto de Congonhas à rede metroferroviária, e a licitação correspondente possuir escopo mais amplo, compreendendo trajeto até o estádio do Morumbi (peça 49).

ANÁLISE

9. Os denunciante solicitam que o TCU determine à Caixa que rescinda o contrato de financiamento e repasse 0319.580-60, alegando que o ente financiado não manteve as condições especiais exigíveis, bem como buscou empregar tais recursos em projetos não associados à finalidade da linha de financiamento oferecida, uma vez que o contrato tem por objetivo a construção da linha 17 do metrô, interligando o Aeroporto de Congonhas à rede metroferroviária, e a licitação promovida pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô/SP) busca a construção de linha que transportará pessoas ao estádio do Morumbi (peça 49, p. 9).

10. No que diz respeito à alegação de que o ente financiado não manteve as condições especiais exigíveis, uma vez que o estádio do Morumbi foi excluído da Copa, entende-se que Caixa não cometeu a irregularidade, pois a linha 17 Ouro foi mantida na Matriz de Responsabilidades, conforme informado pelo Ministério das Cidades, gestor da aplicação (peça 24).

11. Na reunião ocorrida em 26/8/2010, o GECOPA 2014 e os membros do Governo do Estado de São Paulo avaliaram a necessidade de se manter o financiamento. Posteriormente, em 30/8/2010, o GECOPA deliberou que o monotrilho atendia às diretrizes de seleção dos projetos de mobilidade urbana para a Copa, independente do estádio que venha a ser utilizado para os jogos (peça 24), razão pela qual o projeto foi mantido na Matriz de Responsabilidades.

12. Em vista desses fatos, entende-se que não cabe à Caixa, na qualidade de agente financeiro, questionar a avaliação feita pelo GECOPA e se opor à celebração do contrato, o qual foi assinado em 31/8/2010.



13. Quanto à alegação de que o ente financiado buscou empregar tais recursos em projetos não associados à finalidade da linha de financiamento, entende-se que, uma vez que a licitação é de responsabilidade do estado de São Paulo, não é da competência desta Corte de Contas apreciar a condução do processo no que se refere à aplicação dos recursos no âmbito desse Estado.

14. Ao TCU cabe analisar os procedimentos de contratação de operação de crédito e a verificação da adequação e da suficiência das garantias, conforme Acórdão TCU 757/2010 – Plenário. A aplicação dos recursos obtidos cabe aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

CONCLUSÃO

15. Pelo exposto, não se vislumbram irregularidades nem na atuação da Caixa ao celebrar o contrato, nem no contrato em si, uma vez que os órgãos responsáveis por determinar se tal projeto está ou não ligado diretamente à Copa se pronunciaram sobre o assunto, mantendo a linha 17 Ouro na Matriz de Responsabilidades.

16. Assim, uma vez que não ficou caracterizada irregularidade no contrato de financiamento 0319.580-60, propõe-se que a presente denúncia seja conhecida para, no mérito, ser considerada improcedente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Pelo o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

17.1 conhecer a presente Denúncia, nos termos do art. 234 do Regimento Interno do TCU; para, no mérito, julgá-la improcedente;

17.2 comunicar à Caixa Econômica Federal, à Associação Sociedade dos Amigos da Vila Inah – SAVIAH e ao Sílvio Teixeira Júnior a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

17.3 arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, IV, do Regimento Interno do TCU."

3. O Diretor e o Secretário da unidade técnica concordaram com a proposta (peças 58 e 59). Igualmente, o Chefe do Serviço de Coordenação de Redes de Controle e o Secretário da ADPLAN anuíram ao encaminhamento (peças 60 e 61).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, a representação deve ser conhecida, com base no art. 234 do Regimento Interno/TCU.

18. Em breve histórico do processo, os denunciantes acusam supostas irregularidades no Contrato de Financiamento e Repasse nº 0319.580-60, de 31/8/2010, firmado entre a Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Estado de São Paulo, no âmbito do Programa de Mobilidade Urbana relacionado à Copa de 2014, tendo por objeto a elaboração de projeto, fabricação, fornecimento e implantação de um sistema monotrilho para a linha 17 Ouro do metrô de São Paulo.

19. Em face de o Estádio do Morumbi não mais abrigar os jogos da Copa do Mundo, e levando em conta que o sistema monotrilho para a linha 17 Ouro do metrô de São Paulo ter como destino justamente o estádio do Morumbi, o complexo viário não mais se incluiria no rol de empreendimentos de mobilidade urbana necessários à realização do Mundial. A Caixa Econômica Federal, assim, não estaria autorizada a conceder empréstimos com vistas ao financiamento da obra, sob pena do descumprimento aos princípios da legalidade, moralidade e finalidade, bem como ao regramento do Conselho Monetário Nacional/CMN 3.831/2010.

20. Na preliminar, o pedido de medida cautelar requerido foi indeferido, pois não se entenderam presentes os seus requisitos essenciais constitutivos (peça 22). Foi interposto agravo à decisão. O Acórdão 424/2011-P, após deferir o pedido de ingresso dos denunciantes nos autos, negou, no mérito, o provimento do recurso. Também foi retirada a chancela de sigilo do processo.

21. Nesta nova oportunidade, onde se examinam novos elementos oferecidos pelos denunciantes, repisam-se os argumentos então apresentados. Teria existido um descumprimento ao normativo do



Conselho Monetário Nacional. Menciona-se, ainda, que houve desvio de finalidade, em razão de o contrato de financiamento possuir como objetivo a construção da linha 17 Ouro, que interligará o Aeroporto de Congonhas à rede metroferroviária. A licitação, entretanto, possuiria escopo muito mais amplo, compreendendo trajeto até o Estádio do Morumbi (peça 49).

22. Em análise da questão, no que se refere à alegação de que o ente financiado não manteve as condições especiais exigíveis por ter sido excluído da Copa do Mundo, a 2ª Secex ponderou que o empreendimento – a linha 17 Ouro – foi mantido na **matriz de responsabilidades da Copa**. Esse documento, publicado pelo Ministério do Esporte, foi criado para consolidar os gastos previstos nas três esferas de governo para os jogos, bem como possibilitar uma **visão geral das fontes de financiamentos utilizadas na execução dos projetos do Mundial**.

23. A unidade técnica informa que em reunião ocorrida entre o grupo executivo da Copa 2014 e o Governo do Estado de São Paulo, decidiu-se por manter o financiamento, por entenderem que o monotrilho atendia as diretrizes de seleção dos projetos de mobilidade urbana para a Copa; e isso independia de o estádio vir ou não a ser utilizado no Mundial.

24. Em manifestação anterior neste processo, o Ministério dos Esportes já havia esclarecido que a obra faz a interação com o aeroporto e a rede hoteleira da cidade, além de ser uma importante contribuição para a mobilidade urbana de São Paulo para a realização do evento.

25. Nesse ponto, perfilho do entendimento da Secex-9 de que não cabe a Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente financiador de recursos, o juízo acerca da manutenção ou exclusão dos empreendimentos da matriz de responsabilidade das obras da Copa do Mundo de 2014. Logo, uma vez incluídos na matriz, a finalidade da linha de financiamento resta-se mantida. Em consequência, cabe ao TCU, apenas, analisar os procedimentos de contratação de operação de crédito e a verificação da adequação e da suficiência das garantias do contrato de financiamento.

26. Entendimento semelhante já manifestei em meu voto no Acórdão 1583/2010-Plenário:

“(…) O Ministério das Cidades, na qualidade de gestor da aplicação, deverá estabelecer as diretrizes para seleção, contratação e acompanhamento dos projetos a serem financiados pelo Programa, bem como promover o enquadramento final, hierarquizar e selecionar as propostas de operações de crédito. A CAIXA, como agente operador do FGTS, tem a atribuição de controlar e acompanhar a execução orçamentária do Programa, encaminhando informações ao Ministério das Cidades e ao Conselho Curador do FGTS (CGFGTS), e, como agente financeiro, é responsável pela emissão do parecer de enquadramento prévio quanto ao preenchimento dos requisitos do Pró-Transporte, à compatibilidade do valor solicitado e à viabilidade de execução da obra.”

27. Para tanto, como mesmo expus em meu voto no Acórdão 757/2010-Plenário, quando indeferi o agravo interposto pelos denunciante, foi proposta, no âmbito do TC 007.046/2010-3, realização de levantamentos no BNDES e na CEF com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos aos governos estaduais e municipais para obras de construção e reforma dos estádios, bem como dos empreendimentos de mobilidade urbana vinculadas ao evento Copa do Mundo de Futebol de 2014.

28. Nesse aspecto, no que compete ao contrato da linha de crédito no presente caso, não foram apresentados pelos denunciante afronta a norma legal capaz de ser repreendida por esta Corte.

II

29. Estando os autos em meu Gabinete, a Associação Sociedade dos Amigos da Vila Inah – SAVIAH – e o Sr. Silvio Teixeira Junior, por meio de seus Advogados, acostaram memorial após a instrução da 2ª Secex, objetivando, mais uma vez, a anulação do contrato de financiamento (peça 65). Caso não entendida a nulidade, postulou-se a exclusão do trecho 3 da Linha 17-ouro da Companhia do Metropolitano de São Paulo, uma vez que este seria o trecho que não atenderia aos princípios informadores da Administração Pública.

30. Em prestígio ao princípio da verdade material que deve reger as decisões desta Corte, relevando o princípio da eventualidade quanto ao momento processual oportuno para interpor as manifestações das partes envolvidas nos autos, avaliarei o mérito da novel peça processual.



31. A única novidade foi o questionamento acerca da conveniência da liberação de recursos para o empreendimento sem a aprovação do projeto básico. Apresentou-se recomendação emitida pelo Ministério Público Federal, em conjunto com o Ministério Público do Estado de São Paulo, para que a Caixa não aprovasse ou suspendesse a concessão dos empréstimos requeridos pelo Estado de São Paulo quando os projetos não estivessem alinhados com os mandamentos legais.

32. Um outro argumento constante do arrazoadado, este já apresentado na inicial da denúncia, foi a alegação de que a linha-17 Ouro não estaria diretamente relacionada à infraestrutura necessária para a viabilização da Copa do Mundo.

33. No tocante à inclusão do empreendimento no rol de obras constante da matriz de responsabilidade dos jogos, reputo que já expus de maneira suficiente meu entendimento sobre o assunto. Mais uma vez, não cabe a Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente financiador de recursos, o juízo acerca da manutenção ou exclusão dos empreendimentos da matriz de responsabilidade das obras da Copa do Mundo de 2014.

34. Sobre a competência deste Tribunal de atuar em face da ausência de projeto básico para o empreendimento financiado, tal circunstância já fora alertada pelo TCU no âmbito Acórdão 1583/2010-P. Apontou-se, naquela oportunidade, o risco de que os financiamentos fossem liberados tendo como base apenas projetos conceituais com algum nível de detalhamento, mas que não podem ser caracterizados como projetos básicos nos termos exigidos pela legislação brasileira.

35. Sobre o assunto, entendi que as condições exigidas no programa de financiamento deveriam estar satisfeitas na ocasião do primeiro desembolso das operações contratadas. Mesmo em razão disso, sugeri o acompanhamento *pari passu* dos financiamentos por meio da 2ª Secex, para que os procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos – inclusive no que concerne à adequação do projeto básico – pudessem ser acompanhados de forma seletiva e concomitante pelo Tribunal.

36. Foram também determinadas providências à CAIXA para que o Banco encaminhasse ao Tribunal cópia dos contratos de financiamento e informações sobre o primeiro desembolso de cada operação contratada, assim que essas ações forem realizadas.

37. Finalmente, no Acórdão 844/2011-Plenário – cujo objeto de exame foi justamente o acompanhamento realizado pela 2ª Secex das operações de crédito financiadas CAIXA – anotou-se, a fragilidade decorrente da assinatura de contratos de crédito sem que os projetos básicos das obras financiadas tenham sido finalizados. Novamente, transcrevo parte de meu voto que motivou a deliberação:

“(…) registro que, com o objetivo de estabelecer isonomia no tratamento às entidades federais financiadoras das obras relativas à Copa de 2014, promovi, no dia 25/2/2010, com o concurso da Segecex, encontro com gestores da Caixa Econômica Federal responsáveis pela contratualização dos financiamentos às obras de mobilidade urbana destinadas ao evento.

10. Na oportunidade, constatei que a sistemática adotada pela Caixa, em operações realizadas por intermédio do Pró-Transporte, contempla cautelas suficientes à boa gestão dos recursos federais disponibilizados, de modo a minimizar ocorrências que poderiam levar a interrupções indesejáveis das obras e ao comprometimento do cronograma oficial ajustado com a FIFA.

11. Nada obstante, restou compromissado com a Caixa, nos mesmos moldes ajustados com o BNDES, a realização de reuniões bimestrais destinadas à apresentação da situação físico-financeira de cada um dos projetos contratados.

12. No que concerne à sistemática de controle, a Caixa comprometeu-se a estudar a possibilidade de inserção de cláusula, nos contratos de financiamento de obras de mobilidade urbana atinentes à Copa de 2014, prevendo hipótese de retenção cautelar de valores que venham a ser questionados pelos setores competentes da própria Caixa ou pelos órgãos de controle, até que estes venham a ser elididos.

13. Evidentemente, no âmbito de sua competência, poderá este Tribunal, a qualquer tempo, determinar a apuração de indícios de irregularidades que cheguem ao seu conhecimento, facultando à Caixa, caso confirmadas as irregularidades, a adoção daquela medida acautelatória.

14. No ponto sob exame, verifico que os contratos analisados na fiscalização contêm cláusulas que estipulam a obrigação de o tomador arcar, com recursos próprios, eventuais despesas extraordinárias do



projeto, o que, a meu ver, constitui importante salvaguarda para uma alocação eficiente dos recursos federais destinados às obras de mobilidade urbana para o Mundial de 2014.

15. Dentre as **condições para início de desembolso financeiro fixadas nos contratos analisados, consta a apresentação dos documentos da licitação, o que, implicitamente, pressupõe a existência, de projeto básico**. No mesmo sentido, o item 3.2.3 da norma SA-044, que trata das diretrizes para análise técnica de operações de crédito em saneamento e infraestrutura pela Caixa, cuja conclusão deve anteceder a realização dos desembolsos, é estabelecida como documentação a ser verificada 'projeto básico ou executivo/peças gráficas'.

38. Recomendou-se à Caixa Econômica Federal, assim – considerando as disposições dos contratos firmados no âmbito do Programa Pró-Transporte relacionados à Copa 2014, no sentido de que cabe ao tomador suportar despesas extraordinárias e de que o desembolso somente deve ocorrer após a comprovação da aplicação da contrapartida – que adote providências para ajustar o percentual de contrapartida do ente financiado quando constatado aumento no valor do empreendimento contratado, exigindo, a cada desembolso, a comprovação da aplicação de recursos por parte do tomador em percentual compatível com a sua nova participação no investimento.

39. Julgo suficientes as cautelas já adotadas e concluo que não foram oferecidos elementos na denúncia que motivem anulação da operação de crédito ou redução de seu escopo. Acompanho, assim, o encaminhamento proposto pela 2ª Secex para conhecer da denúncia para, no mérito, considerá-la improcedente.

Ante ao 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 8 de junho de 2011.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1521/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-032.314/2010-8

2. Grupo I, Classe de Assunto: VI - Denúncia

3. Entidade: Caixa Econômica Federal (CAIXA), Ministério do Esporte e Ministério das Cidades.

4. Interessado: SAVIAH – Associação Sociedade dos Amigos da Vila Inah (CNPJ 03.067.955/0001-54) e Sílvio Teixeira Júnior.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: Não atuou.

7. Unidade Técnica: 2ª Secex.

8. Advogados constituídos nos autos: Priscila Roberta de Lima Tempesta, OAB/DF 25.563; Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, OAB/SP 90.846; Luiz Tarcisio Teixeira Ferreira, OAB/SP 67.999; Juliana Wernek de Camargo, OAB/SP 128.234; Fernanda Barretto Miranda Daólio, OAB/SP 198.176; Jang Hi Son, OAB/SP 129.674; Maximilian Mendonça Haas, OAB/SP 256.663; Leonardo Carvalho Rangel, OAB/SP 285.350, Marcelo Augusto Puzone Gonçalves, OAB/SP 272.153, Fernanda Neves Vieira Machado, OAB/SP 261.233; Ricardo Carlos Koch Filho, OAB/SP 187.159; Ricardo Moreira Tavares Leite, OAB/SP 280.623; Christian Fernandes Gomes da Rosa, OAB/SP 244.504; Humberto Polcaro Negrão, OAB/SP 248.502; Reiji Miura, OAB/SP 281.909; Eduardo Rodrigues Evangelista, OAB/PI 4.773; João Paulo de Lima Rolim, OAB/SP 298.331; Leonardo Bissoli, OAB/SP 296.824; Mariana Vitória Tiezzi, OAB/SP 298.158; Felipe Del Moro, OAB/SP 301.985; Luiz Alexandre Teixeira Ferreira, OAB/SP 153.200-E; Marcos Vinicius Ferreira, OAB/SP 176.965-E, Marília Sodré Siviero, OAB/SP 180.665-E; Tales Paes Leme Junior, OAB/SP 176.806-E, Gabriel Friederg, OAB/SP 183.822-E; Sebastião Botto de Barros Tojal, OAB/SP 66.905; Sérgio Rabello Tamm Renault, OAB/SP 66.823; Jorge Henrique de Oliveira Souza, OAB/SP 185.779; Luis Eduardo Patrone Regules, OAB/SP 137.416; Aline



Carvalho Rêgo, OAB/SP 256.798; Eliene Marcelina de Oliveira, OAB/SP 243.207; Lúcio Peres da Silva Telles, OAB/SP 252.921; Luiz Octávio Villela de Viana Bandeira, OAB/SP 299.937; Marcela Caldas Arroyo, OAB/SP 200.674, Marina Costa Pimentel, OAB/DF 28.628, Thiago da Silva Lima, OAB/SP 176.195

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia apresentada pela SAVIAH – Associação Sociedade dos Amigos da Vila Inah (CNPJ 03.067.955/0001-54) e pelo Sr. Sílvio Teixeira Júnior, envolvendo supostas irregularidades no âmbito do Contrato de Financiamento e Repasse 0319.580-60, de 31/8/2010, firmado entre a Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Estado de São Paulo para a elaboração de projeto, fabricação, fornecimento e implantação de um sistema monotrilo para a linha 17 Ouro do metrô de São Paulo.

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

9.1. conhecer a presente denúncia, nos termos do art. 234 do Regimento Interno do Tribunal, para, no mérito, julgá-la improcedente.

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado de relatório e voto que o fundamentam, à Caixa Econômica Federal, à Associação Sociedade dos Amigos da Vila Inah – SAVIAH, ao Sr. Sílvio Teixeira Júnior (CPF 53.644.398-01), à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1521-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 012.304/2005-0

Natureza: Embargos de Declaração.

Entidade: Caixa Econômica Federal - MF

Interessado: João Carlos Monteiro (184.000.190-91)



Advogado(s): Juliana Tavares Almeida, OAB/DF 12794; Mauro Porto, OAB/DF 12878; Emanuelle Dias Weiler, OAB/DF 26208; Guilherme Lopes Mair, OAB/SP 241701; Aline Lisboa Naves Guimarães, OAB/DF 22400; Cristiana Meira Monteiro, OAB/DF 20249; Fernando de Assis Gomes, OAB/DF 20896; Túlio Fretas do Egito Coelho, OAB/DF 4111; Flávia Pereira Viana, OAB/DF 22320; Luís Carlos Alcoforado, OAB/DF 7202; Lívia Rodrigues da Fonseca, OAB/DF 27824

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

1. Embargos de declaração são espécie de recurso que se destinam a aclarar ou corrigir o teor de julgados com vícios, relativos à obscuridade, omissão ou contradição.

2. A admissão dos embargos declaratórios com efeitos infringentes do julgado é medida excepcional, apenas justificada quando manifesto o equívoco da decisão embargada, nos casos de nulidade absoluta ou de erro material gritante.

3. A divergência de entendimento não se confunde com obscuridade ou contradição, não sendo motivo para mudança do julgado.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos ao Acórdão 583/2011 – Plenário (fls. 3395/6, volume 17), por meio do qual o Tribunal considerou procedente representação sobre irregularidades na execução de contratos, celebrados mediante dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8666/1993, entre a Caixa Econômica Federal – CEF e a Associação Brasileira dos Bancos Estaduais e Regionais – Asbace – e aplicou aos responsáveis a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

João Carlos Monteiro opôs os presentes embargos de declaração arguindo vício na atribuição de responsabilidade pelo ato praticado, motivador da apenação recorrida.

Afirma que teria sido membro do Comitê de Compras e Contratação da Matriz na celebração do primeiro contrato e que as alegações de defesa dos demais empregados, em circunstâncias iguais a dele, teriam sido acolhidas.

A imputação de multa ao embargante estaria fundada tão somente em afirmação do Ministério Público, que propôs “sejam julgadas irregulares as contas dos gestores da CEF que solicitaram e autorizaram a contratação da Asbace, mediante dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, que resultou na subcontratação indevida da empresa A. T. Kearney no processo 99.5303.022/99, por grave infração à norma legal, com fulcro nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **b**, da Lei 8.443/92, aplicando-lhes a multa prevista no artigo 58, inciso I, da mesma Lei.”

Ao final, requer sejam acolhidos os embargos e esclarecida a obscuridade e a contradição apontadas e atribuir-lhes efeitos infringentes, para acolher as razões de justificativa apresentadas.

É o relatório.

VOTO

Conheço dos embargos de declaração opostos ao Acórdão 583/2011 – Plenário, com fundamento nos artigos 34 da Lei 8.443/1992 e 287 do Regimento Interno.

Pela deliberação recorrida, o Tribunal considerou procedente representação sobre irregularidades na execução de contratos, celebrados mediante dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8666/1993, entre a Caixa Econômica Federal – CEF e a Associação Brasileira dos Bancos Estaduais e Regionais – Asbace – e aplicou aos responsáveis a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

João Carlos Monteiro opôs os presentes embargos de declaração, arguindo vício na atribuição de responsabilidade pelo ato.



Para a alegação de contradições entre a deliberação recorrida e a valoração dos elementos probatórios constantes nos autos, trago a doutrina de José Carlos Barbosa Moreira (Comentário ao Código de Processo Civil, vol. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 550-551), que enuncia algumas hipóteses de cabimento de embargos de declaração nos quais é alegada contradição:

“Verifica-se este defeito quando no acórdão se incluem proposições entre si inconciliáveis. Pode haver contradição entre proposições contidas na motivação (exemplo: a mesma prova ora é dita convincente, ora inconvincente), ou entre proposições da parte decisória, isto é, incompatibilidade entre capítulos do acórdão: v.g., anula-se a sentença definitiva apelada e, em seguida, julga-se o mérito da causa, quando logicamente se deveria determinar a restituição ao órgão inferior, para sentenciar de novo; ou declara-se inexistente a relação jurídica prejudicial (deduzida em reconvenção ou em ação declaratória incidental), mas condena-se o réu a cumprir obrigação que dela necessariamente dependia; e assim por diante. Também pode ocorrer contradição entre alguma proposição enunciada nas razões de decidir e o dispositivo: por exemplo, se na motivação se reconhece como fundada alguma defesa bastante para tolher a pretensão do autor, e no entanto se julga procedente o pedido.”

Da lição do eminente processualista, pode-se concluir que a contradição deve estar contida nos termos do **decisum** atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: Relatório, Voto e Acórdão. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e “doutrina”, “jurisprudência” ou mesmo “comando legal”. Essa alegação é pertinente em recurso de reconsideração ou pedido de reexame, no qual o comando atacado é contrastado com a jurisprudência, a doutrina e o ordenamento jurídico. Entretanto, é descabida em Embargos de Declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a. Esse entendimento está cristalizado na seguinte posição doutrinária de Vicente Miranda (**apud** Sandro Marcelo Kozikoski, Embargos de Declaração: Teoria geral e efeitos infringentes. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004, pp. 99-100):

“Vicente Miranda aponta, exemplificativamente, algumas situações colhidas da jurisprudência onde não é possível vislumbrar a ocorrência de contradição. De acordo com o autor: **a) inexistente contradição embargável, se esta se manifesta entre o acórdão e a lei**; b) não há contradição se esta existir entre a prova colhida e o que se disse na sentença (nesses casos, o erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria; c) **não é embargável a contradição com julgado anterior (ou, por outras palavras, é necessário que as proposições contrárias ou contraditórias se encontrem no bojo da decisão a ser embargada)**; d) a fundamentação diferente entre votos vencedores não enseja os embargos declaratórios, desde que não haja nenhuma divergência na conclusão; e) não enseja o recurso a contradição existente entre a ementa e o corpo do acórdão, se o julgado não contém nenhuma contradição, pois, segundo ele, as imprecisões da ementa não contaminam o resultado do julgamento, se este vale pelo acórdão e pelos votos nos quais se enuncia (a função da ementa é basicamente servir de súmula daquilo que se decidiu, sem que, todavia, represente o conteúdo dispositivo da decisão).” [grifo meu]

O embargante pretende, em realidade, a modificação do julgado proferido, com nítido conteúdo infringente. Os embargos prestam-se a esclarecer, se existentes, obscuridades, omissões ou contradições no julgado, e não para ajustar a decisão ao entendimento do embargante.

Assim, ausente contradição, omissão ou obscuridade nas proposições contidas no acórdão, ou no voto que o conduziu, ou mesmo no relatório, não há falar em sanear a deliberação recorrida, razão por que rejeito os presentes embargos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1522/2011 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 012.304/2005-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: João Carlos Monteiro (184.000.190-91).

3.2. Responsáveis: Aguinaldo Guidi Junior (791.492.278-15); Aires Ferreira Coimbra (434.208.267-53); Alexandre Melillo Lopes dos Santos (244.936.191-04); Ana Cristina Ribeiro da Cunha (444.117.151-04); Asbace (30.874.481/0001-25); Celina Maria Morosino Lopes (221.256.630-15); Clayton da Costa Paixão (352.058.901-00); Dalide Barbosa Alves Corrêa (186.881.521-87); Eduardo Xavier Barreto (214.288.671-04); Fernando Manuel Teixeira Carneiro (824.903.177-68); Fábio Luís Rezende de Carvalho Alvim (247.667.551-20); Gláucio Geronasso (358.789.409-49); Henrique Costabile (378.352.468-72); Jose Maria Nardeli Pinto (183.002.781-68); José Luiz Trevisan Ribeiro (462.802.359-04); João Aldemir Dornelles (148.914.410-20); João Carlos Monteiro (184.000.190-91); Leopoldo Silveira Furtado (462.890.626-20); Luiz Felipe Pinheiro Júnior (531.447.087-04); Marcio Tancredi (462.916.106-63); Marcus Antônio Tofanelli (198.779.196-72); Mário Ferreira Neto (010.141.058-11); Nilton Santos Luna (258.590.647-72); Oswaldo Serrano de Oliveira (627.672.917-53); Roberto Barros Barreto (225.918.771-49); Telma de Castro (125.658.811-34); Valnei Batista Alves (288.956.816-49).

4. Entidade: Caixa Econômica Federal - MF.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: não atuou.

8. Advogado constituído nos autos: Juliana Tavares Almeida, OAB/DF 12794; Mauro Porto, OAB/DF 12878; Emanuelle Dias Weiler, OAB/DF 26208; Guilherme Lopes Mair, OAB/SP 241701; Aline Lisboa Naves Guimarães, OAB/DF 22400; Cristiana Meira Monteiro, OAB/DF 20249; Fernando de Assis Gomes, OAB/DF 20896; Túlio Fretas do Egito Coelho, OAB/DF 4111; Flávia Pereira Viana, OAB/DF 22320; Luís Carlos Alcoforado, OAB/DF 7202; Livia Rodrigues da Fonseca, OAB/DF 27824.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos contra o Acórdão 583/2011 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e rejeitá-los;

9.2. dar ciência ao interessado.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1522-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 022.605/2009-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul

Responsável: Gilberto Michaelson (150.870.000-10)

Interessado: Ministério da Cultura (vinculador)

Advogado(s): não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. LEI DE INCENTIVO À CULTURA (LEI 8313/91). 29º FESTIVAL DE GRAMADO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. DOCUMENTOS FISCAIS UTILIZADOS PARA COMPROVAR DESPESAS, SIMULTANEAMENTE, PERANTE O GOVERNO FEDERAL E PERANTE O GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade Técnica (fls. 632/9, volume 3):

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Cultura por meio da sua Coordenação de Contabilidade, em razão do não-recolhimento ao Fundo Nacional de Cultura – FNC do débito imputado pela Controladoria Geral da União, conforme Nota técnica nº 489/DACULT/DA/SFC/CGU (fls. 501-7), tendo em vista a não-aprovação da prestação de contas dos recursos captados pela Câmara da Indústria, Comércio, Serviços, Agricultura e Turismo de Gramado - CICSAT para execução do projeto 29º Festival de Gramado – Cinema Brasileiro e Latino.

2. Nos termos da Solicitação de Apoio a Projetos (fls. 1-13), da Carta-Circular de Aprovação de Projetos firmada em 13/07/2001 pelo titular da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (fl. 14) e da Portaria nº 389, de 13/07/2001, publicada no DOU em 16/07/2001 (fl. 15), a Proponente captou recursos financeiros sob a forma de patrocínio no valor de R\$ 903.290,36, sob amparo da Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet - Lei de Incentivo a Cultura), para a realização do referido evento.

3. Foi firmado pelo Sr. Gilberto Michaelson, como responsável, em 12/04/2002, o Termo de Compromisso para captação de recursos através do qual o Ministério da Cultura autorizou a captação de até R\$ 1.557.522,12 (fl. 16). A Proponente recebeu R\$ 200.000,00 da Eletrobrás, em 08/08/2001, R\$ 450.000,00, em 10/08/2001, da Petrobras Distribuidora SA, na condição de empresa incentivadora, mais R\$ 150.000,00 em 28/09/2001, conforme os recibos n.ºs 1, 2 e 3 (fls. 19-21). Consta, no Relatório de Execução e Despesa – fl. 39 –, que a STEMAC S/A – Grupos Geradores teria contribuído com R\$ 100.280,00, mas não há Recibo de Mecenato.

4. As fls. 34-480 constituem a documentação relativa à prestação de contas dos recursos captados para a execução do projeto em questão, cujo recebimento foi acusado pela Coordenação de Prestação de Contas do Ministério da Cultura em 10/06/2002 (fl. 481). Após a Análise Técnica - fls. 482-4, a prestação de contas não logrou aprovação face a ausência do Contrato de Auditoria e o Parecer de Auditoria, resultando em diligência enviada ao Sr. Gilberto Michaelson em 08/07/2002, Carta/CPC n.º 585/2002 (fl. 485). Em resposta, foram encaminhados o Relatório de Auditoria e Contrato de Prestação de Serviços



referente à auditoria – fls. 486-9. Em 1º de agosto de 2002, a Carta/CPC n.º 657/2002 acusou o recebimento da documentação complementar – fl. 490. O Parecer SAV/CEP n.º 367/2002, fls. 492-3, após análise da documentação retromencionada, considerou boa e regular a aplicação dos recursos e sugeriu a aprovação da prestação de contas, com o que acordou o Secretário do Audiovisual Substituto. A aprovação da prestação de contas foi comunicada ao responsável por meio da Carta Circular de Aprovação de Prestação de Contas, de 05/09/2002, fl. 494.

5. Entre 03/08 e 10/12/2004, a Controladoria-Geral da União no Estado do Rio Grande do Sul fiscalizou projetos culturais realizados entre 1999 e 2003 no Município de Gramado – RS beneficiados com incentivos das Leis nº 8.313/91 (federal) e nº 10.846/96 (estadual), tendo produzido o Relatório de Ação de Controle às fls. 508-45. O informe trouxe a lume irregularidades na comprovação de gastos mediante a apresentação de um mesmo documento comprobatório (notas fiscais e recibos) em mais de um processo de prestação de contas. Da auditoria da CGU abrangendo a execução de projetos na área do Ministério do Turismo e do Ministério da Cultura originaram-se diferentes processos de Tomada de Contas Especial, dentre os quais o que motivou a presente TCE.

6. Às fls. 514-5 são relacionados documentos comprobatórios (notas fiscais, recibos, faturas e cupons fiscais) juntados ao processo de Prestação de Contas Federal nº 01400.0001579.2001-77 – PRONAC 01-1873 e ao Processo de Prestação de Contas Estadual (Lei de Incentivo à Cultura), ambos relativos ao evento 29º Festival de Gramado – Cinema Brasileiro e Latino, no valor total de R\$ 900.280,00 (captado).

7. Foram constatadas, pela Auditoria da CGU, as seguintes irregularidades – fls. 514-6:

7.1 17 Notas Fiscais, ou outros comprovantes, foram usadas nesta prestação de contas e também na prestação de contas do Convênio MET/CICSAT/N.º 152/2001, SIAFI 417703, montando R\$ 128.186,30;

Emitente	CNPJ/CPF	NF/Recibo	Data	Valor em duplicidade R\$
Perini Hotéis e Turismo*	87.853.909/0001-70	3053	28/9/01	15.000,00
Alice Enzweiler	01.888.889/0001-58	1794	4/9/01	21.540,00
Villa Bella Hotéis Tur.	91.073.767/0001-04	23702	10/9/01	35.208,00
JRS Turismo	02.400.185/0001-57	727	4/9/01	20.000,00
JRS Turismo	02.400.185/0001-57	741	11/9/01	10.100,00
Primavera Transp. e Tur.	72.500.663/0001-86	217	7/12/01	550,00
Furlatur Transp. e Tur.	87.858.296/0001-64	7283	1/12/01	350,00
Emp. Caiense de Ônibus	97.192.264/0001-26	988	7/12/01	220,00
FAURGS*	74.704.008/0002-56	42	1/8/01	12.408,30
FAURGS*	74.704.008/0002-56	46	6/8/01	2.040,00
Lineatus Ass. em Com.	00.507.057/0001-81	149	26/9/01	3.220,00
Jorge G. Bertolucci	01.495.773/0001-59	50	4/9/01	1.380,00
St. Hubertus Hotéis Tur.*	88.243.522/0001-65	4376	13/8/01	1.000,00
Villa Bella Hotéis Tur. *	91.073.767/0001-04	23703	10/9/01	1.260,00
Ação Turismo Ltda.*	04.330.340/0001-31	130	13/8/01	2.990,00
Hotel Canto Belo*	92.160.647/0001-07	560	4/8/01	480,00
Hotel Canto Belo*	92.160.647/0001-07	568	14/8/01	440,00
TOTAL				128.186,30

7.2 existência de 21 Notas Fiscais, ou outros comprovantes, no valor de R\$ 203.978,30, apresentadas tanto na prestação de contas constante destes autos, como na prestação de contas estadual (Lei de Incentivo à Cultura);

Emitente	CNPJ/CPF	NF/Recibo	Data	Valor em duplicidade R\$
FAURGS*	74.704.008/0002-56	42	1/8/01	12.408,30
FAURGS*	74.704.008/0002-56	46	6/8/01	2.040,00
Ribeiro e Alves Ltda.	01.100.495/0001-93	52	15/8/01	3.000,00



Angkor Com. e Rep. Serv.	00.059.685/0001-41	114	14/8/01	3.000,00
Casa Branca Arte, Dec. ...	87.017.877/0001-73	129	21/8/01	2.500,00
Viger Efeitos Especiais	00.453.572/0001-26	134	6/12/01	20.000,00
Ação Turismo Ltda.	04.330.340/0001-31	130	12/8/01	2.990,00
Hotel Bavária Ltda.	88.672.092/0001-05	1205	20/8/01	5.525,00
Hotel Canto Belo*	92.160.647/0001-07	560	4/8/01	480,00
Hotel Canto Belo*	92.160.647/0001-07	568	14/8/01	440,00
Pousada Tia Leonor	92.603.083/0001-21	2802	4/10/01	2.600,00
Oliveira Hotelaria	90.264.003/0001-25	20509	28/9/01	3.450,00
Perini Hotéis e Turismo*	87.853.909/0001-70	3053	28/9/01	15.000,00
St. Hubertus Hotéis Tur.*	88.243.522/0001-65	4376	13/8/01	1.000,00
Villa Bella Hotéis Tur. *	91.073.767/0001-04	23703	10/9/01	1.260,00
Varig	92.772.821/0001-64	760460	15/10/01	110.000,00
Planning	01.013.936/0001-10	904	4/6/01	471,75
Planning	01.013.936/0001-10	936	9/8/01	4.980,00
Planning	01.013.936/0001-10	941	16/8/01	2.095,25
Vídeo Prod. Luiz Cunha	01.293.784/0001-56	2513	16/11/01	478,00
Emp. Jorn. Hortênsias	01.754.455/0001-65	1271	9/10/01	10.260,00
TOTAL				203.978,30

7.3 dentre as notas acima, foram constatados 8 casos de triplicidade, assinalados por *, ou seja, apresentados como documentos nesta prestação de contas, na do Convênio n.º 152/2001 e na prestação de contas estadual, somando R\$ 35.618,30;

7.4 duplicidade no valor de R\$ 1.335,00, referente a Nota Fiscal emitida por Souza Pinturas e Reformas, apresentada tanto nesta prestação de contas como na prestação de contas estadual do projeto “Concertos Musicais de Gramado – 2001”.

8. O Parecer SAV/CEP n.º 001/2006, emitido pela Secretaria do Audiovisual, em face das irregularidades apontadas pela CGU, sugeriu o encaminhamento de cópia do Parecer ao responsável para fins de recolhimento, ao Fundo Nacional da Cultura, do valor de R\$ 427.142,84, já corrigido, correspondente ao débito resultante da apresentação de documentos em duplicidade – fls. 546-54.

9. A Carta SAV/DAP n.º 005/2006, de 14/02/2006, fl. 555, dirigida ao Sr. Gilberto Michaelen, comunica as informações acima e dá prazo de 30 dias para o recolhimento do valor, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial. Esta Carta foi reiterada na data de 18/07/2006, com a atualização do valor para R\$ 680.857,50, e prazo de 15 dias para o recolhimento – fl. 556 – e cálculos do débito – fls. 557-65.

10. O Parecer SAV/CEP n.º 001/2006, fls. 566-9, dirigido ao Secretário do Audiovisual, faz um histórico da transferência de recursos para o 29º Festival de Gramado Cinema Brasileiro e Latino, bem como das tentativas de cobrança, e face o não-atendimento das solicitações, propõe o encaminhamento do processo à Diretoria de Gestão Interna do Ministério da Cultura para instauração da TCE, juntando a ficha de qualificação do responsável, na qual consta como responsável o Sr. Claudino Pedro Camatti.

11. O processo foi recebido pela Coordenadoria de Contabilidade do MinC em fevereiro de 2007, e o Parecer n.º 005/2007 aponta divergência entre o responsável da ficha de qualificação e o constante no Relatório de Ação de Controle n.º 00190.000490/2004-96, motivo pelo qual restituiu os autos à Subgerência de Prestação de Contas para saneamento – fl. 573. Na sequência consta a Ficha de Qualificação com os dados do Sr. Gilberto Michaelen – fl. 574. O Despacho/SAV/CEP N.º 005/2007, em resposta à diligência efetuada, encaminhou a ficha de qualificação do Sr. Enoir Antônio Zorzanello – fl. 575, o qual, pelos elementos dos autos não teve participação no projeto aqui examinado.

12. O Relatório de Tomada de Contas Especial n.º 13/2007, ante ao não-recolhimento ao Fundo Nacional de Cultura do débito, encaminha o processo à Coordenação de Contabilidade para instauração de TCE pelo valor atualizado de R\$ 737.847,20 até 22/03/2007, bem como inscreveu a responsabilidade do Sr. Gilberto Michaelen pelo referido valor – fls. 576-89.



13. O Relatório de Auditoria n.º 214012/2009 – fls. 592-4, inicia ressaltando que o processo de TCE foi instaurado intempestivamente pela Coordenação de Contabilidade da Coordenação Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade do MinC, decorrente das irregularidades na aplicação dos recursos captados pela CICSAT, no período de 20/6/2001 a 31/12/2001, destinados à realização do projeto 29º Festival de Gramado – Cinema Brasileiro e Latino – PRONAC 01/1873, aprovado pela Portaria n.º 389, de 17/7/2001. As irregularidades foram constatadas em fiscalização realizada pelos técnicos da Controladoria Regional da União no Rio Grande do Sul e posteriormente ratificadas pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura. Do valor autorizado de R\$ 1.557.522,12, foram captados R\$ 900.280,00, patrocinados pelas empresas STEMAC S/A, Eletrobrás e Petrobrás Distribuidora S/A. A fiscalização efetuada identificou como dano ao erário o valor original de R\$ 298.046,30 e concluiu que o Sr. Gilberto Michaelson está em débito com a Fazenda Nacional no valor de R\$ 737.847,20. O Certificado de Auditoria n.º 214012/2009 certificou a irregularidade das contas – fl. 595, bem como o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno – fl. 596, e o Pronunciamento Ministerial – fl. 602.

III - ANÁLISE

14. Os documentos probatórios das irregularidades apontadas não constam nos autos, no entanto os apontamentos foram resultado de uma auditoria efetuada nas prestações de contas relativas a vários eventos ocorridos em Gramado-RS, em parceria com a Contadoria e Auditoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (CAGE/RS), e com acesso aos documentos fiscais originais por meio de Mandados de Busca e Apreensão executados pelo Departamento de Polícia Federal e Controladoria-Geral da União na sede das empresas proponentes. E considerando que os servidores públicos tem fé pública, em especial os responsáveis pela fiscalização da aplicação de recursos públicos, entendem-se verdadeiros os fatos nestes autos narrados, devendo o responsável apresentar provas em contrário se quiser elidir o débito.

15. As irregularidades relatadas pela auditoria realizada pela CGU ensejam ressarcimento ao Erário nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443/92 e do art. 1º da IN/TCU nº 13/96, vigente à época dos fatos em análise, revogada pela IN/TCU nº 56/2007 que manteve inalterado o dispositivo. Por sua vez, a IN/STN nº 1/97 restou igualmente não observada, ao instituir critérios de validade para a documentação comprobatória das despesas, não acatados pelo responsável na presente TCE:

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.(grifou-se)

16. Em razão de todo o exposto acima, efetuou-se proposta ao Sr. Secretário da SECEX-RS, em face da delegação de competência constante no inciso III do artigo 1º da Portaria-Min-WAR Nº 1, de 2 janeiro de 2009, para que fosse o Sr. Gilberto Michaelson – CPF 150.870.000-10, CITADO para, no prazo de quinze dias contados a partir da ciência da citação, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora nos termos da legislação vigente, em razão das irregularidades relatadas nestes autos.

17. O responsável tomou ciência da citação promovida por meio do Ofício N.º 1646/2010 – TCU/SECEX-RS, de 27/09/2010 – fls. 621-3 – em 06/10/2010 conforme o Aviso de Recebimento – fl. 624 – assinado por Ciliane Ribeiro. Em 04 de novembro de 2010, o Sr. Gilberto Michaelson protocolou na SECEX/RS uma solicitação de prorrogação de prazo de 30 dias com a finalidade de localizar a documentação necessária na sede da “extinta” CICSAT - Gramado – fl. 625. Consulta efetuada no CNPJ não identificou que a entidade esteja extinta como informou o responsável, constando que a última atualização junto à Receita Federal ocorreu em 13/06/2009. Em razão da intempestividade do pedido, os autos foram encaminhados ao Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues para apreciação do pedido de prorrogação de prazo – despacho fl. 626. O Ministro Relator deferiu a prorrogação de prazo em 30 dias a contar do dia 04/11/2010.

IV - CONCLUSÃO

18. Em que pese a previsão do parágrafo único do artigo 183 do Regimento Interno deste Tribunal de que a prorrogação de prazo conta a partir do término do prazo inicialmente concedido



independentemente de notificação, face à intempestividade do pedido, o Ministro Relator estabeleceu como data inicial de contagem de prazo o dia 04/11/2010, o qual expirou em 06/12/2010. Nesta mesma data o responsável foi cientificado da concessão do prazo por meio de correspondência cujo Aviso de Recebimento está a fl. 631, igualmente assinado por Ciliane Ribeiro. Nada veio aos autos a título de alegações de defesa, constituindo o responsável em revelia dado o decurso de mais de mais de 30 dias do término do prazo concedido.

19. Observe-se que o responsável foi regularmente citado, nos termos do artigo 179, inciso II, do Regimento Interno do TCU, tendo sido signatária a mesma pessoa nas duas ocasiões em que foram enviadas correspondências ao réu e este manifestou-se ciente por ocasião da primeira ao efetuar pedido de prorrogação de prazo, não sendo cabível, neste caso, a alegação de que a notificação não teria sido pessoal. Por esse motivo, deve ser considerado revel a teor do disposto no artigo 12, §3º, da Lei n.º 8.443/92, devendo ser dado prosseguimento ao processo, de acordo com o artigo 12, inciso IV, § 3º, da Lei n.º 8.443/92.

20. Considerando-se os indícios de fraude apontados no relatório da auditoria realizada em conjunto entre Controladoria Geral da União no Estado do RS (CGU/RS) e Contadoria e Auditoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (CAGE/RS) na utilização dos recursos obtidos por meio de patrocínios captados com amparo da Lei n.º 8.313/91 (PRONAC 01-1873) junto à Eletrobrás, Petrobrás Distribuidora e STEMAC S/A e em vista do silêncio do responsável Gilberto Michaelson, Presidente da CICSAT/RS à época, não houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos devendo ser as contas especiais julgadas irregulares, ser o responsável condenado em débito e ser aplicada a multa prevista no artigo 57 da Lei n.º 8.443/92, bem como ser comunicado o Ministério Público da União do Acórdão que for proferido para que adote as providências cabíveis.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Em face dos fatos relatados nesta instrução, encaminham-se os autos à superior consideração do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues com a proposta de que:

a) seja o responsável considerado revel visto não ter apresentado suas alegações de defesa e tampouco comprovado o recolhimento do débito, nos termos do artigo 12, §3º, da Lei n.º 8.443/92;

b) sejam as presentes contas julgadas irregulares e em débito o responsável abaixo relacionado, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d”, e 19, caput, da Lei n.º 8.443/92, considerando as ocorrências abaixo transcritas (item 7 e subitens desta instrução), condenando-o ao pagamento da importância especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Cultura -FNC, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU:

RESPONSÁVEL: Gilberto Michaelson

CPF: 150.870.000-10

ENDEREÇO RESIDENCIAL: Rua Emilio Leobet, 100 Centro Gramado /RS 95.670-000

Irregularidades: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio da Lei n.º 8.313 de 23/12/1991 (Lei de Incentivo a Cultura) para realização do evento 29º Festival de Gramado Cinema Brasileiro e Latino, em razão da apresentação de mesma documentação em prestações de contas apresentadas tanto ao Ministério da Cultura como à Secretaria da Cultura do Estado do Rio Grande do Sul, conforme descrito abaixo:

- Notas Fiscais, ou outros comprovantes, usadas nesta prestação de contas n.º 01400.0001579.2001-77, PRONAC 01-1873, e também na prestação de contas do Convênio MET/CICSAT/N.º 152/2001, SIAFI 417703, montando R\$ 128.186,30 – item 7.1 supra;

- Notas Fiscais, ou outros comprovantes, no valor de R\$ 203.978,30, apresentadas tanto na prestação de contas n.º 01400.0001579.2001-77, PRONAC 01-1873, como na prestação de contas estadual (Lei de Incentivo à Cultura);



- foram constatados 8 casos de triplicidade, ou seja, apresentados como documentos na prestação de contas n.º 01400.0001579.2001-77, PRONAC 01-1873, como na do Convênio n.º 152/2001 e na prestação de contas estadual (Lei de Incentivo à Cultura), somando R\$ 35.618,30;

- a duplicidade constatada referente à Nota Fiscal emitida por Souza Pinturas e Reformas, apresentada tanto nesta prestação de contas como na prestação de contas estadual do projeto “Concertos Musicais de Gramado – 2001”, no valor de R\$ 1.335,00, não foi considerada para o cálculo do débito face à falta de informação quanto à data de emissão.

Valores originais dos débitos e datas das ocorrências:

Data	Valor	Data	Valor
4/6/2001	471,75	4/9/2001	42.920,00
1/8/2001	12.408,30	10/9/2001	36.468,00
4/8/2001	480,00	11/9/2001	10.100,00
6/8/2001	2.040,00	26/9/2001	3.220,00
9/8/2001	4.980,00	28/9/2001	18.450,00
12/8/2001	2.990,00	4/10/2001	2.600,00
13/8/2001	3.990,00	9/10/2001	10.260,00
14/8/2001	3.440,00	15/10/2001	110.000,00
15/8/2001	3.000,00	16/11/2001	478,00
16/8/2001	2.095,25	1/12/2001	350,00
20/8/2001	5.525,00	6/12/2001	20.000,00
21/8/2001	2.500,00	7/12/2001	770,00

Obs.: Os valores relacionados foram agrupados por data.

Valor do débito atualizado até 31/08/2010 – R\$ 1.086.564,41.

c) aplicar ao responsável Gilberto Michaelson 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 comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas indicadas na tabela acima caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992

e) enviar cópia do acórdão a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, ao Ministério Público da União, para adoção das providências que o órgão entender cabíveis, conforme § 3º do art. 16 da Lei n.º 8.443/92, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno/TCU.

O Ministério Público manifestou-se de acordo (fl. 651, volume 3).

É o relatório.

VOTO

A presente tomada de contas especial foi instaurada pelo Ministério da Cultura, em razão de irregularidades identificadas pela Controladoria Geral da União, no município de Gramado/RS, em que se verificou a utilização de documentos fiscais para comprovar a aplicação de recursos recebidos por meio da Lei 8.313/1991 (Lei de Incentivo à Cultura), para realização do evento 29º Festival de Gramado – Cinema Brasileiro e Latino, e a apresentação dessa mesma documentação comprobatória à Secretaria da Cultura do Estado do Rio Grande do Sul, para comprovar aplicação de recursos recebidos daquela Secretaria.

Regularmente citado para apresentar alegações de defesa ou recolher o débito, o responsável ficou-se silente, tornando-se revel, nos termos do art.



3º, da Lei 8.443/1992.

Os elementos constantes dos autos são precisos na comprovação da fraude. Houve apresentação do mesmo documento fiscal para comprovar despesas à União e ao Estado do Rio Grande do Sul. A malversação caracterizou-se pela utilização fraudulenta dos mesmos documentos para comprovar aplicação de recursos provenientes de fontes distintas. Não está em lide a realização do evento ou a consecução do quanto projetado por meio do Plano de Trabalho. Discute-se o fato de a mesma documentação comprobatória das despesas ter sido apresentada a duas fontes diversas de recursos, constituindo evidente indicativo de fraude.

Dessa forma, não afastada a motivação inicial da instauração da tomada de contas especial – não comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos por meio da Lei 8.313/1991 (Lei de Incentivo à Cultura) para realização do evento 29º Festival de Gramado – Cinema Brasileiro e Latino, – julgo irregulares as contas, com imputação do débito e multa ao responsável Gilberto Michaelson e o declaro inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alínea “c”, 19, caput, 57 e 60 da Lei 8.443/1992.

Isto posto, acolho as proposições uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao TCU e VOTO por que o Tribunal aprove o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1523/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.605/2009-0.
2. Grupo I – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Ministério da Cultura.
 - 3.2. Responsável: Gilberto Michaelson (150.870.000-10).
4. Entidade: Câmara da Indústria, Comércio, Serviços, Agricultura e Turismo e Gramado – Cicsat.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RS (Secex-RS).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura, em razão de irregularidades identificadas pela Controladoria Geral da União, na aplicação de recursos da Lei 8313/91, (Lei de Incentivo à Cultura), no município de Gramado/RS,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea “c”, 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Gilberto Michaelson e condená-lo em débito pelas quantias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir das datas indicadas até a data da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Cultura, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU:

Quantificação dos débitos (valores históricos dos débitos e datas das ocorrências):

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)



4/6/2001	471,75	4/9/2001	42.920,00
1/8/2001	12.408,30	10/9/2001	36.468,00
4/8/2001	480,00	11/9/2001	10.100,00
6/8/2001	2.040,00	26/9/2001	3.220,00
9/8/2001	4.980,00	28/9/2001	18.450,00
12/8/2001	2.990,00	4/10/2001	2.600,00
13/8/2001	3.990,00	9/10/2001	10.260,00
14/8/2001	3.440,00	15/10/2001	110.000,00
15/8/2001	3.000,00	16/11/2001	478,00
16/8/2001	2.095,25	1/12/2001	350,00
20/8/2001	5.525,00	6/12/2001	20.000,00
21/8/2001	2.500,00	7/12/2001	770,00

9.2. aplicar a Gilberto Michaelen a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da multa aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, 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 nº 8.443/92, caso não atendidas as notificações;

9.4. declarar Gilberto Michaelen inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de cinco anos, nos termos do artigo 60 da Lei 8.443/1992;

9.5. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul;

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1523-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 023.107/2009-1

Natureza: Recurso Administrativo (art. 30 do Regimento Interno)

Órgão: Tribunal de Contas da União

Interessado: Hermina Rosa Figueiredo (224.566.191-53)

Advogado: Afonso Carlos Muniz Moraes (OAB/DF 10.557)

SUMÁRIO: PROCESSO ADMINISTRATIVO. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO PROFISSIONAL. 1º QUADRIMESTRE DE 2009. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO AO AVALIADOR. POSSÍVEL INTEMPESTIVIDADE. NÃO CONHECIMENTO. RECURSOS À CADAD E AO PRESIDENTE. NÃO CONHECIMENTO. RECURSO AO PLENÁRIO. TEMPESTIVIDADE DA INICIAL RECONHECIDA PELA CADAD. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por discordar da pontuação recebida em sua avaliação de desempenho profissional, Hermina Rosa Figueiredo, AUFC, lotada na Diretoria de Assistência à Saúde da Secretaria de Gestão de Pessoas – Segep, solicitou reconsideração ao avaliador, nos termos do normativo então vigente (fls. 1/2, principal).

Sustenta que requereu, ao seu chefe imediato, a indicação das razões que conduziram à avaliação questionada, não havendo recebido “*resposta condizente*”. Alega que a negativa inviabilizou o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa.

Nos termos do regulamento próprio, pode o servidor insatisfeito com sua pontuação solicitar reconsideração, ao avaliador, “*no prazo de dez dias, contados do término do período para lançamento do conceito final da avaliação no sistema informatizado*” (art. 7º da Portaria 324/2006).

A interessada protocolizou seu pedido de reconsideração a destempo. Atribuiu o atraso a dois fatores: gozo de licença de capacitação no período recursal; e negativa do gestor em informar os “*critérios que nortearam a atribuição da sua nota*”.

O secretário de Gestão de Pessoas não conheceu do “*pedido de reconsideração formulado pela interessada, por intempestivo*” (fl. 4).

Insatisfeita, a servidora recorreu à Comissão de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União – Cadad, reapresentando a tese inicial.

A Comissão entendeu tempestivo o pedido de reconsideração, mas negou-lhe provimento por motivo diverso do indicado na decisão recorrida.

Inconformada, a servidora interpôs recurso administrativo ao Presidente do TCU, que dele não conheceu, em razão da intempestividade da peça vestibular (fl. 29).

Em novo recurso, agora dirigido ao Plenário, alega que a decisão recorrida não considerou seus afastamentos para tratamento de saúde, reconhecidos pela Cadad, e que não obteve acesso aos dados de sua avaliação, tempestivamente requeridos (fls. 1/4, anexo 1).

VOTO

Trata-se de recurso administrativo contra decisão do Presidente do TCU, nos termos do art. 30 do Regimento Interno, interposto por servidora inconformada com a pontuação recebida em sua avaliação de desempenho profissional.

O pedido de reconsideração não foi conhecido, porque seria intempestivo.

Recursos sucessivos, endereçados à Comissão de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União (Cadad) e ao Presidente, também foram denegados.

Inconformada, recorre, agora, ao Plenário da decisão do Presidente.



Dentre os vários argumentos contidos nos sucessivos recursos interpostos pela interessada, desde a inicial, sobreleva a falta de motivação, pelo avaliador, do conceito atribuído à servidora.

A Portaria 324/2006, que rege a avaliação de desempenho, não explicita a necessidade de o avaliador justificar o conceito atribuído aos avaliados. Contudo, a motivação dos atos administrativos vinculados é imposição do Estado democrático de direito.

A avaliação de desempenho é ato vinculado, porque, diante de determinados padrões de qualidade e produtividade, deve o avaliador atribuir ao servidor o conceito indicado no normativo próprio.

Admite-se, por razões de racionalidade administrativa, que o avaliado decline do direito de conhecer os fundamentos da sua avaliação de desempenho. Se houver tempestiva divergência, entretanto, deve o avaliador motivar o seu ato, para permitir que o servidor exerça o contraditório e a ampla defesa.

Assegura-se, pois, a interrupção do prazo recursal nos casos em que o avaliado tempestivamente requerer acesso à motivação do ato. Indispensável que o pedido seja formalizado no curso do prazo reservado à apresentação do pedido de reconsideração.

No caso concreto, a servidora reclama acesso aos fundamentos da sua avaliação desde a petição inicial, cuja tempestividade foi reconhecida pela Cadad, em razão da fruição de licenças para tratamento da própria saúde, no curso do prazo recursal. Na falta desse elemento, não pode prosperar o julgamento inicial.

Feitas essas considerações, 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 8 de junho de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1524/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.107/2009-1.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Recurso Administrativo (art. 30 do Regimento Interno)
3. Interessado: Hermina Rosa Figueiredo (224.566.191-53).
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep).
8. Advogado constituído nos autos: Afonso Carlos Muniz Moraes (OAB/DF 10.557).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso administrativo contra decisão do Presidente do Tribunal, em face do pedido de reconsideração da avaliação de desempenho da servidora Hermina Rosa Figueiredo, relativa ao primeiro quadrimestre de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e, com fundamento no art. 30 do Regimento Interno, em:

9.1.

conhecer do recurso administrativo, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2.

tornar insubsistente o despacho do Secretário de Gestão de Pessoas, de 13/10/2009, que não conheceu do pedido de reconsideração da interessada;

9.3.



determinar à Secretaria-geral de Administração (Segedam) que:

9.3.1.

junte aos autos a motivação do secretário de Gestão de Pessoas, para a avaliação de desempenho da recorrente, relativa ao primeiro quadrimestre de 2009;

9.3.2.

dê ciência da motivação do ato de avaliação à interessada;

9.3.3.

restitua à interessada o prazo previsto no art. 7º da Portaria 324/2006.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1524-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 006.220/1999-1

Apenso: TC 001.971/2001-4

Natureza: Recurso de Revisão

Unidade: Segundo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo - CINDACTA II

Responsáveis: Ailton dos Santos Pohlmann (CPF 581.035.388-68), Luiz Carlos Moreira Lima (CPF 016.207.588-06), Ricardo Augusto Sampaio de Souza (CPF 033.709.208-75), Samuel de Mattos Barroso Junior (CPF 520.993.936-72), Gilmar Declainton Rossi (CPF não consta), Empresas Pontual Engenharia Ltda. (CNPJ não consta), Construlab Construções e Instalações Ltda. (CNPJ 63.971.352/0001-04), Gerenco Gerenciamento e Construções Ltda. (CNPJ 01.572.168/0001-34) e Ghosn Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ 50.919.158/0001-38)

Recorrente: Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Dr. Lucas Rocha Furtado.

Advogado: não há



SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS. RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. REFORMA DE ACÓRDÃO DA 2ª CÂMARA PROFERIDO NA SESSÃO DE 18/4/2000 (RELAÇÃO Nº 13/2000). REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS E ACOLHIMENTO DAS DE OUTROS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE ALGUNS DOS RESPONSÁVEIS. MULTA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELAS EMPRESAS OUVIDAS EM AUDIÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução da Secretaria de Recursos (fls. 217/231), cujo encaminhamento foi acolhido pelo Diretor da 4ª Divisão e pelo titular da unidade técnica:

*“Trata-se de **RECURSO DE REVISÃO**, interposto pelo Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU (fls. 2 e 3, anexo 1), representado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, contra o Acórdão proferido pela Egrégia 2.ª Câmara, inserto na Relação n. 13/2000 do Gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, Sessão de 18/4/2000 (fl. 65, v p), por meio do qual as contas do Segundo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – Cindacta II, relativas ao exercício de 1998, foram julgadas regulares com ressalva, dando quitação aos responsáveis.*

2. Realizado o exame preliminar de admissibilidade (fls. 5 e 6, anexo 1), foi dado seguimento ao recurso, por força de decisão interlocutória da Relatoria (fl. 8, anexo 1).

HISTÓRICO

3. O recurso de revisão sob exame foi interposto em razão do Acórdão nº 272/2004-TCU-Plenário (fl. 511, v 2, TC 001.971/2001-4, apenso ao autos), que teve origem na representação formulada pela Procuradoria da Justiça Militar em Curitiba/PR (fls. 2 e 3, v p, TC 001.971/2001-4), contra possíveis irregularidades na contratação e execução de obras no Cindacta II. A Secretaria de Controle Externo do Paraná – Secex-PR, ao realizar inspeção, no período de 28/1 a 8/2/2002 (fls. 127 e 135, v p, TC 001.971/2001-4), verificou indícios de graves irregularidades no exercício de 1998 nos Convites n. 81/1998, 90/1998 e 104/1998, relativos à obra de reforma do rancho da unidade. Em face dos achados, esta Corte, por meio do Acórdão n. 272/2004-TCU-Plenário, assim dispôs:

‘9.1. encaminhar os presentes autos ao Ministério Público/TCU para que avalie a oportunidade e a conveniência da interposição de recurso de revisão às contas do Sr. Ailton dos Santos Pohlmann, referentes ao exercício de 1998 (TC 006.220/1999-1).

9.2 determinar ao Ministério Público/TCU que, no caso da não interposição do referido recurso de revisão, devolva os autos ao Gabinete do Ministro-Relator.’

4. No âmbito desta Secretaria, após a interposição do recurso pelo ‘Parquet’, foi proposta preliminarmente a instauração do contraditório em relação ao Sr. Ailton dos Santos Pohlmann (fl. 16, anexo 1), ordenador de despesas. Após a apresentação das contra-razões recursais pelo defendente, foram notificados os membros da Comissão de Licitação (Sr. Luiz Carlos Moreira Lima - fl. 85, anexo 1, Sr. Ricardo Augusto Sampaio de Souza - fl. 86, anexo 1, Sr. Samuel de Mattos Barroso Júnior - fl. 87, anexo 1, e Sr. Gilmar Declainton Rossi - fl. 88, anexo 1) e as empresas envolvidas (Pontual Engenharia Ltda. - fl. 81, anexo 1, Construlab Construções e Instalações Ltda. - fl. 82, anexo 1, Gerenco Gerenciamento Engenharia e Construções Ltda. - fl. 83, anexo 1, e Ghosn Engenharia e Construções Ltda. - fl. 84, anexo 1), informando-lhes que os atos processuais praticados no TC 001.971/2001-4 seriam absorvidos neste processo (fls. 81 a 88, anexo 1). Vale esclarecer que esses responsáveis e empresas já haviam sido ouvidos em audiências realizadas no âmbito do TC 001.971/2001-4 (fls. 139 a 158, v p, TC 001.971/2001-4). Dessa forma, analisaremos o mérito do recurso, observando não só os argumentos juntados agora em contra-razões recursais, mas também as razões de justificativas e respectivas análises constantes naquele processo.

5. Ressalte-se que esse foi o procedimento indicado pelo Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar no Voto Condutor do Acórdão n.º 272/2004-TCU-Plenário, onde assim ponderou (fls. 508 a 509, v p, TC 001.971/2001-4):



‘Conforme registrou a Unidade Técnica, as contas dos gestores principais da unidade já se encontram julgadas (TC 006.220/1999-1, Sessão da 2ª Câmara de 18/04/2000, Relação n. 13/2000, Ata n. 14/2000), entre eles o Sr. Ailton dos Santos Pohlmann, considerado pela Secex/PR como um dos responsáveis pelas irregularidades detectadas. Dessa forma, ele não pode ser apenado sem a reabertura de suas contas, conforme dispõe o art. 206 do Regimento Interno desta Corte.

2. Tal óbice não existe em relação aos membros da Comissão de Licitação e às empresas envolvidas. Assim, propõe a Unidade Técnica a aplicação de sanções a eles, com a remessa dos autos ao Ministério Público/TCU para a interposição de recurso de revisão às contas do gestor principal, Sr. Ailton dos Santos Pohlmann. Ainda que não exista impedimento normativo para que assim se proceda, considero que este não é o melhor encaminhamento, pelas razões que exponho a seguir.

3. Os fatos pelos quais estão sendo propostas as sanções aos diversos agentes e empresas são os mesmos: as irregularidades ocorridas nos Convites n.s 081/98, 090/98 e 104/98. A forma de encaminhamento proposta faria com que houvesse um desmembramento da análise desses fatos - em relação a alguns responsáveis ela seria feita neste momento, por um relator, e em relação a outro, essa análise seria levada à efeito por outro relator, em outro momento, caso haja a interposição do recurso de revisão. Há a possibilidade, inclusive, de alguns responsáveis serem apenados com multa e o Ministério Público/TCU não considerar os fatos graves o suficiente para ensejarem a reabertura das contas do gestor principal.

(...)

7. Pelas razões de ordem material e processual acima relatadas, considero mais apropriado que a questão seja julgada num único momento, em relação a todos os responsáveis. Como um dos envolvidos já teve suas contas julgadas regulares com ressalva, os autos devem ser encaminhados desde já ao Ministério Público/TCU para a avaliação da conveniência e oportunidade da interposição do recurso de revisão às contas já julgadas.

8. No caso da interposição do referido recurso, deverão ser analisadas as irregularidades em questão e as responsabilidades dos diversos agentes e empresas arrolados nos autos. (...)

6. Após a realização das notificações aos envolvidos, foram trazidas aos autos as contra-razões recursais da empresa Ghosn Engenharia e Construções Ltda. (fls. 116 a 125, anexo 1) e dos Srs. Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza, Samuel de Mattos Barroso Júnior e Gilmar Declainton Rossi (fls. 132 a 136, anexo 1). As empresas Pontual Engenharia Ltda., Construlab Construções e Instalações Ltda. e Gerenco Gerenciamento Engenharia e Construções Ltda. não trouxeram contra-razões recursais. Só se manifestaram nas audiências realizadas no âmbito do TC 001.971/2001-4.

7. Feitas essas considerações, iniciamos a seguir a exposição das irregularidades observadas pela Secex-PR (item 2, do relatório que acompanha o Voto Condutor do Acórdão n.º 272/2004-TCU-Plenário), seguidas das respectivas contra-razões recursais e análises.

MÉRITO

Irregularidade:

‘Divisão da obra em três partes: alvenaria, elétrica e hidráulica, para se fugir à correta modalidade licitatória, pois foram realizados três convites em vez de uma única tomada de preços, sendo inseridos serviços de alvenaria nas partes elétrica e hidráulica, para que o valor referente à alvenaria não ultrapassasse o limite fixado para convite (descumprimento dos §§ 2º e 5º, da Lei n. 8.666, de 1993).’

Contra-razões apresentadas

8. Segundo o Sr. Ailton dos Santos Pohlmann, no segundo semestre de 1998, vários fatos ‘fizeram com que a administração do órgão tivesse que tomar algumas decisões, que na ocasião eram apropriadas’ (fl. 22, anexo 1). Dentre esses fatos, cita dispositivos regulamentares e administrativos que fizeram com que a administração tivesse que agilizar os procedimentos licitatórios em relação à reforma do rancho da unidade. Como o prazo era curto, ressalta que ‘o Cindacta II decidiu promover um processo licitatório seguro, a fim de resguardar os direitos da administração’ (fl. 22, anexo 1). Diz que o rancho já não passava por reparos há mais de quinze anos.



9. Alega que a administração optou em promover 3 processos licitatórios na modalidade Convite, pelo fato de que os serviços eram tecnicamente distintos e específicos, já que consistiam em serviços de alvenaria, elétrica e hidráulica. Diz que essa opção de contratação está prevista nos §§ 1º e 5º do art. 23 da Lei n. 8.666, de 1993. Esclarece que, para a realização de serviços de hidráulica ou elétrica, fazia-se necessária a realização de serviços de alvenaria.

10. Em relação à mencionada irregularidade, a **empresa Ghosn Engenharia e Construções Ltda.** reitera as alegações apresentadas pelo Sr. Ailton dos Santos Pohlmann. Menciona que em nenhum momento foi apontada a existência de dano ao Erário, dolo, má-fé ou mesmo locupletamento por parte dos envolvidos. Cita decisões desta Corte referentes a prestações e tomadas de contas. Transcreve trechos do Acórdão proferido pelo Superior Tribunal Militar nos autos do Recurso Criminal n. 2002.01.0069-7/PR, trechos do relatório da Diretoria de Engenharia de Aeronáutica e trecho do Laudo Pericial de Avaliação de Serviços de Reforma. Diz que, em um dos pareceres técnicos, ficou consignado que *‘as obras realizadas são de ótima qualidade’* e os custos da reforma estão abaixo dos custos vigentes no mercado.

11. Os Srs. **Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza, Samuel de Mattos Barroso Júnior e Gilmar Declainton Rossi**, membros da Comissão de Licitação, apresentam em essência alegações semelhantes às do Sr. Ailton dos Santos Pohlmann e da empresa Ghosn Engenharia e Construções Ltda. (fls. 132 a 136, anexo 1). Além disso, alegam *‘não ter sido ilegal a forma licitatória eleita, pois só assim seria possível licitar e empenhar dentro do exercício financeiro’* (fl. 135, anexo 1). Mencionam que, se os procedimentos não tivessem sido adotados, *‘o crédito alocado para estas obras seria devolvido, e aí sim haveria prejuízo para a organização’* (fl. 135, anexo 1). Ressaltam ainda que a execução das obras do rancho já foi objeto de apuração por intermédio de Procedimento Investigatório Preliminar, de Inquérito Policial Militar, de Laudo Pericial de Avaliação e de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica - SEFA. Essas apurações, segundo eles, esgotariam o assunto tanto na esfera judicial como na administrativa.

Análise

12. Inicialmente, quanto às presentes alegações, deve-se esclarecer que o administrador público encontra-se subordinado à Lei e, por isso, tem o dever de solucionar as dificuldades enfrentadas por sua unidade com observância dos estritos contornos da legalidade. A possível urgência de se reformar o rancho do órgão não justificaria a adoção de procedimentos ilegais. Ao lançar mão de expedientes desprovidos de amparo legal, o gestor e os membros da comissão de licitação ultrapassaram os limites aos quais se achavam adstritos, adentrando na zona de risco de abuso de poder.

13. Além disso, há de se mencionar, conforme bem ressaltado pela Secex-PR (fl. 474, v 2, TC 001.971/2001-4), que as obras provavelmente poderiam ter sido adiadas até o exercício seguinte, já que, no momento em que a Secretaria de Economia da Aeronáutica - SEFA determinou que 20% dos créditos da unidade deveriam ser bloqueados, os serviços previstos para o rancho foram escolhidos para serem suspensos, demonstrando que tal obra não era improrrogável.

14. Quanto à alegação de que os serviços de alvenaria, elétrica e hidráulica eram tecnicamente distintos e específicos, deve-se esclarecer que tal argumento não pode ser acatado, já que a administração incluiu diversos serviços de alvenaria nas partes elétrica e hidráulica. Ressalte-se que tal inclusão não se restringiu às intervenções necessárias devido à própria natureza dos serviços elétricos e hidráulicos, como, por exemplo, a quebra de paredes para instalação de eletrodutos e canos. Houve inclusões que demonstram claramente a intenção de fuga à correta modalidade licitatória. No orçamento da parte elétrica, foram incluídas a instalação de portas, janelas, vidros, ferragens para portas, além da demolição de paredes (fl. 60, v p, TC 001.971/2001-4).

15. Ademais, como veremos mais adiante nesta instrução, foi observado pela equipe da Secex-PR que, apesar da realização de três licitações, a execução total das obras foi realizada por um só empresa – Construlab Construções e Instalações Ltda. Constatou-se que as demais empresas subcontrataram os serviços a essa última. A empresa Gerenco Gerenciamento, Engenharia e Construções Ltda., em suas justificativas (fls. 189 a 191, v p, TC 001.971/2001-4), alegou que um dos motivos de ter subcontratado a



obra para a Construlab foi o fato desta já ter iniciado as obras e, com isso, seriam evitados custos adicionais, como mobilização e desmobilização.

16. Portanto, não se pode aceitar a alegação de que a divisão da obra em três partes (alvenaria, elétrica e hidráulica) traria ganhos de escala, ou mesmo que os serviços poderiam ter sido, de fato, executados por empresas de especialidade diversa.

17. Quanto à alegação da empresa Ghosn Engenharia e Construções Ltda. de que em nenhum momento foi apontada a existência de dano ao Erário, dolo, má-fé ou mesmo locupletamento por parte dos envolvidos; deve-se esclarecer que a possível inexistência de dano ou prejuízo ao Erário não tem o condão de sanar as ilegalidades verificadas. De acordo com a alínea 'b' do inciso III do art. 16 da Lei n. 8443, de 1992, as contas devem ser julgadas irregulares quando comprovado prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Ou seja, não é necessário que haja dano, para que as contas dos responsáveis sejam julgadas irregulares.

18. Nesse sentido, deve-se ainda esclarecer que a presunção de boa-fé por parte dos gestores é relativa. Ela está na dependência direta das circunstâncias afetas a cada caso. A prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar faz parte do rol das situações que afastam tal presunção.

19. Quanto ao mencionado processo no Superior Tribunal Militar (fls. 48 a 76, anexo 1), deve-se esclarecer que aquela Corte não se manifestou quanto ao mérito da denúncia oferecida pelo Ministério Público Militar. Apenas deixou de receber a denúncia, já que, segundo seu entendimento, 'eventual irregularidade praticada na seleção da modalidade de licitação é irrelevante do ponto de vista penal' (fl. 48, anexo 1). Nesse sentido, vale mencionar que a competência desta Corte de Contas decorre de mandamento constitucional, sendo seus processos autônomos de apuração e sujeitos a rito próprio. A atuação desta Corte independe de outras instâncias administrativas ou judiciais, conforme entendimento firmado em diversos julgados (Acórdãos 6/1996 - 1ª Câmara, 2/2003 - 2ª Câmara e 9/2000 - Plenário, dentre outros). Portanto, mostra-se insubsistente a alegação de que as apurações realizadas pelo Ministério Público Militar, pela SEFA e pelo STM esgotariam o assunto tanto na esfera judicial como na administrativa.

20. Por fim, vale esclarecer que a alegação de que as obras realizadas são de boa qualidade não elide as irregularidades verificadas. Conforme já mencionado, não é necessário que haja dano, para que as contas dos responsáveis sejam julgadas irregulares.

Irregularidade:

'Ausência de assinatura de contratos com as empresas vencedoras dos certames (inobservância do art. 62 da Lei n.º 8.666, de 1993).'

Contra-razões apresentadas

21. Segundo o Sr. **Ailton dos Santos Pohlmann**, não houve assinatura de contratos porque, de acordo com o art. 62 da Lei n. 8.666, de 1993, na modalidade convite, o uso de contrato é facultativo. Menciona o § 2º desse artigo, segundo o qual os instrumentos hábeis para substituir o contrato deveriam conter as cláusulas essenciais estabelecidas no art. 55 da Lei de Licitações. Diz que esse dispositivo foi cumprido. Cita como exemplo o Plano Administrativo de Gestão (PAG) referente aos serviços hidráulicos, no qual constava, além da nota de empenho e o edital, todas as cláusulas essenciais estabelecidas no art. 55 da Lei n. 8.666, de 1993.

22. Em relação à presente irregularidade, a **empresa Ghosn Engenharia e Construções Ltda.** também a justifica amparando-se no teor do art. 62 da Lei n. 8.666, de 1993. Já os Srs. **Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza, Samuel de Mattos Barroso Júnior e Gilmar Declainton Rossi** não apresentam alegações diretas em relação ao assunto.

Análise

23. Os argumentos apresentados não merecem acolhimento. Vejamos o que dispõe o caput do art. 62 da Lei n. 8.666, de 1993:

'Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas



modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.’

24. Conforme já demonstrado, só foi possível a utilização da modalidade Convite pela administração do Cindacta II, porque a obra foi dividida em três partes com o fim de se fugir à modalidade correta. Se os procedimentos licitatórios tivessem sido regularmente adotados, o Cindacta II teria obrigatoriamente que ter utilizado o instrumento de contrato. Portanto, fato é que a natureza da obra exigia contratos formais, no entanto o instrumento não foi adotado.

Irregularidade:

‘ Pagamento de despesas sem a regular liquidação, já que eles foram feitos em parcelas pré-fixadas: 40% no início da obra e o restante dividido em três parcelas iguais, sem que houvesse qualquer garantia contratual ou vinculação dos pagamentos às medições (violação ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964).’

Contra-razões apresentadas

25. Segundo o Sr. **Ailton dos Santos Pohlmann**, ‘o Cindacta II sempre informava no campo 6 de seu edital (cláusula de pagamento), (...) que 40% do valor da contratação corresponderia à montagem do canteiro de obra e à aquisição do material para a execução do objeto.’ Ressalta que o saldo remanescente era dividido em três parcelas iguais, que seriam liberadas à medida que o setor responsável pela medição confirmasse a execução dessas parcelas. Diz que esse procedimento tem amparo no art. 38 do Decreto n. 93.872, de 23/12/1986, c/c o art. 63, da Lei n. 4.320, de 1964, os quais transcreve em seu arrazoado.

26. Alega que as notas de empenho da obra discriminam as etapas correspondentes às suas liquidações e que, apesar de as notas fiscais terem sido emitidas em dezembro de 1998, os pagamentos só foram realizados ao longo do ano de 1999. Apresenta relação de empenhos, notas e datas das ordens bancárias (fl. 25, anexo 1).

27. Já a empresa **Ghosn Engenharia e Construções Ltda.** alega que a forma de pagamento fora estabelecida na carta-convite. Invoca o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320, de 1964. Diz que ‘todos os documentos necessários para a comprovação do trabalho realizado (...) foram regularmente apresentados’ (fl. 124, anexo 1). Menciona que as ordens bancárias só foram efetivadas após as medições dos trabalhos concluídos.

28. Os Srs. **Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza, Samuel de Mattos Barroso Júnior e Gilmar Declainton Rossi** não trazem alegações diretas em relação à irregularidade em exame. Se atêm a tecer considerações a respeito da metodologia que adotavam em relação aos lançamentos no SIAFI.

Análise

29. A equipe de inspeção deste Tribunal que esteve na unidade (relatório às fls. 127 a 135, v p, TC 001.971/2001-4) assim se manifestou em relação à mencionada irregularidade:

‘Não foram localizados os projetos originais desta obra, e esses projetos seriam importantes para comparar com os projetos da reforma e assim poder determinar, com precisão, os serviços executados e analisar até um possível sobrepreço. Além disso, no projeto de reforma, a alvenaria existente e a alvenaria a construir têm a mesma legenda (fl. 126). Esta análise também foi inviabilizada pelo fato de não ser realizada medição para pagamento dos serviços. Os pagamentos foram feitos em parcelas pré-fixadas, conforme licitação: 40% no início da obra e 60% divididas em 3 parcelas iguais.’ (grifamos)

30. A simples inexistência da medição dos serviços já indica que os pagamentos não foram precedidos da regular liquidação. O art. 63 da Lei n. 4.320, de 17/3/1964, assim dispõe sobre a liquidação da despesa:

‘ Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;



III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.'

31. Se antes dos pagamentos, não houve medição, não se pode afirmar que fora de fato verificado o direito adquirido pelo credor. Ademais, a leitura atenta das cláusulas de pagamento constantes nas cartas-convite (fls. 66, 68 e 70, v p) indica que o pagamento inicial realmente teria sido realizado a título de adiantamento. Vejamos o teor de uma dessas cláusulas (item 6, fl. 66, v p, TC 001.971/2001-4):

'6.1 – O pagamento será realizado por meio de ordem bancária, para crédito do contraído, sendo que 40% referente ao material da obra e o saldo 60%, dividido em 3 parcelas iguais, na forma de medição.

6.2 – Em caso de parcela a mesma se processará após a liberação de cada uma pelo setor responsável pela fiscalização da obra.' (grifamos)

32. Observe que o item 6.2 diferencia o tratamento que deveria ser dado ao pagamento inicial (40%) e às parcelas subsequentes. A análise conjunta dos dois itens indica que, para o pagamento dos 40% iniciais, não haveria necessidade de manifestação do responsável pela fiscalização da obra. O art. 62 da Lei n. 4.320, de 1964, é claro ao dispor que 'o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.' Portanto, os argumentos apresentados referentes à irregularidade em análise não podem ser acolhidos.

Irregularidade:

'Frustração do caráter competitivo dos procedimentos licitatórios, ante a caracterização de acordo entre as empresas vencedoras dos certames e o Cindacta II.' (inobservância aos princípios e determinações estabelecidos no art. 3º, caput e § 1º, da Lei n. 8.666, de 1993)

Contra-razões apresentadas

33. Segundo o Sr. **Ailton dos Santos Pohlmann**, quando havia um processo licitatório na modalidade Convite, a administração consultava a relação das empresas cadastradas por especialidade técnica remetendo cartas-convite. Diz que, no caso das obras do rancho da unidade, cumpriu todos os dispositivos legais estabelecidos na Lei n. 8.666, de 1993.

34. Em relação à presente irregularidade, a **empresa Ghosn Engenharia e Construções Ltda.** resalta que, 'nos processos administrativos advindos da reforma do rancho, não houve um único indício de qualquer deslize praticado pela empresa contratada'. Diz que 'todos os documentos foram prontamente encaminhados' e que 'o trabalho foi realizado dentro do prazo estabelecido' (fl. 125, anexo 1). Menciona que os procedimentos pautaram-se no princípio da publicidade.

35. Já os Srs. **Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza, Samuel de Mattos Barroso Júnior e Gilmar Declainton Rossi** não apresentam alegações diretas em relação à caracterização de acordo entre as empresas vencedoras dos certames e o Cindacta II.

Análise

36. Os presentes argumentos não merecem acolhimento. Vejamos inicialmente o que dispõe o caput e o § 1º do art. 3º da Lei n. 8.666, de 1993:

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

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.'



37. Conforme já mencionado, observou-se no presente processo a caracterização de acordo entre as empresas vencedoras dos certames e o Cindacta II. Apesar de a obra ter sido dividida em três partes (alvenaria, elétrica e hidráulica) e ter-se realizado três licitações obtendo-se empresas vencedoras distintas; toda a obra fora realizada por uma única empresa (Construlab Construções e Instalações Ltda.). Sobre essa constatação, vale transcrevermos excertos da instrução elaborada pela Secex-PR (fls. 131, v p, TC 001.971/2001-4):

‘Inicialmente verificamos a existência de um único Diário de Obras, preenchido pela empresa Construlab. A leitura atenta do diário trouxe a compreensão de que a referida empresa realizou os serviços de alvenaria, elétrica e hidráulica. (...) Após essa constatação, entramos em contato com o Suboficial Ramos e o Suboficial Gerson, e ambos disseram que sabiam que era uma única empresa que estava fazendo a obra, a Construlab, mas, como militares, não lhes cabia questionar seus superiores, e sim verificar se as fiscalizações a que lhes competia, estava sendo realizada de acordo. (...) Uma única empresa realizou a obra, mas as notas fiscais foram emitidas pelas três empresas vencedoras dos certames, sendo pagas pelo Cindacta como se cada uma tivesse realizado o objeto licitado, demonstrando, assim que houve um acordo entre o Cindacta e as empresas para burlar a legislação de licitações, que previa tomada de preços e não carta-convite, pois nesta modalidade é mais fácil o direcionamento para a escolha do vencedor.’ (grifamos)

38. Portanto, os argumentos apresentados não justificam a ilegalidade observada. O Cindacta II, por meio de seu gestor, realizou conscientemente pagamentos a três empresas distintas, enquanto, na verdade, apenas uma empresa realizava toda a obra. Apesar de os serviços terem sido concluídos, não se pode afirmar que os custos da obra foram de fato os menores possíveis. O acordo existente entre a administração e as empresas envolvidas trouxe prejuízos aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa.

Outras alegações

39. Na peça apresentada pelos Srs. **Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza, Samuel de Mattos Barroso Júnior e Gilmar Declainton Rossi**, é esclarecido que esse último, à época, atuava na Comissão de Licitação ‘apenas como secretário, com funções burocráticas, auxiliares; como lavratura de atas, juntada de documentos, montagem e rubrica de processos (...)’ (fl. 135, anexo I). Alegam que o referido militar não participava das decisões inerentes ao processo. Segundo os responsáveis, apenas os oficiais participavam das decisões tomadas pela Comissão.

Análise

40. A presente alegação merece acolhimento. Apesar de não anexarem documentos suficientes para comprovação de que, à época, o Sr. Gilmar Declainton Rossi exercia apenas as funções de agente auxiliar, os documentos constantes às fls. 112, 113 e 114, do volume principal (TC 001.971/2001-4), podem ser considerados fortes indícios de que o suboficial de fato apenas secretariava a Comissão. Ressalte-se que esse entendimento também foi apresentado pela Secex-PR (item 7, fl. 500, v 2 – TC 001.971/2001-4). Dessa forma, consideramos que esse servidor deva ser isentado de responder pelas irregularidades levantadas.

CONCLUSÃO

41. Conforme observado, os argumentos apresentados pelos responsáveis não lograram elidir as irregularidades verificadas. Tanto o gestor, Sr. Ailton dos Santos Pohlmann, quanto os membros da Comissão de Licitação tinham consciência dos riscos que a administração corria ao contratar a obra da forma como foi feito. A precipitação em executar os serviços a qualquer custo levou a uma seqüência de atos irregulares, dentre os quais a um claro ‘acordo’ firmado entre o órgão e as empresas contratadas, ferindo princípios básicos estabelecidos no art. 3º da Lei n. 8.666, de 1993.

42. Fica portanto evidenciada a responsabilidade desses servidores sobre as seguintes irregularidades:

Sr. Ailton dos Santos Pohlmann (Audiências à fl. 16 - TC 006.220/1999-1, e à fl. 156, v p - TC 001.971/2001-4).

□ divisão da obra em três partes: alvenaria, elétrica e hidráulica, para se fugir à correta modalidade licitatória, pois foram realizados três convites em vez de uma única tomada de preços.



Foram até inseridos serviços de alvenaria nas partes elétrica e hidráulica, para que o valor referente à alvenaria não ultrapassasse o limite fixado para convite (descumprimento dos §§2º e 5º do art. 23 da Lei n. 8.666/93);

□ausência de assinatura de contratos com as empresas vencedoras dos certames (inobservância do art. 62 da Lei n. 8.666/93);

□pagamento de despesas sem a regular liquidação, já que eles foram feitos em parcelas pré-fixadas: 40% no início da obra e o restante dividido em 3 parcelas iguais, sem que houvesse qualquer garantia contratual ou vinculação dos pagamentos às medições (violação ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64);

□frustração do caráter competitivo dos procedimentos licitatórios, ante a caracterização de acordo entre as empresas vencedoras dos certames e o Cindacta II (inobservância aos princípios e determinações estabelecidos no art. 3º, caput e § 1º, da Lei n. 8.666, de 1993).

Srs. Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza e Samuel de Mattos Barroso Júnior (Notificações às fls. 85 a 87 - TC 006.220/1999-1, e Audiências às fls. 144 a 146, v p – TC 001.971/2001-4)

□divisão da obra em três partes: alvenaria, elétrica e hidráulica, para se fugir à correta modalidade licitatória, pois foram realizados três convites em vez de uma única tomada de preços. Foram até inseridos serviços de alvenaria nas partes elétrica e hidráulica, para que o valor referente à alvenaria não ultrapassasse o limite fixado para convite (descumprimento dos §§2º e 5º do art. 23 da Lei n. 8.666/93);

43. Em relação a esses responsáveis (gestor e membros da Comissão de Licitação mencionados), consideramos pertinente que esta Corte rejeite as contra-razões apresentadas, dando provimento ao Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU, de forma a tornar insubsistente o Acórdão que julgou regulares as contas do Cindacta II, relativas ao exercício de 1998, e julgar irregulares as contas daqueles responsáveis, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', da Lei n. 8.443, de 1992, aplicando-lhes a multa prevista no inciso II, do art. 58, da mesma Lei. As contas dos demais servidores constantes no rol de responsáveis (fls. 1 a 8, v p) permaneceriam com julgamento pela regularidade com ressalva.

44. Sobre as empresas envolvidas, deve-se ressaltar inicialmente que a Construlab Construções e Instalações Ltda. e a Gerenco Gerenciamento Engenharia e Construções Ltda., apesar de terem apresentado razões de justificativa no processo relativo à representação (TC 001.971/2001-4), não juntaram contra-razões ao recurso interposto pelo MP/TCU. Vale lembrar que essas empresas, juntamente com a Ghosn Engenharia e Construções Ltda. e a Pontual Engenharia Ltda. foram regularmente notificadas de que os atos processuais praticados no TC 001.971/2001-4 seriam absorvidos no presente processo (fls. 81 a 84, anexo 1).

45. A Secex-PR, ao se manifestar sobre as razões de justificativa apresentadas pela empresa Pontual Engenharia Ltda., no âmbito do processo de representação, sugeriu o acolhimento das mesmas (item 10.1.2, fl. 481, v 2, TC 001.971/2001-4), já que tal empresa, responsável pela elaboração dos projetos, apenas teria atendido a uma solicitação da contratante para dividir a obra em três partes. Compartilhamos de tal entendimento. De fato, não há justificativa para responsabilização dessa empresa.

46. A empresa Ghosn Engenharia e Construções Ltda., única das envolvidas a apresentar contra-razões ao presente recurso de revisão, não logrou demonstrar a inexistência da irregularidade pela qual foi ouvida no processo relativo à representação (fl. 143, v p, TC 001.971/2001-4). Conforme demonstrado, a companhia contribuiu para a simulação que permitiu o enquadramento indevido na modalidade de licitação adotada pela Cindacta II. Recebeu pagamentos pelos serviços realizados na parte hidráulica, mas, na verdade, quem os executou foi a Construlab Construções e Instalações Ltda. O mesmo ocorreu em relação à empresa Gerenco Gerenciamento Engenharia e Construções Ltda., vencedora da licitação para a realização dos serviços na parte elétrica, que recebeu pela execução das



obras, quando, na verdade, quem as executou foi a Construlab Construções e Instalações Ltda. Ressalte-se que tanto a Gerenco quanto a Construlab foram ouvidas no âmbito do processo de representação (fls. 141 e 142, v p, TC 1.971/2001-4), e suas alegações não lograram elidir a participação das mesmas no acordo firmado com o Cindacta II. Essa foi a conclusão da análise realizada pela Secex-PR (fls. 471 a 484, v 2, TC 001.971-2001-4), a qual ratificamos.

47. Portanto, considerando o acordo entre as três empresas e a administração, com vistas a fracionar os serviços e fugir da modalidade correta de licitação; propomos, com fulcro no art. 58, II, da Lei n. 8.443, de 1992, a aplicação de multa aos responsáveis pelas empresas, e também a declaração de inidoneidade das mesmas para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46, da Lei n. 8.443, de 1992, c/c o art. 271 do Regimento Interno desta Corte.

PROPOSTA

48. Por todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei n. 8.443, de 1992, para, no mérito, dar-lhe provimento;

b) reformar o Acórdão proferido pela Egrégia 2.^a Câmara, inserto na Relação n. 13/2000 do Gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, Sessão de 18/4/2000 (fl. 38, v p);

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ailton dos Santos Pohlmann, Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza e Samuel de Mattos Barroso Júnior;

d) acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gilmar Declainton Rossi, e pela empresa Pontual Engenharia Ltda., isentando-os da responsabilidade sobre as irregularidades detectadas;

e) julgar irregulares as contas dos responsáveis, Sr. Ailton dos Santos Pohlmann, Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza e Samuel de Mattos Barroso Júnior, relativas ao exercício de 1998, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei n. 8.443, de 1992, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da mesma Lei;

f) julgar regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis da unidade, no exercício de 1998 (lista às fls. 1 a 8, v p), com fulcro no art. 16, inciso II, da Lei n. 8.443, de 1992;

g) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelas empresas Construlab Construções e Instalações Ltda., Gerenco Gerenciamento Engenharia e Construções Ltda. e Ghosn Engenharia e Construções Ltda.;

h) aplicar às empresas mencionadas no item anterior a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443, de 1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal, o recolhimento da referida importância ao cofres do Tesouro Nacional;

i) declarar a inidoneidade das empresas citadas no item 'g' para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46, da Lei n. 8.443, de 1992, c/c o art. 271 do Regimento Interno desta Corte;

j) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

k) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida, aos responsáveis e às empresas envolvidas".

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nestes autos pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, concordou com a proposta da Serur (fl. 232).

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado recurso de revisão interposto pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Dr. Lucas Rocha Furtado, contra o acórdão proferido pela 2.^a Câmara, inserto na Relação n.º 13/2000 do Gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, na Sessão de 18/4/2000, o qual pode ser conhecido uma vez que estão atendidos os requisitos previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992.



2. Na sessão Plenária de 17/3/2004, ao acolher voto por mim proferido como relator do TC 001.971/2001-4, este Colegiado resolveu encaminhar os autos ao Ministério Público para que fosse avaliada a oportunidade e a conveniência da interposição de recurso de revisão às contas do Sr. Ailton dos Santos Pohlmann, referentes ao exercício de 1998, ordenador de despesas do Cindacta II.

3. À época, a Secex/PR já havia se manifestado quanto ao mérito, propondo aplicação de multas e declaração de inidoneidade das empresas vencedoras dos certames licitatórios. No entanto, pelas razões que expus, entendi ser a melhor solução aguardar a manifestação do Ministério Público a respeito da reabertura ou não das contas acima mencionadas.

4. Nesta fase processual, examinam-se as contra razões recursais trazidas aos autos pelo Sr. Ailton dos Santos Pohlmann, ordenador de despesas, pelos Srs. Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza, Samuel de Mattos Barroso Júnior e Gilmar Declainton Rossi, membros da comissão de licitação, bem como os demais esclarecimentos já prestados por esses responsáveis e pelas empresas vencedoras dos questionados procedimentos licitatórios nas audiências realizadas no âmbito do TC 001.971/2001-4.

5. De modo geral, os esclarecimentos e justificativas acostados aos autos nesta fase não diferem dos que já haviam sido apresentados quando das audiências realizadas no citado processo de representação. Da mesma forma, a análise empreendida pela Serur, a qual mereceu o acolhimento do Ministério Público, guarda similitude com os exames feitos anteriormente pela Secex/PR.

6. No mérito, acolho os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público. De fato, as informações acostadas ao processo não são suficientes para desconstituir as irregularidades imputadas à maioria dos responsáveis. Aliás, convém destacar que o ordenador de despesas e os membros da comissão de licitação, com exceção do Sr. Gilmar Declainton Rossi que atuou apenas em funções burocráticas, tinham pleno conhecimento da ilicitude dos atos praticados, embora defendam que por não terem tempo antes do final do exercício de realizar uma tomada de preços optaram por adotar os procedimentos ora questionados. Com relação a essa questão, julgo oportuno transcrever breve trecho do parecer da Diretora substituta da Secex/PR (fl. 500):

“4. Efetivamente, verificou-se que a precipitação da administração em executar a obra a qualquer custo induziu a uma sequência de atos irregulares, nos quais aparece, nitidamente, um ‘acordo’ firmado entre órgão contratante e empresas contratadas que feriu diversos princípios básicos da Lei de Licitações, entre outros, o da legalidade e da moralidade, e infringiu outros tantos dispositivos da mesma Lei, consoante síntese das irregularidades ...

5. No que tange à responsabilização, depreende-se da análise das alegações apresentadas pelos membros da Comissão de Licitação que tinham consciência dos riscos que a administração corria ao contratar a obra da forma como foi feito...”

7. Quanto à responsabilidade atribuída às empresas Construlab Construções e Instalações Ltda., Gerenco Gerenciamento e Construções Ltda. e Ghosn Engenharia e Construções Ltda., é de se ressaltar que elas inegavelmente contribuíram com a Administração do Cindacta II para tentar dar um caráter de regularidade a atos que desde sua constituição estavam eivados de irregularidade. Assim sendo, concordo com os pareceres no sentido de que elas devem ser inabilitadas para licitar com a Administração Pública, mas considero inaplicável a multa do art. 58, II, ante a ausência de ato de gestão por parte das empresas.

Ante o exposto, 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 8 de junho de 2011.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1525/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.220/1999-1



1.1. Apenso: TC 001.971/2001-4

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

3. Recorrente: Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Dr. Lucas Rocha Furtado

3.1. Responsáveis: Ailton dos Santos Pohlmann (CPF 581.035.388-68), Luiz Carlos Moreira Lima (CPF 016.207.588-06), Ricardo Augusto Sampaio de Souza (CPF 033.709.208-75), Samuel de Mattos Barroso Junior (CPF 520.993.936-72), Gilmar Declainton Rossi (CPF não consta), Empresas Pontual Engenharia Ltda. (CNPJ não consta), Construlab Construções e Instalações Ltda. (CNPJ 63.971.352/0001-04), Gerenco Gerenciamento e Construções Ltda. (CNPJ 01.572.168/0001-34) e Ghosn Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ 50.919.158/0001-38)

4. Unidade: Segundo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – CINDACTA II

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adhemar Paladini Ghisi

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

7. Unidades Técnicas: 3ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-3) e Secretaria de Recursos (Serur).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de recurso de revisão interposto contra acórdão proferido pela 2ª Câmara, inserto na Relação nº 13/2000 do Gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, na Sessão de 18/4/2000,

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

9.1. conhecer do recurso de revisão interposto pelo MP/TCU, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ailton dos Santos Pohlmann, Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza e Samuel de Mattos Barroso Júnior;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gilmar Declainton Rossi, e pela empresa Pontual Engenharia Ltda., isentando-os de responsabilidade sobre as irregularidades detectadas;

9.4. reformar o Acórdão proferido pela Egrégia 2ª Câmara, inserto na Relação nº 13/2000 do Gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, na Sessão de 18/4/2000;

9.5. com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei nº 8.443, de 1992, julgar irregulares as contas relativas ao exercício de 1998 dos Srs. Ailton dos Santos Pohlmann, Luiz Carlos Moreira Lima, Ricardo Augusto Sampaio de Souza e Samuel de Mattos Barroso Júnior, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da mesma lei, no valor individual de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das notificações, para que comprovem, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. com fulcro no art. 16, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, julgar regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis da unidade no exercício de 1998, dando-lhes quitação;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas constantes dos itens 9.5 e 9.8, acima, caso não atendidas as notificações;

9.8. autorizar, desde já, caso solicitado, com fundamento no art. 26 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 217, do RITCU, o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;



9.9. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, c/c o § 2º do art. 217 do RITCU;

9.10. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelas empresas Construlab Construções e Instalações Ltda., Gerenco Gerenciamento e Construções Ltda. e Ghosn Engenharia e Construções Ltda.;

9.11. declarar a inidoneidade das empresas Construlab Construções e Instalações Ltda. (CNPJ 63.971.352/0001-04), Gerenco Gerenciamento e Construções Ltda. (CNPJ 01.572.168/0001-34) e Ghosn Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ 50.919.158/0001-38) para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo prazo de 02 (dois) anos, nos termos do art. 46, da Lei n. 8.443, de 1992, c/c o art. 271 do Regimento Interno desta Corte;

9.12. determinar à Secex/PR, no tocante ao cumprimento do item 9.11, supra, que, após o trânsito em julgado desta deliberação, informe à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a respeito da declaração de inidoneidade efetuada, bem como solicite àquela unidade que adote as providências necessárias à efetivação do decisum no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;

9.13. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, aos responsáveis e às empresas envolvidas.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1525-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I - Plenário

TC 012.188/2009-1

Apenso: TC 033.793/2010-7

Natureza: Embargos de Declaração.

Entidade: Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa

Embargante: Consórcio Concremat-Engeconsult (CNPJ 33.146.648/0001-20).

Advogados: Emmanuel Maurício T. de Queiroz (OAB/DF 15.762) e Tiago Camargo Thomé Maya Monteiro (OAB/DF 20.660).



SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ESCLARECIMENTOS AO EMBARGANTE ACERCA DA OPORTUNIZAÇÃO PARA A APRESENTAÇÃO DE DEFESAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-4), acolhida, quanto ao mérito, pelos dirigentes daquela unidade:

“Cuidam os autos de Embargos de Declaração opostos pelo Consórcio Concremat/Engeconsult contra o Acórdão 3.065/2010-TCU-Plenário, lavrado no âmbito de relatório de levantamento de auditoria, realizada nas obras de implantação do Sistema Produtor Pirapama e de Interligação dos Sistemas Pirapama e Gurjaú, no Estado do Pernambuco (TC 012.188/2009-1).

HISTÓRICO

2. Por meio da referida deliberação, esta Corte de Contas negou provimento a Embargos de Declaração opostos pelo Consórcio contra o Acórdão 1.261/2010-TCU-Plenário, que apreciou Agravo impetrado anteriormente pelo embargante contra o subitem 9.1 do Acórdão 1.906/2009-TCU-Plenário.

3. Para melhor compreensão dos fatos, mostra-se oportuno historiar as medidas processuais e as deliberações lavradas no âmbito do presente processo.

4. Por intermédio do Acórdão 1.906/2009-TCU-Plenário, este Tribunal determinou cautelarmente à Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) que, doravante, abstinhasse-se de efetuar pagamentos relativos à prestação de serviços de consultoria, gerenciamento e fiscalização do Contrato CT.PS.08.0.0379, com preços unitários superiores aos então especificados pela Secex/PE, até que o Tribunal deliberasse em definitivo sobre a matéria.

5. Irresignado com a aludida deliberação, o Consórcio impetrou Agravo, tendo alegado, na oportunidade, a impossibilidade de cumprir suas obrigações contratuais diante da desproporcionalidade entre o custo dos serviços contratados e o novo padrão remuneratório estabelecido por este Tribunal.

6. Os autos foram, então, remetidos à 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras (1ª Secob), para manifestação acerca da adequação dos indicadores utilizados como parâmetro pela equipe de fiscalização da Secex/PE para o cálculo do sobrepreço na composição dos preços unitários dos serviços.

7. Debruçando-se sobre a questão, a unidade técnica manifestou-se no sentido de não ser o Sinapi a referência mais adequada para o exame dos preços de serviços de consultoria e de locação de veículos, tendo propugnado, na oportunidade, a utilização da Tabela de Consultoria do Dnit. Com isso, o valor do sobrepreço inicial foi reduzido para R\$ 326.168,45, tendo a 1ª Secob proposto a revogação da medida cautelar, haja vista a baixa materialidade do débito frente ao valor global do contrato.

8. Nesse passo, foi prolatado o Acórdão 1.261/2010-TCU-Plenário, que, anuindo a proposta da unidade técnica, suspendeu os efeitos da medida cautelar concedida e lavrou as seguintes determinações e recomendações à Compesa (subitens 9.3 e 9.4 da deliberação):

‘9.3.1 em caso de celebração de termos aditivos alterando quantitativos do Contrato CT.PS.08.0.0379, sejam utilizados os custos unitários referenciais dos insumos indicados na tabela abaixo, ao invés dos custos oferecidos pela proposta do Consórcio Concremat/Engeconsult, tendo em vista o elevado sobrepreço de alguns itens específicos da planilha, evitando-se, assim, prejuízos ao erário:

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

9.3.2 em caso de termos aditivos que adicionem novos itens ou alterem quantitativos dos insumos não expressos na tabela acima, observe o cumprimento do § 6º do art. 112 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2010 (LDO/2010), de forma a manter o desconto oferecido pela proposta inicial da contratada;

9.4 recomendar à Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) que, para que se mantenha o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato CT.PS.08.0.0379, mantenha, nos próximos termos aditivos, o desconto global de 11,3% nos preços dos outros insumos, conforme ofertado pelo Consórcio Concremat/Engeconsult em sua proposta, nos termos da recomendação preceituada pelo Acórdão nº 1.767/2008-Plenário’



9. Insatisfeito com a aludida decisão, o Consórcio Concremat/Engeconsult ingressou com Embargos de Declaração, tendo argumentado, na oportunidade, que: (i) ao julgar o recurso, o Tribunal tratou de aspectos não questionados do relatório de auditoria, ferindo a regra do limite do conhecimento ao contexto da pretensão recursal; (ii) houve o engessamento dos termos aditivos, impedindo a evolução do contrato e o ajustamento do equilíbrio econômico numa outra relação jurídica; e (iii) os descontos oferecidos na proposta ofertada na licitação não podem vincular todo e qualquer aditivo celebrado após um ano da assinatura do contrato.

10. Nenhuma dessas alegações foi aceita pelo então Ministro-relator Benjamin Zymler, que, em seu voto, considerou ser improcedente a afirmação de que o acórdão realizava julgamento extra petita, já que o tema dizia respeito aos preços unitários praticados pelo embargante no Contrato CT.PS.08.0.0379, objeto do levantamento de auditoria. Ademais, ponderou que as determinações buscavam preservar a condição contratual e evitar prejuízos ao erário, além de estarem fundamentadas em preceitos legais e jurisprudência pacífica desta Corte de Contas.

11. Sendo assim, foi lavrado o Acórdão 3.065/2010-TCU-Plenário, que conheceu dos Embargos de Declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo em seus exatos termos o Acórdão 1.906/2009-TCU-Plenário.

12. Daí então, o Consórcio Concremat/Engeconsult impetrou os presentes Embargos de Declaração contra o Acórdão 3.065/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de corrigir suposta omissão na aludida deliberação, quanto ao momento em que lhe será dada oportunidade de ingressar com defesa de mérito sobre os aditivos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. Considerando que o exame de admissibilidade cinge-se ao cabimento do recurso, sem indagar sobre a existência, ou não, de omissão, contradição ou obscuridade, verifica-se que os argumentos apresentados pelo embargante enquadram-se, em tese, no que dispõe o art. 34 da Lei 8.443/1992.

14. No tocante ao exame da tempestividade, ressalta-se que o recorrente foi cientificado do Acórdão 3.065/2010-TCU-Plenário, em 06/12/2010, consoante Aviso de Recebimento juntado ao TC 012.188/2009-1, e protocolou o presente recurso em 16/12/2010, dentro, portanto, do prazo estabelecido no § 1º do art. 34 da aludida lei.

15. Quanto aos demais aspectos processuais, aponta-se que o Consórcio Concremat/Engeconsult é parte legítima para interpor o recurso, estando presentes, ainda, no caso concreto, o interesse de agir e a adequação da via.

16. Com isso, os presentes Embargos de Declaração devem ser conhecidos, eis que presentes os requisitos específicos de admissibilidade previstos nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU.

ARGUMENTOS APRESENTADOS PELO EMBARGANTE

17. O fato motivador do recurso se resume em o embargante considerar inaceitável que haja uma decisão definitiva com efeitos sobre aditivos com relação aos quais nunca teve a oportunidade de se pronunciar. Para melhor compreensão do assunto, vale citar o questionamento presente no embargo de declaração:

‘Ora, se o embargante não foi citado em processo algum deste Tribunal para pronunciar-se sobre os aditivos, e o acórdão aqui embargado mantém as disposições sobre os aditivos, resta então a dúvida: em qual ou quais processos será oportunizada ao embargante a constitucionalmente garantida defesa sobre os aditivos?’

18. Dito isso, o defendente asseverou que a manutenção das determinações sobre os Termos Aditivos ao Contrato CT.PS.08.0.0379 deixava margem para duas interpretações possíveis: (i) as disposições eram uma espécie de cautelar imprópria, ou seja, proferida fora de um processo cautelar específico, sendo, nesse caso, necessário que a defesa de mérito, ainda não oportunizada, ocorresse em processos específicos; ou (ii) a oportunização de defesa de mérito quanto aos aditivos ocorreria no presente processo, sendo necessário, nesta hipótese, que o Tribunal indicasse as supostas irregularidades e disponibilizasse prazo para as alegações de defesa.



19. Continuando o feito, o Consórcio afirmou que ‘nem mesmo a argumentação de que apenas se aplicou aos aditivos as mesmas condições do contrato inicial será capaz de afastar o direito de defesa do embargante sobre os aditivos.’. Isso porque, segundo o embargante, a passagem do tempo, com a alteração de valores de mercado e bens e serviços, e a ocorrência de alterações quantitativas e qualitativas poderiam gerar alterações nas condições iniciais do contrato que tornariam inviável a manutenção de preços e margens de desconto originalmente previstos.

20. Nesse sentido, o embargante considerou que este Tribunal deveria esclarecer, nos presentes autos, se seria oportunizada defesa ao embargante, bem como em que processo e ocasião isso seria realizado. Em complemento, asseverou que a ausência dessa informação, que caracterizava omissão e obscuridade no acórdão, poderia, no caso de serem indevidas as retenções, gerar prejuízos ao embargante com o passar do tempo, haja vista já estarem sendo pagos e prestados os serviços previstos nos termos aditivos.

21. Por fim, o embargante requereu o deferimento do recurso, a fim de que fossem supridas as omissões e obscuridades indicadas, de forma que o acórdão embargado, o qual manteve inalterada as disposições sobre os aditivos constantes do Acórdão 1.261/2010-TCU-Plenário, esclareça as seguintes questões:

‘1) Em qual(is) processo(s) haverá oportunização de defesa para que o embargante se pronuncie sobre cada um dos aditivos?

2) Quando ocorrerá tal oportunização?’

EXAME TÉCNICO

22. Do exame das razões trazidas pelo recorrente, observa-se que a peça recursal, ao buscar aclarar a deliberação recorrida, traz a lume questão processual relevante, a qual pode ensejar a insubsistência de parte do Acórdão 1.261/2010 TCU Plenário, por error in procedendo.

23. Isso porque, conforme relatado no expediente apresentado, o recorrente não teria sido ouvido preliminarmente, antes da prolação da deliberação que expediu determinações e recomendações à Compesa, fato que, segundo ele, ensejou a indagação acerca do momento em que lhe seria conferida a oportunidade de exercer o prévio contraditório e a ampla defesa.

24. Compulsando os fatos ora narrados, vislumbra-se que a deliberação recorrida, ao apreciar embargos de declaração interpostos contra o Acórdão 1.261/2010 TCU-Plenário, manteve incólume o inteiro teor deste último decisor, no qual foram lavradas as determinações e as recomendações à Compesa, transcritas no item 8 retro.

25. Dentre as determinações e recomendações prolatadas, ressalta-se que a aduzida no subitem 9.3.1 da deliberação, conquanto adequada sob o ponto de vista de preservação do interesse público, foi adotada em um momento processual anterior à conclusão da etapa processual da instrução, ou seja, sem que houvesse sido encerrada a análise das razões de justificativa e da resposta do consórcio contratado, apresentadas pelas partes em face dos ofícios de audiência e oitiva que lhe foram endereçados.

26. Nesse sentido, ressalta-se que até a presente data não foi empreendido pela unidade técnica o exame da defesa produzida pelas partes, no processo em tela (anexos 5 e 6 daquele feito), não sido formado, portanto, um juízo definitivo acerca dos fatos levantados pela equipe de fiscalização, precipuamente sobre os preços de referência de mercado.

27. Dessa forma, constituindo a determinação de que trata o subitem 9.3.1 do Acórdão 1.906/2009-TCU-Plenário provimento jurídico-administrativo lavrado por esta Corte de Contas, com nítido caráter terminativo, que encerrou um juízo de mérito e atingiu à esfera de interesse do Consórcio Concremat/Engeconsult, deveria necessariamente ter sido precedida de uma análise exauriente do conjunto de elementos de defesa carreado aos autos, após o exercício do contraditório por parte do particular atingido pela deliberação.

28. De mais a mais, há de se ressaltar que nem mesmo a oitiva proferida em sede de medida cautelar, ainda não analisada no processo, repisa-se, tem o condão de substituir, no presente caso, a oitiva prévia a uma decisão de mérito. Isso porque as condições e critérios adotados para a configuração do sobrepreço foram alterados após a análise proferida pela Secob-1, o que importaria, nesse contexto, a



manifestação de todas as partes eventualmente prejudicadas acerca da nova análise efetivada pela unidade técnica.

29. Por esse motivo, deveria o Consórcio Concremat/Engeconsult, em atendimento aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, ter sido ouvido em nova oitiva preparatória para o mérito, antes, portanto, da expedição da determinação de mérito, que atingiu sua esfera de interesses particulares.

30. Tal medida prévia somente seria dispensável, sob o ponto de vista processual, se o provimento adotado por este Tribunal na decisão atacada tivesse conteúdo cautelar. Nessa hipótese, poderia ser adotada deliberação de urgência, antes do término da etapa da instrução, desde que fosse assegurado às partes prejudicadas, até a decisão final de mérito, o exercício do contraditório e da ampla defesa.

31. Todavia, não foi este o caso da determinação de que o subitem 9.3.1 do Acórdão 1.906/2009-TCU-Plenário. Tal comando, com caráter nitidamente terminativo, foi adotado sob a errônea premissa de que o sobrepreço nos custos unitários do contrato CT.PS.08.0.0379 já teria sido definitivamente configurado por esta Corte Contas, o que não constitui verdade, haja vista o estágio preliminar que se encontra o processo TC 012.188/2009 1 (ainda não foi encerrada a etapa de instrução, repete-se).

32. Dessa forma, conclui-se que o subitem 9.3.1 do Acórdão 1.261/2010 TCU-Plenário, antecipando-se indevidamente à conclusão da etapa da instrução, violou de maneira oblíqua, data máxima vênua, os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, sendo necessária, por esse motivo, a sua anulação, por error in procedendo.

33. Ante a nulidade da medida processual supramencionada, faz-se premente o retorno dos autos à fase imediatamente posterior ao exame realizado no parecer de fls. 94-105 do volume principal do TC 012.188/2009-1, que subsidiou o Acórdão 1.261/2010 TCU-Plenário.

34. A referida solução processual não prejudicará, contudo, a continuidade do exame do sobrepreço global no ajuste em evidência, o qual deverá levar em conta a análise proferida no parecer de fls. 94-105 do volume principal do TC 012.188/2009-1 e as modificações empreendidas nos termos aditivos, constantes do TC 010.814/2010-8. Desse modo, mostra-se oportuna a expedição de determinação à Secob-4, para que adote as medidas supramencionadas.

35. De mais a mais, faz-se necessário o encaminhamento de comunicação ao embargante, informando que, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, lhe será assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa, previamente à eventual imputação de débito em razão de sobrepreço no Contrato CT.PS.08.0.0379.

36. Com relação aos subitens 9.3.2 e 9.4 do Acórdão 1.261/2010 TCU-Plenário, trata-se de determinação e recomendação que são mera repetição do comando inserto no § 6º do art. 112 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2010 (LDO/2010), a qual constitui norma obrigatória, cuja aplicação independe de deliberação deste Tribunal.

37. Dessa forma, por não criarem obrigação nova, diferente de comando já especificado em lei, de conteúdo cogente e geral, tais medidas processuais prescindem de anterior exercício do contraditório, estando perfeitamente adequadas ao ordenamento jurídico pátrio. Por esse motivo, não há de se falar em prévia oitiva do consórcio, para o cumprimento de tais ordens, uma vez que tais determinações se limitam a repisar a prática de atos cuja obrigatoriedade decorre diretamente da lei.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

a. conhecer dos presentes Embargos de Declaração, nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c art. 287 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, com efeito infringente;

b. alterar os subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.065/2010-TCU-Plenário, os quais passam a vigorar com a seguinte redação:

b.1. 9.1. conhecer dos presentes Embargos de Declaração, nos termos dos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RITCU, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;



b.2. 9.2. tornar insubsistente o subitem 9.3.1 do Acórdão 1.261/2010-TCU-Plenário, mantendo, em seus exatos termos, os demais itens da referida deliberação;

c. determinar à Secob-4 que dê continuidade aos procedimentos administrativos relativos à apuração da existência de sobrepreço no Contrato CT.PS.08.0.0379, levando em conta os aditivos firmados, constantes do TC 010.814/2010-8, e utilizando como subsídio a análise técnica proferida no parecer de fls. 94-105 do volume principal do TC 012.188/2009-1.

d. comunicar ao embargante que:

d.1. o cumprimento do § 6º do art. 112 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 (LDO/2010), aduzido nos subitens 9.3.2 e 9.4 do Acórdão 1.261/2010 TCU Plenário, prescinde de medida processual relativa ao exercício de ampla defesa e do contraditório, uma vez que se trata de obrigação decorrente de norma geral e de força obrigatória, dirigida à entidade pertencente à Administração Pública;

d.2. nos termos do art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, lhe será assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa, previamente à eventual imputação de débito em razão de eventual sobrepreço no Contrato CT.PS.08.0.0379;

e. dar ciência desta decisão ao embargante e à Compesa, remetendo-lhes cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem.”

É o relatório.

VOTO

Por meio do Acórdão nº 1906/2009 – Plenário, o Tribunal, dentre outras providências, determinou cautelarmente à Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa que se absteresse de efetuar pagamentos por serviços de consultoria, gerenciamento e fiscalização do Contrato CT.PS.08.0.0379, com preços unitários superiores aos especificados no subitem 9.1 do referido Acórdão, até que esta Corte deliberasse em definitivo sobre a questão. Na mesma oportunidade, promoveu oitiva daquela Companhia acerca das questões tratadas na cautelar.

2. Após a interposição de agravos, o Plenário, por meio do Acórdão nº 1261/2010, suspendeu os efeitos da medida cautelar determinada pelo Acórdão nº 1906/2009. Na mesma oportunidade, determinou à Compesa que, em caso de celebração de termos aditivos alterando quantitativos do Contrato CT.PS.08.0.0379, fossem utilizados os custos unitários referenciais constantes da tabela inserida no item 9.3.1. daquele aresto para os insumos nela indicados, ao invés daqueles explicitados na proposta do Consórcio Concremat/Engeconsult, “*tendo em vista o elevado sobrepreço de alguns itens específicos da planilha*”.

3. O Consórcio Concremat/Engeconsult embargou o Acórdão nº 1261/2010–Plenário, aduzindo, em síntese, que o Tribunal, ao apreciar o agravo, teria adentrado, de forma imprópria, em discussão afeta aos aditivos contratuais, situação não questionada no Acórdão nº 1906/2009. Os embargos foram conhecidos e rejeitados por meio do Acórdão nº 3065/2010-Plenário. Na oportunidade, o então relator assinalou que não se estava diante de julgamento *extra petita*, uma vez que “*o tema em comento (...) é objeto de controvérsia desde a primeira deliberação prolatada e diz respeito aos preços unitários praticados pelo embargante para os serviços de consultoria, gerenciamento e fiscalização do Contrato CT.PS.08.0.0379*”.

4. Uma vez mais, inconformado, o Consórcio Concremat/Engeconsult apresentou novos embargos, desta feita ao Acórdão 3065/2010 – Plenário, alegando a existência de omissão e obscuridade, por não ter esclarecido “*se e qual será a esfera para defesa de mérito da embargante sobre os aditivos*”.

5. Em seu pedido, o Consórcio pede que sejam esclarecidos os seguintes pontos:

“1) Em qual (is) processo (s) haverá oportunização de defesa para que o embargante se pronuncie sobre cada um dos aditivos?

2) Quando ocorrerá tal oportunização?”

6. Conheço dos embargos, por tempestivos.

7. No mérito, esclareço que as questões tratadas nestes autos também o foram no âmbito do TC-010.814/2010-8, relatório de auditoria relativo ao Fiscobras 2010. Naqueles autos, novamente foi



analisado o contrato CT.PS.08.0.0379, oportunidade em que foram confirmadas as irregularidades relativas à existência de superfaturamento, inclusive com a realização de novo cálculo de sobrepreço, tendo ainda sido apontada a existência da prática denominada “jogo de planilha”.

8. Em consequência, foi prolatado o Acórdão nº 3067/2010 – Plenário, que dentre outras providências determinou à Secob-1 *“formule minuta de ofício a ser dirigido ao Consórcio Engeconsult/Concremat, com a finalidade permitir a ele que se pronuncie sobre a provável retenção, em caráter definitivo, desse novo valor de sobrepreço e que, em seguida, o submeta ao Gabinete deste Relator”*.

9. Conforme se verifica, o referido Acórdão nº 3067/2010-Plenário se presta a apresentar os esclarecimentos solicitados pelo embargante.

Ante o exposto, divirjo da manifestação da Secob-4 e VOTO no sentido de que o colegiado adote a deliberação que ora lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1526/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.188/2009-1

1.1. Apenso: TC 033.793/2010-7

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.

3. Embargante: Consórcio Concremat-Engeconsult (CNPJ 33.146.648/0001-20).

4. Entidade: Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa.

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.

5.1. Relator da Deliberação Embargada: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secob-1 e Secob-4

8. Advogados constituídos nos autos: Emmanuel Maurício T. de Queiroz (OAB/DF 15.762) e Tiago Camargo Thomé Maya Monteiro (OAB/DF 20.660).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de embargos de declaração opostos pelo Consórcio Concremat-Engeconsult contra o Acórdão nº 3065/2010 – Plenário, que havia considerado improcedentes os embargos interpostos pelo mesmo Consórcio contra o Acórdão nº 1261/2010 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro no art. 34 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração opostos pelo Consórcio Concremat-Engeconsult para, no mérito, acolhê-los;

9.2. dar ciência ao Consórcio Concremat-Engeconsult de que as questões relacionadas ao cálculo de sobrepreço apontado nos aditivos ao contrato CT.PS.08.0.0379 estão sendo discutidas no âmbito do TC-010.814/2010-8 (relatório de auditoria relativo ao Fiscobras 2010), no qual foi prolatado o Acórdão nº 3067/2010 – Plenário que, dentre outras providências, determinou à Secob-1 que *“formule minuta de ofício a ser dirigido ao Consórcio Engeconsult/Concremat, com a finalidade permitir a ele que se pronuncie sobre a provável retenção, em caráter definitivo, desse novo valor de sobrepreço e que, em seguida, o submeta ao Gabinete deste Relator”* esclarecendo-lhe, por conseguinte, que a oportunidade de sua defesa em relação aos termos aditivos firmados ao referido Contrato CT.PS.08.0.0379 se dará no âmbito daquele processo, antes de sua remessa ao gabinete do Relator;

9.3. dar ciência desta deliberação ao embargante e à Compesa, remetendo-lhes cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam;



9.4. restituir os autos à Secob-4 para prosseguimento do feito.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1526-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 013.629/2005-0

Natureza: Pedido de Reexame

Entidade: Município de Barbacena/MG

Recorrentes: Célio Copati Mazoni (CPF 047.601.406-97), Lênio de Castro Lara (CPF 311.758.486-20) e Orlando Antônio de Freitas (CPF 047.583.826-20).

Advogado: Davi Leonard Barbieri (OAB/MG 85.384)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR MÓVEL DE URGÊNCIA. CONHECIMENTO. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DE JUSTIFICATIVAS. MULTA. ALERTAS. PEDIDO DE REEXAME. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Célio Copati Mazoni, Lênio de Castro Lara e Orlando Antônio de Freitas contra o Acórdão nº 2.254/2008 – TCU – Plenário, transcrito abaixo:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da Vara do Trabalho de Barbacena/MG acerca de possíveis irregularidades na contratação, pela prefeitura daquele município, da empresa Resgate Medic Call Team Ensino e Treinamento Ltda. para prestação de serviços de atendimento pré-hospitalar móvel de urgência.

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

9.1. conhecer da representação e considerá-la procedente;

9.2. rejeitar as justificativas apresentadas por Célio Copati Mazoni e Lênio de Castro Lara;



9.3. considerar revel, para todos os efeitos, Orlando Antônio de Freitas;

9.4. com fundamento no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, aplicar aos três responsáveis acima mencionados multas no valor individual de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), a serem recolhidas ao Tesouro Nacional atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo abaixo estipulado até a data do pagamento;

9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias a contar das notificações para comprovação do recolhimento das dívidas perante o Tribunal;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. alertar à Prefeitura de Barbacena/MG e ao Departamento Municipal de Saúde Pública que o § 2º do art. 36 da Lei 8080/1990 impede pagamento de reclamações trabalhistas com recursos do SUS, sob pena de instauração de tomada de contas especial contra os responsáveis (art. 8º da Lei 8.443/1992), uma vez que se trata de responsabilidade subsidiária do Demasp a ser arcada com recursos próprios, dada a condenação nas reclamações trabalhistas 01505-2004-049-03-00-3, 01540-2004-049-03-00-2, 01542-2004-049-03-00-1, 01562-2004-049-03-00-2 e 01608-2004-049-03-00-3, ajuizadas contra as empresas Resgate Medic Call Team Ens.Trein. Ltda. e Sistema de Atendimento Domiciliar - SAD;

9.8. determinar à Prefeitura de Barbacena e ao Departamento Municipal de Saúde Pública que:

9.8.1. nos termos do art. 199 da Constituição Federal e dos arts. 24 e 25 da Lei 8080/1990, somente permitam a participação complementar de instituições privadas no Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes deste, quando suas disponibilidades forem insuficientes para garantir cobertura assistencial à população mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público e com a concessão de preferência a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos;

9.8.2. ao terceirizarem serviços na área da saúde pública, permitam apenas execução indireta de atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do ente, órgão ou entidade, na forma do § 7º do art. 10 do Decreto-Lei 200/1967 e do art. 1º do Decreto 271/1997;

9.8.3. observem as condições estabelecidas no inciso IV do art. 24 da Lei 8666/1993 e dispensem a licitação, nas hipóteses de emergência ou de calamidade pública, apenas quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, sendo vedada qualquer prorrogação dos respectivos contratos;

9.8.4. fiscalizem os contratos de prestação de serviços, em especial no que diz respeito à regularidade fiscal e à obrigatoriedade de a contratada arcar com todas as despesas decorrentes das obrigações trabalhistas relativas a seus empregados, devendo constar, ainda, dos respectivos processos de pagamento, os comprovantes de recolhimento dos correspondentes encargos sociais (INSS e FGTS), de modo a evitar a responsabilização subsidiária dos entes públicos;

9.9. determinar ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Minas Gerais que acompanhe, junto à Prefeitura de Barbacena/MG, ao Departamento Municipal de Saúde Pública e ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região no Foro de Barbacena/MG, os pagamentos das reclamações trabalhistas 01504-2004-049-03-00-9 (Leandro Braga de Souza), 01505-2004-049-03-00-3 (Aline Margarida Cordeiro), 01535-2004-049-03-00-0 (Augusto Cesar Dias Pereira), 01540-2004-049-03-00-2 (Adilson Miranda), 01541-2004-049-03-00-7 (Rosimeire da Silva), 01542-2004-049-03-00-1 (Elisângela Maria de Castro), 01562-2004-049-03-00-2 (Márcio Toledo Gonçalves), 01563-2004-049-03-00-7 (Neuza Maria Garcia Lopes) e 01608-2004-049-03-00-3 (Raquel Saraiva Ferreira); adotando as medidas necessárias, inclusive para instauração de tomada de contas especial, em caso de desvio de recursos federais ou do SUS para o pagamento de quaisquer reclamações;

9.10. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, à Secretaria de Receita Federal do Brasil, à Procuradoria de Justiça de Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais



do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Minas Gerais, ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (Comarca de Diamantina/MG) e à Vara do Trabalho de Barbacena/MG;

9.11. arquivar este processo.”

2. Adoto como parte deste Relatório a instrução às fls. 40/50 – Anexo 4, da Secretaria de Recursos (Serur):

2. A deliberação acima transcrita resultou de representação do MM Juiz da Vara do Trabalho de Barbacena/MG acerca de eventuais irregularidades na contratação, pela prefeitura daquele município, da empresa Resgate Medic Call Team Ensino e Treinamento Ltda. para prestação de serviços de atendimento pré-hospitalar móvel de urgência, à Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais - Secex/MG.

3. No âmbito deste Tribunal foi realizada audiência dos responsáveis para se manifestarem acerca das seguintes irregularidades:

- a) terceirização de serviço eminentemente público sem realização de licitação ou concurso público;
- b) terceirização do serviço de atendimento pré-hospitalar de saúde em desacordo com os requisitos dos arts. 197 e 199 da Constituição Federal e do art. 24 da Lei 8080/1990;
- c) ausência de fiscalização do cumprimento de obrigações trabalhistas pela contratada, o que acarretou condenação subsidiária, nos termos da súmula TST 331, em reclamações trabalhistas;
- d) realização da contratação sem caracterização de emergência ou calamidade pública e sem cumprimento dos requisitos para caracterização de dispensa de licitação.

4. Dos responsáveis devidamente cientificados, o Sr. Orlando Antônio de Freitas permaneceu silente (fls. 749, v.3).

5. Da análise das justificativas apresentadas pelos Srs. Célio Copati Mazoni e de Lênio de Castro Lara resultou a prolação do acórdão combatido.

6. Houve, então, a interposição de Pedidos de Reexame pelos Srs. Célio Copati Mazoni, Lênio de Castro Lara e Orlando Antônio de Freitas, cuja análise será efetuada nos itens que se seguem.

ADMISSIBILIDADE

7. Propostas de admissibilidade efetuadas pela Serur às fls. 30, 8/9, 37/38, Anexos 2, 3 e 4, respectivamente, com despacho do Ministro-Relator Benjamin Zymler à fl. 39, deste, pelo conhecimento dos recursos.

MÉRITO

Argumentos apresentados pelo Sr. Orlando Antônio de Freitas (Presidente da Comissão de Licitação do Departamento Municipal de Saúde Pública - DEMASP (Anexo 2))

8. Traz um breve histórico dos fatos relativos à sua atuação. (fls. 1/2, Anexo 2)

9. Alega que a contratação da empresa Resgate Medic Call Team Ensino e Treinamento Ltda. foi feita para dar suporte à saúde do município, em benefício da coletividade, e teve a aprovação do órgão jurídico. O Termo de dispensa se baseou no parecer jurídico e na situação de emergência, pois, “Barbacena é cortada pela BR 040 que liga Rio a Brasília e BR 265 que liga Barbacena à Rodovia 381, para São Paulo e, diuturnamente o volume médio diário de veículos é espantoso e consequentemente, existem os acidentes decorrendo, daí a necessidade do atendimento de urgência.” (fl. 4, Anexo 2).

10. Reconhece que houve a extrapolação do prazo de 180 dias da contratação emergencial e diz que já não se encontrava mais no DEMASP, pois foi demitido a pedido do Diretor de Saúde.

Argumentos apresentados pelo Sr. Lênio de Castro Lara (Diretor Geral do DEMASP à época)

11. Tece considerações acerca de institutos de hermenêutica jurídica (fls. 2/3, deste).

12. Destaca o lapso de 6 anos decorrido entre os primeiros apontamentos e o relatório final.

13. Alega que enxergar o ato administrativo da época (2002) com vistas na atual organização do atendimento móvel de urgência e emergência é extremamente injusto. Na época, o administrador agiu de forma pioneira na tentativa de conter, ou, no mínimo, diminuir os agravos resultantes da ausência de uma política voltada para aquela área.



14. Lembra que por ocasião das Portarias nºs 1863 e 1864, ambas de 23/9/2003, já não se encontrava à frente da Gestão Municipal de Saúde.

15. Traz excertos do Manual Técnico “Regulação Médica das Urgências”, editado pelo Ministério da Saúde no ano de 2006 (fls. 5/7 ler) e alega que este evidencia que a organização em nível nacional do atendimento móvel de urgência e emergência, na época da contratação, era incipiente.

16. Além disso, o atendimento e transporte executado pelo Corpo de Bombeiros eram insuficientes, ainda mais se considerarmos a proximidade com a BR 040, que é foco até hoje de graves acidentes.

17. Diz que na análise técnica do Tribunal não houve a identificação do total de unidades ambulatoriais que se prestavam ao atendimento de urgência e emergência. Estes procedimentos devem ser executados por estruturas de atendimento de nível terciário com hospitais devidamente equipados com leitos de UTI ou semi-intensivos. Deveria ter sido levado em consideração quais unidades hospitalares possuíam, à época, condições de prestar os serviços que foram contratados.

18. Argumenta que se criou a falsa impressão da existência de facilidades na contratação de serviços de média e alta complexidade, o que não correspondia à realidade do Município em 2002 e que até hoje inexistente.

19. Lista os hospitais existentes no município à época (fls. 9/10, deste) e esclarece:

a) de um total de 10 hospitais, apenas 4 eram hospitais-gerais, sendo que os demais eram hospitais especializados em atendimento psiquiátrico.

b) Dos quatro hospitais gerais existentes, um era administrado pela Força Aérea Brasileira, destinado, então ao atendimento de militares e seus dependentes.

c) Já o hospital Ibiapaba era um hospital com fins lucrativos que na época mantinha vínculos com o SUS para procedimentos de alto custo.

d) O Instituto Maternidade Assistência à Infância e Policlínica de Barbacena é um hospital voltado para o atendimento obstétrico/pediátrico, com o agravante de não possuir leitos de UTI credenciados. Traz tabela a respeito (fl. 11/12, deste).

e) Somente a Casa de Misericórdia de Barbacena, teria condições de, caso houvesse interesse, montar, equipar e ofertar os serviços de atendimento móvel de urgência e emergência. Por outro lado, esta unidade condicionava a manutenção de pronto socorro ao pagamento de subvenção social em torno de R\$ 30.000,00 e, constantemente, como forma de pressão, ameaçava a paralisação dos atendimentos.

20. Alega não ter dado causa à situação emergencial. Acrescenta que a ausência de formalização não descaracteriza a gravidade da situação e os graves riscos resultantes da paralisação dos serviços. Os normativos editados reconheciam a grave situação.

21. Relata que o responsável pelo setor de ortopedia e traumatologia da Santa Casa de Misericórdia era o proprietário da MG Resgate Ltda. Em razão disso, havia o desinteresse da Santa Casa em prestar os serviços face à existência de interesses por parte da equipe médica que tais serviços fossem contratados à parte.

22. Também verificou-se a proliferação de serviços particulares de atendimento móvel de urgência e emergência. Neste contexto, é que o gestor municipal optou por contratar temporariamente os serviços junto ao setor privado, por entender que esta seria a única forma de não submeter o sistema a uma chantagem assistencial.

23. Destaca que salvo a remuneração pelos procedimentos não existia por parte dos Estados ou da União qualquer tipo de incentivo ou financiamento tanto para a instalação do SAMU e das Centrais de Regulação não restando outra opção que não fosse a tentativa de obtenção de transferências voluntárias e em 29/9/2003 foi instituído o componente pré-hospitalar por meio da Portaria GM/MS nº 1864.

24. Informa que o contrato foi celebrado em 2001, mas os recursos só foram disponibilizados em novembro de 2002, mas em razão da alta do dólar o dinheiro foi suficiente apenas para a aquisição das ambulâncias preparadas para receber os equipamentos de UTI, para que, posteriormente, a gestão municipal, na forma de contrapartida, providenciasse a aquisição dos equipamentos para os veículos.

25. Diz que não possui documentação comprobatória da avença e alega que as alegações podem ser ratificadas em diligência junto ao Departamento Municipal de Saúde Pública de Barbacena.



26. Diz que após a prorrogação da contratação solicitou exoneração do cargo de Diretor do DEMASP em abril de 2003, ficando a cargo do seu sucessor dar continuidade ao processo de instalação e montagem, tanto do SAMU quanto da Central de Regulação.

27. Afirma que houve imposição da substituição da empresa contratada por determinação do Conselho Municipal de Saúde em virtude de irregularidades na prestação dos serviços.

28. Questiona a dosimetria da pena aplicada, pois alega não ter agido com desídia. Argumenta que qualquer interpretação em sentido contrário denota tão somente o excesso de formalismo e desconexão com a realidade.

29. Alega que o simples aporte de dotação orçamentária federal não tem o condão de submeter o Município aos ditames do Decreto Lei nº 200/67, ainda mais se considerar que os repasses do SUS não são voluntários, constituem-se transferências constitucionais obrigatórias. Traz doutrina a respeito do tema (fls. 17/18, Anexo 4). Transcreve o art. 30, da CF (fl. 18, deste).

30. Reconhece que da leitura do inciso II, art. 198 da CF/88 c/c alínea “d” do inciso I do art. 6º da Lei nº 8.080/90, conclui-se que, com raríssimas exceções, algumas ações de saúde podem ser classificadas como atividade meio. Assim, em observância ao Princípio da Integralidade da Assistência toda e qualquer ação de saúde é uma atividade-fim do Estado, em sentido amplo.

31. Recorda que antes do advento do SUS, o Estado não só incentivou como custeou via INAMPS a ampliação dos serviços privados de saúde, sob a forma de remuneração por serviços prestados. Assim, juntamente com a rede pública de saúde existe uma rede privada extensa.

32. Destaca que um dos princípios do SUS consiste na “organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para idênticos fins” (inciso XIII, do art. 7º, da Lei nº 8.080/90). Em razão disso, a participação complementar representa inegável exceção à regra de terceirização de atividade-fim, de forma que esgotada a capacidade física instalada recorre o setor público ao setor privado. Se essa não fosse a intenção do legislador, decerto o texto legal limitaria essa participação ao tempo necessário à ampliação do atendimento público.

33. Transcreve excertos do Caderno da SAS – Secretaria de Atenção à Saúde que versa sobre “Orientações para Contratação de Serviços de Saúde”, editado em 2001 (fls. 21/23, deste).

34. Colaciona também doutrina de José Afonso da Silva neste sentido (fl. 23, deste).

35. Alega que, sob o ponto de vista da terceirização não há que se falar em ilicitude sob pena de fragilizar ainda mais o SUS.

36. Refuta a afirmação de que o ajuste serviu apenas para a intermediação de mão-de-obra, pois não havia qualquer ingerência na contratação de profissional que nela atuasse. Neste caso, ao Poder Público cabia regular os serviços. Além da mão-de-obra, instalações, despesas de custeio, a empresa contratada dispunha de três ambulâncias para prestação dos serviços.

37. Lembra que a ele não se aplicam as Portarias 1863/GM/2003 e 1864/GM/2003, pois quando foram editadas o recorrente já não se encontrava à frente da gestão.

38. Quanto à Portaria nº 814/GM/2001 (fls. 24/26, deste) destaca:

a) traz o panorama da época no que diz respeito ao atendimento pré-hospitalar de urgência e emergência;

b) a portaria visou preencher a lacuna existente no tocante à regulação médica das urgências e emergências

c) o prazo previsto na portaria para o município assumir ou obter a prestação de serviços junto a uma entidade filantrópica foi de 3 anos (até 2004) diferentemente do que entendeu o TCU (6 meses)

d) as medidas para implantação dos serviços já estavam sendo tomadas dentro do prazo estabelecido pelo Ministério da Saúde.

39. Posteriormente, a Portaria GM nº 2.048/2002, que revogou a acima mencionada, reconheceu a necessidade de investimentos relativos ao custeio e adequação física e de equipamentos dos serviços integrantes das Redes Estaduais de Urgências e Emergência, bem como trouxe profundas mudanças conceituais no que diz respeito à organização das redes de urgência e emergência.

40. Conjuga o conceito de justificativa de preços com o de situação mais vantajosa. Traz doutrina de Marçal Justen Filho sobre o conceito de vantajosidade (fls. 28/29, deste).



41. Quanto à escolha do fornecedor esclarece que na época foi a única empresa que promoveu sua regularização junto ao Município e manifestou interesse na contratação. Diz que não houve questionamento quanto a ratificação da dispensa ou quanto a qualidade dos serviços prestados.

42. Conclui que existiram interpretações equivocadas de diversos dispositivos legais que normatizam o SUS e que houve uma penalização exacerbada. Diz que em seus procedimentos visou salvaguardar as vidas dos cidadãos e, assim, eventuais erros procedimentais são insignificantes face ao bem tutelado.

43. Transcreve o art. 3º, § 1º da IN nº 52/2007 que tratou do princípio da insignificância (fl. 30, Anexo 4) que deve ser aplicado ao presente caso.

44. Requer, por fim, o conhecimento e provimento dos argumentos e, caso não acatados, que tenha êxito o princípio da insignificância ao caso, determinando-se o arquivamento dos autos.

Análise

45. A análise dos argumentos trazidos pelos Srs. Orlando Antônio de Freitas e Lênio de Castro Lara será efetuada em conjunto nos itens seguintes, pois fundamentalmente tentam evidenciar a ocorrência da situação de emergencialidade que, em tese, poderia justificar a contratação.

46. Quanto à situação analisada, o que ficou caracterizado, foi a terceirização de serviços na administração pública em desconformidade com a lei. Destaco o seguinte trecho da análise da Unidade Técnica que fundamentou a deliberação combatida, acerca das condições legais para que o serviço de atendimento pré-hospitalar móvel de urgência seja fornecido de forma indireta pela Administração (fl. 825, v.p.):

“Conforme o art. 196 da CF/1988 c/c o art. 2º da Lei nº. 8080/1990 a saúde é um direito fundamental do ser humano e dever do Estado. De antemão o art. 198 da CF/1988 c/c o art. 4º da Lei nº. 8080/1990 implanta o Sistema Único de Saúde (SUS) com participação de todos os entes federativos. Agora, o art. 197 da CF/1988 c/c o § 2º do art. 4º da Lei nº. 8080/1990 prevêem a participação complementar da iniciativa privada no SUS. Adicionalmente, podemos verificar que o art. 24 da Lei nº. 8080/1990 estipula que a Administração pode recorrer aos préstimos da iniciativa privada quando seus recursos forem insuficientes em determinada área. Sendo que esta Corte de Contas acolhe este pensamento, conforme Acórdãos TCU-Plenário nos 1405/2005 (Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa), 1266/2007 (Ministro-Relator Valmir Campelo) e 1546/2007 (Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti).”

47. Em caso de necessidade de participação complementar das instituições privadas terão preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos, que deverão ser consultadas sobre seu interesse de participar de forma complementar no SUS, e deverá ser realizado contrato ou convênio (art. 199, § 1º, CF/88 c/c § único do art. 24 da Lei nº 8.080/1990).

48. Também tratam do tema atinente à terceirização de serviços na administração pública, o Decreto-lei nº 200/1967 (art. 10, § 7º) e o Enunciado nº 331/2000 do TST.

49. O recorrente alega não estar sujeito ao Decreto-Lei nº 200/67. A submissão do ente no caso da contratação analisada é cristalina e decorre da leitura do mencionado normativo que *“dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.”* Neste caso, a municipalidade, recebedora de aportes de recurso públicos e federais firmou avença para a prestação de serviços públicos, qual seja, contratação de empresa privada para prestação de serviços de atendimento pré-hospitalar móvel de urgência. Os repasses do SUS, conforme reconhece o próprio recorrente são obrigatórios, e a sua natureza, é inquestionavelmente de recurso público. Dessa forma, está correta a submissão ao art. 10, § 7º, Decreto-Lei nº. 200/67, que disciplina a questão atinente à terceirização no âmbito destes entes.

50. Nesta esteira de entendimento, a conclusão da Unidade Técnica quanto ao serviço público de saúde foi a seguinte (fl. 826, v.p.):

“o serviço público de saúde é de prestação eminentemente pública e sua terceirização deve abranger apenas as atividades-meio, se inexistente a pessoalidade e a subordinação direta dos empregados da contratada. À iniciativa privada é permitido a participação complementar, tendo



preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. Sobre os serviços de atendimento pré-hospitalar móvel de urgências, deveremos verificar se se tratam de serviços especializados ligados à atividade meio do escopo do serviço público de saúde”

51. O recorrente alega que, em observância ao princípio da integralidade da assistência, toda e qualquer ação de saúde é uma atividade-fim do Estado em sentido amplo. Assim, raríssimas exceções de ações de saúde podem ser classificadas como atividade meio. De fato assiste razão ao recorrente em relação a estas afirmações. O fato é que por ser atividade-fim não admite a terceirização, hipótese observada nos presentes autos.

52. O defendente afirma que as Portarias 1836/GM/2003 (fls. 596/597), 1864/GM/2003 (fls. 598/608) a ele não se aplicam, pois são posteriores a sua gestão. No entanto, estas, confirmam o que a Portaria nº 814/GM/2001 (fls. 452/463), que inquestionavelmente, se refere ao período analisado, preceitua no sentido de que os serviços de atendimento pré-hospitalar móvel de urgências não pode ser caracterizado como serviço ligado à atividade meio. Trata-se do primeiro cuidado prestado àqueles que necessitam de uma assistência médica de urgência. Neste caso, então, a participação da iniciativa privada deveria ter sido complementar por meio de contrato ou convênio, priorizando as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

53. Neste recurso, os defendentes debruçam-se para evidenciar o contexto de emergencialidade que envolveu a contratação. Da leitura do Relatório que fundamenta o acórdão combatido se observa que houve a análise da alegada situação emergencial comparativamente a questão temporal em que se deu a contratação. Verificou-se que existia um contrato anterior, com o mesmo objeto, firmado com a Cooperativa dos Prestadores de Serviços na Área de Serviços Pré-Hospitalar "SOS Vida Resgate". O mesmo estaria em avaliação por uma comissão do referido conselho, instituída pela Deliberação nº. 35 de 24/9/2001 (fl. 571, principal). Nesse documento, o Tribunal Regional do Trabalho já teria se pronunciado pela ilegalidade do contrato anterior, por terceirização irregular, e é informado que o mesmo já estaria expirado.

54. Além disso, na Ata nº. 167 (4/2/2002), do Conselho Municipal de Saúde de Barbacena (fls. 576/583, principal), a comissão instituída para avaliar o contrato anterior, apresentou as seguintes proposições: paralisação do contrato com a Cooperativa dos Prestadores de Serviços na Área de Serviços Pré-Hospitalar "SOS Vida Resgate", imediata abertura de certame licitatório para realização de nova contratação, de acordo com a tabela SIA/SUS, e manutenção da atual contratada até a consumação do processo licitatório.

55. Dessa forma, concluiu-se que, desde o exercício de 2001, existia uma contratação para a prestação dos serviços de atendimento pré-hospitalar móvel de urgências, que foi considerada ilegal pela Justiça do Trabalho e que os problemas da contratação anterior eram de amplo conhecimento do Conselho Municipal de Saúde (conforme Atas nº 116 e 167).

56. Apesar de o recorrente tecer uma série de considerações a respeito do tema, a documentação constante dos autos evidencia, de acordo com a acertada posição esposada pela unidade instrutiva (fl. 828, v.p.):

“c) que não existia a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, pois, a necessidade do serviço originou-se de uma necessidade ininterrupta da população, à qual o município deveria estar preparado de antemão, e não de um fato imprevisto;

e) que o quadro em que se deu à contratação originou-se, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, da culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.”

57. Assim, os argumentos do Sr. Lênio de Castro Lara de que não deu causa à situação de emergencialidade, mas que esta ocorreu, não devem ser aceitos. Ficou vislumbrada a falta de cautela dos gestores públicos. Além disso, o gestor afirma não possuir documentação comprobatória da avença (fl. 14, deste). Verifica-se, então, que a apenação dos recorrentes encontra-se devidamente fundamentada e que nesta oportunidade não agregam aos autos documentos ou argumentações suficientes para afastá-la.



58. Outra verificação importante da Secex/MG foi que a contratação da empresa Resgate Medic Call Team Ensino e Treinamento Ltda. (processo situado entre 10/6/2002 até 13/6/2002) deu-se de forma paralela à implantação dessa pessoa jurídica no Município de Barbacena/MG, efetuado entre 7/1/2002 até 15/5/2002. O processo de contratação ocorreu em quatro dias, prazo que se mostra insuficiente para uma correta aferição da capacidade técnica e financeira da empresa para prestação de serviços pela contratada, empresa esta, que havia sido criada oito meses antes de sua contratação sem licitação.

59. Pelas razões expostas, se afasta inclusive a incidência do art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/93. Observa-se que o parecer jurídico que respaldou a contratação (fl. 324, v.1) afirmou se tratar de caso de dispensa de licitação, fundada no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, o que demonstra estar dissonante do contexto fático narrado nos itens acima.

60. Outra irregularidade que é reconhecida pelo Sr. Orlando Antônio de Freitas diz respeito à prorrogação do contrato por tempo superior a 180 dias. Ainda que a contratação estivesse respaldada legitimamente nos requisitos do art. 24, da Lei nº 8.666/93, o inciso IV do mesmo dispositivo, apenas a superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato e observadas as determinações constantes na Decisão nº 347/1994 – TCU – Plenário, poderiam representar exceção justificante de prorrogação, o que não se demonstra dos autos. Além disso, as sete sucessivas prorrogações não podem encontrar guarida no dispositivo. Neste recurso, o recorrente não traz qualquer justificativa para esta constatação.

61. A atitude escorreita do recorrente, conforme ressaltou a unidade técnica, seria “quando verificassem que as disponibilidades do município eram insuficientes para prestar os serviços de atendimento pré-hospitalar móvel de urgências, deveriam ter buscado garantir a prestação recorrendo à iniciativa privada mediante contrato, antecedido pelo devido processo licitatório, ou convênio, priorizando as entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos”. (fl. 826, v.p.).

62. Entretanto, não foi isso que ocorreu. Não há nos autos qualquer documentação que evidencie a busca pela contratação de instituições filantrópicas e as sem fins lucrativos. Está demonstrado sim que houve a contratação de uma instituição com fins lucrativos, qual seja, a empresa Resgate Medic Call Team Ensino e Treinamento Ltda. (fl. 132/133). Conforme enfatizou ainda a unidade instrutiva “se houve tempo para contatar a empresa que prestou o serviço, também, existiria para buscar o auxílio de entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos.”

63. Da leitura do Relatório e Voto que fundamentam a deliberação combatida não se observa menção ao prazo de seis meses para o município assumir ou obter a prestação de serviços junto a uma entidade filantrópica. O que restou evidenciado, por todas as razões expostas nesta resposta, é que era possível que os responsáveis obedecessem ao mandamento contido na CF/88, art. 199, § 1º, c/c a Lei nº 8.080/1990, arts. 24 e 25.

64. Neste recurso, ao justificar a contratação da mencionada empresa, o recorrente esclarece que na época foi a única empresa que promoveu sua regularização junto ao Município e manifestou interesse na contratação. Além disso, diz que não houve questionamento quanto à ratificação da dispensa ou quanto a qualidade dos serviços prestados. Essa justificativa não se presta a afastar a irregularidade, pois a atitude correta do gestor, conforme visto acima, seria buscar o auxílio de entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos. Deve-se informar também que não consta dos autos a justificativa do preço exigida.

65. A análise da Unidade Técnica acerca do número de hospitais se baseou em documentação encaminhada pelo próprio Ministério da Saúde acerca da Política Nacional de Atenção às Urgências (fls. 611/728, v.3). Da análise da documentação, conclui-se que o município sempre teve desenvoltura para prestar serviços de média e alta complexidade ambulatorial, possuindo uma estrutura de serviços hospitalares solidificada que poderia ser utilizada para prestar os serviços de atendimento pré-hospitalar (fl. 732, v.3). Estas considerações serviram para reforçar o entendimento de que era viável aos responsáveis obedecerem aos preceitos legais infringidos.

66. Conclui-se que no caso em tela se verificou que o município terceirizou serviço eminentemente público sem observância dos requisitos definidos no art. 199 da Constituição Federal e nos arts. 24 e 25 da Lei 8080/1990, além de ter adotado tal medida com uma empresa de simples intermediação de mão-



de-obra, sem implementar procedimento licitatório, sem caracterizar adequadamente as hipóteses de emergência ou calamidade pública empregadas como fundamento legal da contratação, sem as formalidades exigidas no parágrafo único do art. 26 da Lei 8666/1993 no caso de dispensa de licitação e mediante sucessivas prorrogações do contrato em desacordo com o fundamento da contratação há pouco mencionado.

67. Além disso, deve-se noticiar que houve responsabilização solidária do ente federado em reclamações trabalhistas ajuizadas por empregados da empresa Resgate Medic Call Team Ensino e Treinamento Ltda. em razão da desídia da municipalidade em fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada (01504-2004-049-03-00-9 (Leandro Braga de Souza), 01505-2004-049-03-00-3 (Aline Margarida Cordeiro), 01535-2004-049-03-00-0 (Augusto Cesar Dias Pereira), 01540-2004-049-03-00-2 (Adilson Miranda), 01541-2004-049-03-00-7 (Rosimeire da Silva), 01542-2004-049-03-00-1 (Elisangela Maria de Castro), 01562-2004-049-03-00-2 (Márcio Toledo Gonçalves), 01563-2004-049-03-00-7 (Neuza Maria Garcia Lopes) e 01608-2004-049-03-00-3 (Raquel Saraiva Ferreira)), o que certamente poderia acarretar prejuízos ao erário na medida em que o pagamento das mencionadas ações fosse eventualmente realizado com recursos do SUS.

68. Por todo o contexto demonstrado, no qual ficou evidenciada a infração a vários dispositivos legais, não há como aplicar o princípio da insignificância ao caso analisado, devendo se mantida a condenação dos recorrentes.

Argumentos apresentados pelo Sr. Célio Copati Mazoni (ex-Prefeito Municipal)

69. Alega ser parte ilegítima no feito. Por força da Lei nº. 8080/90 (art. 9º), o ordenador de despesas do SUS no nível municipal é o Secretário Municipal de Saúde ou outro cargo equivalente, conforme se depreende da interpretação conjunta do inciso III, do art. 9 c/c o art. 33 da Lei nº. 8.080/90 (fls. 2/3, Anexo 3). O princípio da especialidade norteia a aplicação da norma.

70. Diz que não participava das decisões referentes às despesas do SUS municipal, cabendo ao Gestor local tomá-las, em consonância com os instrumentos de planejamento específicos da área, notadamente o previsto no Plano Municipal de Saúde, que é aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde e não pelo Chefe do Poder Executivo.

71. Além disso, destaca a descentralização administrativa ocorrida na municipalidade e a criação da autarquia municipal DEMASP, que gozava de total autonomia administrativa. Traz doutrina acerca da conceituação de autarquia (fl. 4, Anexo 3). Isso também corrobora com a tese de ilegitimidade passiva do recorrente.

72. Caso o defendente tivesse cometido ingerências no órgão da administração estaria sujeito a responder entre outras coisas por abuso de poder.

73. Requer, por fim, que seja reconhecida a ilegitimidade passiva do requerido.

Análise

74. Consoante se verifica dos autos, o ora responsável foi condenado na condição de ex-gestor do município à época da avença. A questão que aqui se apresenta é saber se a descentralização administrativa alegada afastaria ou não sua responsabilidade. O recorrente cita o normativo transcrito abaixo em sua defesa (art. 9º, da Lei nº 8080/90):

“Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

(...)

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

§ 1º Na esfera federal, os recursos financeiros, originários do Orçamento da Seguridade Social, de outros Orçamentos da União, além de outras fontes, serão administrados pelo Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde.



§ 2º (Vetado).

§ 3º (Vetado).

§ 4º O Ministério da Saúde acompanhará, através de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios. Constatada a malversação, desvio ou não aplicação dos recursos, caberá ao Ministério da Saúde aplicar as medidas previstas em lei.”

75. Independente dos dispositivos acima, deve-se lembrar que o dever de prestar contas é pessoal, cabendo ao responsável a obrigação de certificar-se de seu cumprimento, mesmo na hipótese de ter delegado a tarefa a outrem. Eventual delegação de tarefas acessórias ao dever de prestar contas não abrange a responsabilidade pela prestação de contas que, por princípio, é indelegável.

76. Além disso, deve-se mencionar que a municipalidade, recebedora de aportes de recurso públicos e federais firmou avença para a prestação de serviços públicos com a entidade privada.

77. No caso em exame, vislumbra-se que a Prefeitura contribuiu com a contratação irregular verificada na medida em que deveria ter garantido o atendimento pré-hospitalar com alguma solução paliativa, enquanto era implantado o serviço de atendimento pré-hospitalar, não deixando de lado a obediência na CF e na Lei Orgânica do SUS.

78. Outro agravante que deve ser ressaltado é o fato de que o ente deveria ter realizado o acompanhamento da satisfação das obrigações trabalhistas pela sua prestadora, o que não foi efetivado e acarretou sua condenação subsidiária em diversas reclamações trabalhistas. (Enunciado TST 331/2000) (fl. 732, v.3).

79. Devido ao ditame do § 2º do art. 36, da Lei nº 8.080/1990, não podem ser utilizados recursos do SUS, ou quaisquer recursos de origem federal, para o pagamento de quaisquer reclamações trabalhistas, sob prejuízo de ser aberta a devida tomada de contas especial, conforme o caput do art. 8º da Lei nº 8.443/1992. Inclusive foi prolatada determinação neste sentido no acórdão combatido:

“9.9. determinar ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Minas Gerais que acompanhe, junto à Prefeitura de Barbacena/MG, ao Departamento Municipal de Saúde Pública e ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região no Foro de Barbacena/MG, os pagamentos das reclamações trabalhistas 01504-2004-049-03-00-9 (Leandro Braga de Souza), 01505-2004-049-03-00-3 (Aline Margarida Cordeiro), 01535-2004-049-03-00-0 (Augusto Cesar Dias Pereira), 01540-2004-049-03-00-2 (Adilson Miranda), 01541-2004-049-03-00-7 (Rosimeire da Silva), 01542-2004-049-03-00-1 (Elisângela Maria de Castro), 01562-2004-049-03-00-2 (Márcio Toledo Gonçalves), 01563-2004-049-03-00-7 (Neuza Maria Garcia Lopes) e 01608-2004-049-03-00-3 (Raquel Saraiva Ferreira); adotando as medidas necessárias, inclusive para instauração de tomada de contas especial, em caso de desvio de recursos federais ou do SUS para o pagamento de quaisquer reclamações;”

80. Restando configurada a culpa da municipalidade no presente caso, entende-se que a alegação de descentralização administrativa não se presta a afastá-la, razão pela qual deve ser mantida a condenação.

PROPOSTA

81. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I – conhecer dos pedidos de reexame interpostos, para no mérito, negar-lhes provimento;

II – dar conhecimento da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes;

III – dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à Prefeitura de Barbacena/MG e ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Minas Gerais;

IV- dar conhecimento da deliberação que vier a ser adotada ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, à Secretaria de Receita Federal do Brasil, à Procuradoria de Justiça de Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao Núcleo Estadual do



Ministério da Saúde em Minas Gerais, ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (Comarca de Diamantina/MG) e à Vara do Trabalho de Barbacena/MG.

3. O diretor da unidade técnica manifesta-se de acordo com a proposta da auditora da Serur.

4. As fls. 59, anexo 4, consta ofício do Procurador da República no Estado de Minas Gerais encaminhando cópia da ação civil por improbidade administrativa que foi proposta com base no apurado no curso deste processo, a qual foi juntada aos autos pelo então relator.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Célio Copati Mazoni, Lênio de Castro Lara e Orlando Antônio de Freitas contra o Acórdão nº 2.254/2008 – TCU – Plenário que aplicou multas individuais no valor de R\$ 8.000,00 aos três recorrentes, em virtude de irregularidades em contratação de serviços de atendimento móvel de urgência.

2. Como se vê no relatório precedente, este processo trata essencialmente da contratação de empresa privada, pela prefeitura municipal de Barbacena/MG, para prestação de serviços de atendimento pré-hospitalar móvel de urgência, contrariando os requisitos dos arts. 197 e 199 da Constituição Federal e do art. 24 da Lei 8080/1990.

3. Na citada contratação não restou caracterizada situação de emergência ou calamidade pública ou cumprimento de requisitos que pudessem definir dispensa de licitação. A empresa prestou serviços ao município no período de 14.7.2002 a 30.8.2004. Foram sete aditivos de prorrogação de prazo, de uma contratação inicial de 180 dias.

4. A documentação constante dos autos a título de recurso não adiciona argumentos novos àqueles já examinados por ocasião do acórdão recorrido. Os recorrentes trazem alegações de que teriam agido de forma pioneira na tentativa de conter os agravos resultantes de uma política incipiente, voltada para aquela área – atendimento móvel e de urgência. Alega que estava presente situação emergencial com risco de paralisação dos serviços e que, do total da rede hospitalar instalada no município - à época, 10 hospitais -, apenas 4 eram hospitais-gerais, e somente um deles, a Santa Casa de Misericórdia, teria condições de prestar os serviços de atendimento móvel de urgência e emergência. Entretanto, o responsável pelo setor de ortopedia e traumatologia da Santa Casa, que era proprietário da empresa MG Resgate Ltda., possuía interesse em que tais serviços fossem contratados à parte e, dessa forma, era incontestável o desinteresse da Santa Casa em prestá-los.

5. Entretanto, não constam dos autos evidências da busca de contratações junto a instituições filantrópicas e sem fins lucrativos, assim como de providências que deveriam ter sido tomadas para a solução das contratações sem a devida licitação, conforme preconiza a lei.

6. Além disso, na análise da unidade técnica acerca do número de hospitais, com base em documentação encaminhada pelo próprio Ministério da Saúde acerca da Política Nacional de Atenção às Urgências (fls. 611/728, v.3), apurou-se que o município sempre teve desenvoltura para prestar serviços de média e alta complexidade ambulatorial, possuindo uma estrutura de serviço hospitalar solidificada que poderia ser utilizada para prestar os serviços de atendimento pré-hospitalar (fl. 732, v.3), e o município terceirizou serviço eminentemente público, com uma empresa de simples intermediação de mão de obra, sem procedimento licitatório, sem caracterizar adequadamente as hipóteses de emergência ou calamidade pública empregadas como fundamento legal da contratação, sem as formalidades exigidas no parágrafo único do art. 26 da Lei 8666/1993, no caso de dispensa de licitação, e mediante sucessivas prorrogações do contrato em desacordo com o fundamento da contratação há pouco mencionado. Nesse sentido, conheço dos pedidos de reexame interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.



UBIRATAN AGUIAR

Relator

ACÓRDÃO Nº 1527/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.629/2005-0.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame
3. Recorrentes: Célio Copati Mazoni (CPF 047.601.406-97), Lênio de Castro Lara (CPF 311.758.486-20) e Orlando Antônio de Freitas (CPF 047.583.826-20).
4. Entidade: Município de Barbacena/MG.
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.
- 5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo - MG (SECEX-MG) e Secretaria de Recursos (Serur)
8. Advogado constituído nos autos: Davi Leonard Barbieri (OAB/MG 85.384)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Célio Copati Mazoni, Lênio de Castro Lara e Orlando Antônio de Freitas contra o Acórdão nº 2.254/2008 – TCU – Plenário, que lhes imputou multas individuais no valor de R\$ 8.000,00 em virtude de irregularidades na contratação, pela prefeitura do município de Barbacena/MG, da empresa Resgate Medic Call Team Ensino e Treinamento Ltda. para prestação de serviços de atendimento pré-hospitalar móvel de urgência.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 31, 32 e 48 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c os arts. 277 e 286 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Célio Copati Mazoni, Lênio de Castro Lara e Orlando Antônio de Freitas contra o Acórdão nº 2.254/2008 – TCU – Plenário, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência da presente deliberação aos recorrentes, à Prefeitura Municipal de Barbacena/MG, ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Minas Gerais e à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1527-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

(Assinado Eletronicamente)

UBIRATAN AGUIAR

Relator



Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 016.385/2009-9

Apenso: TC 020.268/2004-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Gurjão/PB

Responsáveis: José Carlos Vidal (CPF 048.454.634-15) e Hidrobrasil - Construção e Perfuração de Poços Ltda. (CNPJ 03.464.768/0001-04)

Advogados: Bruno Lopes de Araújo (OAB/RN 7.588), Edward Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 10.827), Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663), Newton Nobel Sobreira Vita (OAB/PB 10.204) e Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS EMERGENCIAIS PARA PERFURAÇÃO DE POÇOS. SUPERFATURAMENTO. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO EX-PREFEITO. REVELIA DA CONTRATADA. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução do assessor da Secex/PB (fls. 53/58), com a qual anuiu o titular dessa unidade técnica (fl. 59):

“Cuidam os autos de tomada de contas especial decorrente de conversão de processo de monitoramento, por força do Acórdão nº 1407/2009-TCU-Plenário, Relação nº 25/2009, Ata nº 26/2009, do Exmo. Relator Ministro Benjamin Zymler.

HISTÓRICO

2. O processo original tratou de representação encaminhada por vereadores de Gurjão/PB, dando conta de possíveis irregularidades verificadas na contratação de serviços de perfuração e instalação de poços artesianos, objeto do Convênio nº 685/2002, celebrado com o Ministério da Integração Nacional.

3. Após a realização de diligência à Prefeitura do referido município, foi identificada a ocorrência das seguintes irregularidades: indevida contratação direta das obras, com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93; e dano ao Erário na condução da avença, no montante total de R\$ 131.251,25 (cento e trinta e um mil, duzentos e cinquenta e um reais e vinte e cinco centavos), tendo em vista a ocorrência de sobrepreço.

4. Por esse motivo, foi lavrado o Acórdão nº 889/2005-TCU-Plenário, que determinou ao Ministério da Integração Nacional a adoção das providências necessárias visando à instauração da competente Tomada de Contas Especial.

5. Nesse passo, foi autuado processo de monitoramento, objetivando a verificação do cumprimento do aludido **decisum**. Em face de diligências empreendidas órgão concedente, foram carreados aos autos diversos ofícios, pareceres e notas técnicas lavradas no âmbito do referido Ministério (fls. 87/97, 103/110, 112/129, 131/145 e 146/153, todas do volume principal), que, ao final, aprovou a prestação de contas do convênio, declarou a regular aplicação dos recursos repassados e autorizou o registro da aprovação das contas prestadas no SIAFI.

6. Inobstante o exposto, a unidade técnica, na instrução de fls. 166/172 do volume principal do TC-020.268/2004-8 (processo apenso), discordou da análise empreendida pelo órgão concedente e entendeu que persistia o sobrepreço inicialmente apontado na representação original, tendo modificado apenas o valor do débito a ser imputado aos responsáveis, tendo em vista a retificação de alguns preços paradigmas e adoção do percentual de 30% de tolerância, estabelecido pelo art. 93 da LDO/2002.

7. Assim, foi expedido o Acórdão 1407/2009-TCU-Plenário, que determinou a conversão do feito em tomada de contas especial e autorizou a citação do **Sr. José Carlos Vidal**, então Prefeito do Município de Gurjão/PB, e da **Empresa Hidrobrasil – Construção e Perfuração de Poços Ltda.** (CNPJ



nº 03.464.768/0001-04), beneficiária dos pagamentos realizados, tendo em vista a ocorrência da seguinte irregularidade:

Irregularidade: Sobrepreço em itens de serviços constantes da planilha contratual

Valor Total do Débito: R\$ 63.582,95 (sessenta e três mil, quinhentos e oitenta e dois reais e noventa e cinco centavos), materializados nas datas das medições e pagamentos.

8. Ocorre que, por ocasião da elaboração dos expedientes de citação, foi verificado um erro material nas datas do débito, as quais constaram da instrução da unidade técnica e, como consequência, da deliberação alvitada pelo Plenário desta Corte de Contas.

9. À época, antes mesmo da elaboração e do encaminhamento do ofício de citação, o Sr. José Carlos Vidal juntou o arrazoado de fls. 16/19, acompanhado dos documentos de fls. 20/39, todos do volume principal.

10. Em que pese o exposto, tendo em vista o erro material acima registrado, e como medida necessária ao pleno exercício dos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, foi alvitado o retorno dos autos para o Gabinete do Ministro Relator, a fim de que fosse novamente autorizada a expedição de citação, desta feita com as novas datas indicadas pela Secex/PB.

11. Assim, após a devida anuência do Ministro Relator (fls. 44 do volume principal), foram expedidos os Ofícios nºs 1463 e 1464/2009-TCU/SECEX-PB (fls. 45/48 do mesmo volume), os quais foram devidamente entregues nos endereços dos destinatários.

12. Em atendimento, o **Sr. José Carlos Vidal**, enviou a documentação de fls. 02/74 do anexo 2, tendo a **Empresa Hidrobrasil – Construção e Perfuração de Poços Ltda.**, por seu turno, permanecido silente, não apresentando qualquer resposta.

ANÁLISE

13. O Sr. José Carlos Vidal, na documentação inicialmente enviada (fls. 16/19 do volume principal), argumentou que os preços praticados no convênio tiveram como parâmetro os orçamentos usados pela FUNASA e pelo próprio Ministério da Integração Nacional.

13.1. Adiante, ressaltou que Tribunal de Contas do Estado havia julgado regulares as obras públicas realizadas no Município (Acórdão nº 844/2004 – fls. 23/24 do volume principal), fato que, segundo o responsável, corroborava as afirmações trazidas acerca da adequação dos preços adotados pela Municipalidade.

13.2. Outrossim, o defendente apontou que o próprio órgão concedente havia considerado os preços dentro dos parâmetros legais, tendo colacionado excertos do Parecer Financeiro nº 437/2008/CAPC/CGCONV/SECEX/MI, mediante o qual foi recomendada a aprovação da prestação de contas final apresentada.

14. Em suas alegações de defesa, o ex-Prefeito trouxe, em síntese, as mesmas ponderações anteriormente apresentadas, tendo extraído outros excertos da deliberação e do parecer retromencionados.

14.1. Em complemento, o responsável destacou que a análise do TCU não poderia desconsiderar o parecer emitido pelo Ministério da Integração Nacional nem o Acórdão do TCE/PB, os quais apontaram a regularidade das obras e a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado.

14.2. Sobre a análise empreendida pelo Ministério da Integração Nacional, relatou que este havia utilizado como referenciais os preços e os custos adotados pelo Governo do Estado da Paraíba, os quais serviam como padrão para as obras do Estado.

14.3. Por outra, ponderou que o Município havia feito pesquisa de preço em vários órgãos habilitados como a Funasa, a Secretaria de Infraestrutura do Estado e o projeto Cooperar, legitimado pelo Governo Estadual, para reconhecer a legalidade dos preços pagos na obra e discutidos neste feito.

14.4. Assim, o defendente pugnou pela aceitação de suas alegações de defesa, tendo invocado a regularidade das obras executadas, o posicionamento do TCE/PB e do Ministério da Integração Nacional, a inexistência de prejuízo ao erário e a ausência de dolo, culpa ou má-fé.

15. Análise. De início, há de se ressaltar, antes de se proceder à análise do cerne da questão, que vige, no ordenamento pátrio, o princípio da independência das instâncias.



15.1. Significa dizer que o TCU exerce a sua jurisdição independentemente das demais jurisdições (civil, penal, trabalhista, e de contas), não estando sua atuação vinculada ou condicionada à atuação de outros órgãos, precipuamente, os Tribunais de Contas Estaduais. Até porque atuam estes últimos na verificação da correta aplicação dos recursos públicos do orçamento estadual, não lhes cabendo, em absoluta, o poder-dever de julgar a regular utilização dos valores públicos federais, afastando, assim, a competência constitucional do TCU.

15.2. Há, com efeito, diversos precedentes nesta Casa, corroborando o que se afirmou, dos quais se podem invocar, a título meramente exemplificativo, os Acórdãos 406/99-2ª Câmara, 436/94-1ª Câmara e 06/96-1ª Câmara.

15.3. Dessa forma, conclui-se que o posicionamento do TCE/PB acerca dos preços praticados na presente avença não possui o condão de vincular a análise a ser efetivada por esta Corte de Contas, a qual detém a competência de julgar a regularidade dos atos de gestão praticados no âmbito da execução de convênios federais.

15.4. Ainda que assim não o fosse, o que se afirma apenas para argumentar, cumpre destacar que a análise dos preços efetivada pelo TCE/PB adotou paradigmas de custos não usualmente adotados pelo TCU, fato que impede a aceitação do exame empreendido, na análise de mérito ora empreendida. Conforme as observações contidas no Relatório DEAA/DIGOV nº 264/2004 (fls. 21 do anexo 2), foram utilizados como referência os preços praticados pela Tabela Pini, pela SAELPA, pela CAGEPA e pela Prefeitura de João Pessoa, não tendo o TCE/PB comparado os preços da avença com os indicados no Sistema SINAPI, paradigma legal estabelecido pela LDO/2002.

15.5. Dessa forma, além de não vinculativa ao exame a ser efetivado por este Tribunal, conclui-se que a comparação dos preços promovida pelo TCE/PB não utilizou o parâmetro legal estabelecido para a análise da economicidade das despesas realizadas com recursos federais, razão pela qual não merece ser acolhida como meio de prova apto a demonstrar a adequação dos custos praticados na avença.

15.6. O mesmo se afirma do posicionamento do órgão concedente sobre os custos da avença, aposto no Parecer Técnico HG 001/2008 (fls. 115/116 do volume principal do TC-020.268/2004-8), de lavra do Ministério da Integração Nacional. Nesse caso, além de o exame efetivado não ser vinculativo ao TCU, que o utilizará apenas como elemento de convencimento, há de se registrar que a peça produzida contém inconsistências que impedem a sua aceitação como prova da economicidade dos preços do convênio.

15.6.1. Conforme o aludido documento, restou consignado que a planilha orçamentária e a composição de custos aplicada às obras em questão tiveram como referenciais os preços e os custos adotados pelo Governo do Estado da Paraíba, os quais serviam como padrão para as obras no estado.

15.6.2. Na oportunidade, o Departamento de Obras Hídricas do Ministério relatou que, em face da similaridade entre a presente avença e o Convênio nº 1538/2001-SIH/MI, firmado com o Governo do Estado da Paraíba, havia identificado compatibilidade entre as composições de custos dos referidos convênios, no que se refere aos preços questionados no Acórdão nº 889/2005-TCU-Plenário. Por fim, salientou que à época da celebração do convênio, '(...) não havia obrigatoriedade de consulta aos referenciais do sistema SINAPI, o que passou a ser exigida, no que couber, a partir de 2003, conforme previsto na LDO 2002.' **ipsis litteris** (fls. 115 do volume principal). Com isso, destacou que havia se optado pelos preços praticados pelo Governo da Paraíba, os quais se prestavam plenamente como referenciais para as obras em questão.

15.7. De pronto, afirma-se que não prospera a assertiva aposta no Parecer Técnico HG 001/2008, do Ministério da Integração Nacional, de que o SINAPI não era referência obrigatória para os preços praticados na avença. Isso porque os aludidos custos unitários foram estabelecidos em contrato celebrado em 27/01/2003 (fls. 145/148 do anexo 1 do TC-020.268/2004-8), estando tais preços, portanto, já sob a égide das disposições estabelecidas pela LDO de 2002 (Lei nº 10.524, de 25/07/2002), cujo art. 93 assim dispunha:

‘Art. 93. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderão ser superiores a 30% (trinta por cento) àqueles constantes do Sistema



Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido pela Caixa Econômica Federal.’

15.8. Ademais, não se pode aceitar o paradigma de preços invocado pelo Ministério da Integração Nacional - composições do Convênio nº 1538/2001-SIH/MI, firmado com o Governo do Estado da Paraíba -, porquanto este revela uma situação particular, decorrente de uma contratação específica, não refletindo, necessariamente, os custos de mercado vigentes para uma determinada época. Em outras palavras, o fato de ter sido firmado um outro convênio, com custos unitários, segundo alegado, semelhantes ao ora analisado, não implica serem aqueles os parâmetros de mercado. Por fim, há de se ressaltar, ainda, a própria inadequação da comparação efetivada pela entidade concedente, haja vista as épocas distintas em que foram firmados os convênios – o usado como referência foi celebrado em 2001, sendo que o ora apreciado foi firmado em 2002, com as obras sendo contratadas em 2003.

15.9. Sendo assim, os custos unitários especificados no subitem 10.6 da instrução de fls. 02/08 do volume principal (cópia), porquanto extraídos do sistema SINAPI e de orçamentos usados pelo DNOCS, constituem referências idôneas de mercado, não assistindo, portanto, razão ao defendente.

15.10. Com relação aos parâmetros utilizados pela Municipalidade para a definição dos preços praticados no convênio, cumpre ressaltar que o responsável não juntou aos autos os orçamentos da FUNASA e do Ministério da Integração Nacional, os quais, segundo o defendente, teriam sido usados como paradigmas de mercado. Assim, não restando demonstrado que os preços da avença se balizaram em tabelas oficiais dos aludidos órgãos, não há como aceitar os argumentos ora apresentados.

15.11. Sobre as pesquisas de preço supostamente realizadas pela Municipalidade, anota-se que além de não juntadas aos autos, o que impossibilita o exame de sua existência e de sua confiabilidade, tais levantamentos não se mostram aptos a rechaçar, por si só, os paradigmas de preços revelados pelo Sistema SINAPI e pelo DNOCS, precipuamente quando trouxerem valores superiores aos constantes destes sistemas. No caso, a menos que fosse demonstrada alguma situação peculiar na obra, que exigisse uma orçamentação diferenciada da indicada pelo Sistema SINAPI e pelo DNOCS, devem ser estes os parâmetros de aferição da economicidade dos preços praticados em obras do tipo, executados com recursos federais.

15.12. Por fim, com relação à ausência de prejuízo ao erário, dolo ou culpa, entende-se que o primeiro, em realidade, ocorreu e foi causado pelo sobrepreço nos custos praticados no convênio. No tocante às figuras do dolo e culpa, entende-se que esta última pode ser evidenciada na conduta omissiva do ex-Prefeito em não ter providenciado, previamente à contratação direta dos serviços, a obtenção de referências confiáveis do preço de mercado do serviço de perfuração de poços. No caso, deveria o ex-Prefeito ter consultado a Caixa Econômica Federal (administradora do SINAPI) e o DNOCS, órgãos federais que detém padrões de preços dos serviços em questão. Não agindo desse modo, o defendente foi negligente, restando assim configurada a sua culpa, na prática de atos jurídicos em exame.

15.13. Desse modo, tendo sido demonstrada a culpa do Sr. José Carlos Vidal pelo sobrepreço apurado no presente convênio, fato que se mostra suficiente para a responsabilização do agente perante esta Corte de Contas, devem ser rejeitadas as alegações de defesa trazidas, cabendo-lhe a imposição do débito indicado no item 7.2 do parecer de fls. 41/42 do presente volume.

15.14. No respeitante à Empresa Hidrobrasil – Construção e Perfuração de Poços Ltda., apesar de regularmente citada, a firma não comprovou o recolhimento do débito aos cofres do FNDE, nem apresentou alegação de defesa, motivos por que deve ser declarada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Como consequência, deve ser condenada em débito pelo valor aduzido no item 7.2 do parecer de fls. 41/42 do presente volume, com a devida atualização monetária.

16. No que se refere à análise da conduta dos responsáveis, entende-se que as circunstâncias em que ocorreram as contratações, quando o Município se encontrava em situação de calamidade, conforme o Decreto Estadual nº 005/2002, de 16/8/02, publicado no DOE de 22/8/02, permitem inferir que o Sr. José Carlos Vidal tenha agido de boa-fé. Dessa forma, não havendo outras irregularidades nos autos, entende-se cabível a preliminar rejeição das alegações de defesa e a fixação de novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para recolhimento da dívida, nos termos do art. 12, § 1º, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno deste Tribunal.



16.1. No respeitante à Empresa Hidrobrasil – Construção e Perfuração de Poços Ltda., em que pese a sua revelia, entende-se conveniente estender-lhe os efeitos da medida preliminar sugerida no subitem anterior, haja vista a solidariedade existente quanto ao débito imputado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, alvitando:

17.1. Que sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Carlos Vidal;

17.2. Que seja declarada a revelia da Empresa Hidrobrasil – Construção e Perfuração de Poços Ltda., nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

17.3. Que os responsáveis supramencionados sejam cientificados para que, nos termos do art. 12, § 1º, e 22, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992, comprovem, perante este Tribunal, em novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional das importâncias solidariamente devidas, a seguir discriminadas, atualizadas monetariamente, a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor do Débito
04/02/2003	31.791,48
26/03/2003	6.998,82
23/04/2003	24.792,66

”

2. A representante do Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se nos termos do parecer às fls. 61/64, a seguir transcrito:

“O presente processo de Tomada de Contas Especial cuida especificamente dos indícios de superfaturamento de preços na parcela de serviços previstos, no Convênio n.º 685/2002, para a perfuração e a instalação de 25 (vinte e cinco) poços artesianos em localidades do Município de Gurjão/PB. No correspondente contrato de execução firmado entre o Município e a empresa Hidrobrasil Construção e Perfuração de Poços Ltda., o valor total dos serviços foi fixado em R\$ 415.523,50, equivalente ao preço unitário de R\$ 16.620,94 por poço artesiano.

2. Nas citações realizadas nos autos, o valor do débito decorrente do superfaturamento de preços, atribuído à responsabilidade do Senhor José Carlos Vidal, Prefeito Municipal gestor dos recursos, em solidariedade com a empresa Hidrobrasil, executora dos serviços, foi avaliado na importância nominal de R\$ 63.582,96, distribuída nas parcelas de R\$ 31.791,48 (04/02/2003), R\$ 6.998,82 (26/03/2003) e R\$ 24.792,66 (23/04/2003).

3. Todavia, ao conferir por dever de ofício o procedimento adotado pela Unidade Técnica para quantificar o débito, ponderamos por incidir falha não propriamente na metodologia utilizada de basear-se a cotação de preços unitários pelo sistema SINAPI e outros disponíveis no mercado, mas sim no seu alcance parcial, por ter abrangido um grupo de 11 (onze) cotações da totalidade de 24 (vinte e quatro) itens de serviços que compõem a planilha de preços originais do contrato. Além disso, não está consignada nos autos a razão de o procedimento não se ter estendido ao conjunto completo dos serviços contratados.

4. A nosso ver, o procedimento de certificar a existência de débito e de quantificá-lo com base apenas em um conjunto de serviços, e não na totalidade dos que integram o contrato, é tecnicamente falho e, em termos processuais, desconstitui a certeza que se requer na atividade de controle externo para atribuir dívida a gestores públicos e terceiros envolvidos.

5. Em primeiro plano, uma vez que não foi apurado e quantificado o superfaturamento nos demais itens de serviços, a execução e o pagamento correspondentes subsistem inalterados, motivo por que nos afigura incorreto e impróprio avaliar a existência de débito com fundamento apenas naquele conjunto de 11 itens destacados. Também na jurisprudência do TCU, houve situações em que se rechaçou a sistemática de avaliação de preços de forma isolada por alterar o equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual, como se vê pelo excerto do voto acolhido no Acórdão n.º 227/2003-2.ª Câmara (TC-005.918/2000-7, Ata 5):



‘2. No que se refere aos itens da obra que motivaram a imputação do débito, considero relevante tecer algumas considerações.

3. O primeiro argumento utilizado refere-se ao fato de que a licitação ter-se-ia realizado por empreitada por preço global e, portanto, seria perfeitamente admissível que alguns preços unitários estivessem acima de valores de referência e outros abaixo, de maneira que o preço global estivesse compatível.

4. Em relação a esse aspecto, cabe ressaltar, inicialmente, que a carta-convite em questão não mencionava qual seria o regime de execução (fls. 82/83, v.1). Ainda que o regime tenha sido o de empreitada por preço global, não devem ser acatadas as justificativas apresentadas. De fato, numa licitação realizada sob tal regime, não se poderia pegar alguns itens isoladamente e imputar eventual sobrepreço, por estarem acima dos preços de mercado. Conforme registrei a esse respeito, no julgamento do TC nº 004.493/2000-0: ‘pretender-se reduzir os preços inicialmente contratados daqueles itens que se encontravam superavaliados, sem alterar-se aqueles que se encontravam subavaliados, implicaria em eliminar-se a ‘compensação’ inicialmente existente, com a consequente alteração do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos’ (Decisão Plenária n.º 1028/2001). Neste caso isso não ocorreu, uma vez que a comparação de preços foi feita em relação a todos os itens que compunham a planilha (fls. 14/15, v.p e fls. 85/86, v.1). E foram computados, nos cálculos, tanto os itens que estavam com preços acima dos de referência, como os que estavam abaixo. Portanto, a metodologia utilizada não representou qualquer prejuízo aos responsáveis.’

6. Entendimento similar constou do voto no Acórdão n.º 2032/2009-Plenário (TC-013.179/2007-0, Ata 35), em que as parcelas de serviços com preços unitários cotados a maior em relação ao sistema de referência perderam significância quando avaliadas sob uma perspectiva global da execução do contrato (grifos nossos):

‘74. Quanto à irregularidade cujo exame ficou a cargo da Secob, esta restringiu-se ao indício de superfaturamento apurado no Contrato n.º 002/SRGR/AD(SBCG)/2002, referente a novembro de 2001, decorrente de BDI excessivo de 35% para obras civis e serviços técnicos profissionais especializados, bem como de custos unitários contratados acima dos utilizados pelo Tribunal de Contas da União.

75. A Secob, no entanto, concluiu pela não caracterização de superfaturamento ou débito.

76. De acordo com os cálculos transcritos no Relatório precedente, o valor pago a maior no bojo do Contrato nº 002/SRGR/AD(SBCG)/2002 foi da ordem de R\$ 665.431,11 (seiscentos e sessenta e cinco mil, quatrocentos e trinta e um reais e onze centavos). Esse valor, porém, equivale a apenas 7,94% do valor total faturado, sendo que a maior parte dele (59,82%) advém de diferenças entre os custos unitários contratados e os custos obtidos a partir do sistema de referência. Desse modo, o valor pago a maior, segundo entende a Secob, pode ser aceito como dentro da variação normal de mercado.

77. Ademais, a Secob entende que, no presente caso, a inadequada utilização de premissas ou parcelas de BDI pode ser mitigada diante da reduzida diferença entre os valores pagos e os valores referenciais.’

7. Em segundo plano, antecipamos que, mesmo se o procedimento de quantificar débito parcial se sustentasse em presunção de regularidade dos demais itens de serviço, a hipótese restaria sem amparo legal pois não poderia o Tribunal deliberadamente deixar de aprofundar os exames para os preços dos serviços restantes para manter a irregularidade de superfaturamento.

8. A propósito, a presunção de regularidade dos demais itens de serviço se presta, temporária e circunstancialmente, ao objetivo de aferir a conveniência de aprofundar ou não os exames para o restante dos serviços, a partir de eventual subsistência de valores a maior para a totalidade dos serviços. Noutras palavras, se o conjunto integral dos serviços assim considerado implicar inexpressiva margem a maior de preços em relação ao mercado, seria viável considerar de plano a insubsistência de superfaturamento em favor dos responsáveis, a título de benefício da dúvida.

9. Com esse intuito em mente, refizemos os cálculos com aproveitamento da metodologia da Unidade Técnica, contemplando-se agora o conjunto de 24 itens do contrato, conforme quadro a seguir:

Discriminação dos serviços	Unid.	Quant. serviços	Preço unitário	Quantidade de preços	Preço total (R\$)

Discriminação dos serviços	Unid.	Quant. serviços	Preço unitário	Quantidade de poços	Preço total (R\$)
1. Estudo geológico	<i>unid.</i>	1	978,80	25	24.470,00
2. Perfuração/Serv. complementares					
2.1 Transp. inst. sonda/equipam.	<i>unid.</i>	1	586,00	25	14.650,00
2.2 Perfuração em 6"	<i>m</i>	8	62,19	25	12.438,00
2.3 Perfuração em 4 1/2"	<i>m</i>	42	62,19	25	65.299,50
2.4 Revestimento aço/PVC	<i>m</i>	8	84,21	25	16.842,00
2.5 Ciment. p/ prot. sanitária	<i>unid.</i>	1	150,00	25	3.750,00
2.6 Tampa de poço	<i>unid.</i>	1	70,00	25	1.750,00
2.7 Desenvolvimento	<i>h</i>	6	33,19	25	4.978,50
2.8 Teste de vazão	<i>h</i>	12	16,18	25	4.854,00
2.9 Recuperação dos níveis	<i>h</i>	6	20,00	25	3.000,00
2.10 Desinfecção	<i>unid.</i>	1	93,30	25	2.332,50
2.11 Análise físico-química completa	<i>unid.</i>	1	150,00	25	3.750,00
2.12 Relatório final	<i>unid.</i>	1	350,00	25	8.750,00
3. Instalações cx d'água/adutora					
3.1 Transp. de equip. e pessoal	<i>vb</i>	1	350,00	25	8.750,00
3.2 Fornec. e instal. eletrobomba	<i>unid.</i>	1	770,71	15	11.560,65
3.3 Fornec. e instal. quadro de comando	<i>unid.</i>	1	550,00	25	13.750,00
3.4 Fornec. e instal. cx d'água	<i>unid.</i>	1	1.100,00	25	27.500,00
3.5 Fornec. e instal. base da cx d'água	<i>vb</i>	1	200,00	25	5.000,00
3.6 Fornec. e instal. casa de comando	<i>vb</i>	1	550,00	25	13.750,00
3.7 Tubo edutor PVC 2"	<i>m</i>	36	7,16	25	6.444,00
3.8 Tubo edutor PVC 1 1/2"	<i>m</i>	36	10,00	25	9.000,00
3.9 Tubo PVC soldável 32mm	<i>m</i>	100	5,80	25	14.500,00
3.10 Mat. elétrico, registro, válv. retenção, monômetro, conexões e mat. complement.	<i>vb</i>	1	1.046,50	15	15.697,50
3.11 Inst. rede elétrica baixa tensão	<i>vb</i>	1	1.865,77	15	27.986,55
Total (R\$)					320.803,20
Obs.: 1) Os valores sombreados referem-se às onze alterações de cotação de preço feitas pela Secex/PB; 2) Os valores dos demais itens são os da planilha da Hidrobrasil à fl. 157 do Anexo 1 do TC-020.268/2004-8.					

10. No quadro acima, foi obtido o valor total da obra considerando a execução de 15 (quinze) poços com instalação de rede elétrica, eletrobomba e materiais elétricos (itens 3.2, 3.10 e 3.11), pois nos 10 (dez) poços restantes foi instalado sistema mecânico de catavento. Excluindo-se, então, da planilha do valor total do contrato (R\$ 415.523,50) os mesmos itens de serviço para os 10 poços previstos em sistema elétrico (parcela de R\$ 45.601,40), obtém-se a importância de R\$ 369.922,10. A parcela de R\$ 45.601,40 foi obtida multiplicando-se a quantidade de 10 poços pelo somatório do preço total de cada



um dos três referidos itens de serviços da planilha da Hidrobrasil (fl. 157 do Anexo 1 do TC-020.268/2004-8): $10 \times (\text{R\$ } 1.500,00 + \text{R\$ } 1.200,00 + \text{R\$ } 1.860,14) = \text{R\$ } 45.601,40$.

11. O débito daí apurado é de R\$ 49.118,90 (= R\$ 369.922,10 – R\$ 320.803,20), caracterizando excesso de 15,31% nos valores de serviços da amostra. A esse valor da dívida teria que ser acrescida a parcela, ainda a ser aferida, representativa da diferença de preço entre os três referidos itens de serviço cotados originalmente na planilha da Hidrobrasil para execução de sistema elétrico e os executados em sistema mecânico. Isso porque não consta dos autos eventual glosa de valor correspondente ao decréscimo de valor pela alteração de projeto de sistema elétrico para mecânico.

12. Portanto, o cálculo provisório realizado neste parecer indica a conveniência de que sejam aprofundados os exames para aferir os preços de mercado dos treze itens da planilha da Hidrobrasil que não foram considerados pela Secex/PB, a saber: itens n.ºs 1, 2.1, 2.5, 2.6, 2.9, 2.11, 2.12, 3.1, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 e 3.8 do quadro acima. Aproveitar-se-á a oportunidade para avaliar o valor do sistema mecânico instalado em 10 poços, para o fim de quantificar a diferença paga a maior na alteração de projeto dos serviços e acrescê-la ao débito.

13. Independentemente das considerações anteriores, não aquiescemos a que se reconheça a boa-fé na conduta dos responsáveis na vertente de superfaturamento de preços (itens 16 e 16.1 às fls. 57/58 do vol. princ.). A nosso ver, o estado de calamidade pública verificado no Município de Gurjão/PB é insuficiente para justificar deficiência na cotação de preços dos serviços e posterior superfaturamento na liquidação das despesas, haja vista que o respectivo decreto municipal foi editado em 16 de agosto de 2002 e publicado no dia 22 seguinte, ao passo que a análise jurídica da urgência para contratação direta e a celebração do contrato com a Hidrobrasil foram realizadas cinco meses depois, nos dias 23 e 27 de janeiro de 2003, respectivamente (fls. 145/148, 152 e 165/171 do Anexo 1 do TC-020.268/2004-8).

14. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se por que sejam adotadas as seguintes medidas:

I – preliminarmente, restituir os autos à Secex/PB para que aprofunde os exames dos indícios de superfaturamento de preços na integralidade dos itens de serviços que compõem a execução do objeto do contrato firmado entre o Município de Gurjão/PB e a empresa Hidrobrasil Construção e Perfuração de Poços Ltda. em 27/01/2003, bem como apure a dívida correspondente à glosa que se deixou de fazer nos pagamentos realizados em virtude da alteração dos itens de serviços de sistema elétrico para sistema mecânico de catavento em dez poços tubulares, renovando-se as citações dos responsáveis nos autos para os novos valores de débito; ou

II – alternativamente, ante o princípio da eventualidade, caso não se acolha a questão preliminar:

a) considerando que os termos das citações realizadas nos autos se referem apenas à vertente de superfaturamento de preços, cuja quantificação restou prejudicada pela metodologia erroneamente empregada conforme as razões expostas neste parecer, declarar iliquidáveis e trancar as contas, arquivando-se o processo, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 211 do Regimento Interno; e

b) dar ciência da deliberação aos responsáveis.”

É o relatório.

VOTO

Na presente tomada de contas especial (TCE), instaurada a partir de conversão do monitoramento objeto do TC 020.268/2004-8, por força do Acórdão n.º 1.407/2009 – Plenário, foram citados o ex-prefeito do Município de Gurjão/PB, Sr. José Carlos Vidal, e a empresa Hidrobrasil - Construção e Perfuração de Poços Ltda., que executou 25 poços, objeto de contrato firmado entre a prefeitura e a referida empresa com recursos oriundos do Convênio n.º 685/2002, no qual figurou como concedente o Ministério da Integração Nacional.

2. A Secex/PB e a representante do MP/TCU divergem em suas propostas.



3. A unidade técnica propõe a declaração de revelia da Hidrobrasil, a rejeição das alegações de defesa do ex-prefeito e, por vislumbrar boa-fé na atuação do gestor, a abertura de novo e improrrogável para que ambos, em solidariedade, recolham as quantias que foram objeto de citação por meio do item 1.7.1 do Acórdão nº 1.407/2009 – Plenário (referente a possível superfaturamento em 11 itens da planilha de preços do contrato).

4. A Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, por entender que não houve esclarecimentos, por parte da unidade técnica, acerca da “escolha” não justificada de apenas 11 (nos quais foram detectados preços supostamente superfaturados) entre os 24 itens da planilha de preços, questionou a validade das citações realizadas nos autos. Verificou a representante do *Parquet*, ainda, que haveria possível débito *“correspondente à glosa que se deixou de fazer nos pagamentos realizados em virtude da alteração dos itens de serviços de sistema elétrico para sistema mecânico de catavento em dez poços tubulares”* (fl. 64).

5. O MP/TCU propôs, então, alternativamente, (1) que fossem aprofundados os exames quanto à existência de possível débito na integralidade dos itens contratados (e não apenas nos 11 itens “escolhidos” pela unidade técnica) e apurado o eventual débito decorrente da alteração de método de execução que mencionei ao final do item precedente ou (2) caso não acolhida essa preliminar, que as presentes contas fossem consideradas ilíquidáveis, tendo em vista que o débito havia sido, desde o início das apurações, erroneamente calculado.

6. Divirjo, com as devidas vênias, tanto da unidade técnica, como do MP/TCU.

7. A representante do MP/TCU tem razão quando questiona a validade das citações, pois a Secex/PB não justificou a escolha de apenas 11 entre os 24 itens de serviços do contrato.

8. Além dessa inadequação (“escolha” injustificada de apenas 11 itens de serviços para confronto com os parâmetros de preços considerados corretos pela Secex/PB), o referencial em si para imputação de débito não levou em conta outros fatores.

9. No que diz respeito a um dos parâmetros empregados pela Secex/PB (e refletido no acórdão que determinou as citações nos autos) para calcular o débito, entendo que a utilização dos preços praticados em 2001 pelo Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS (com preços atualizados para a data da contratação, em 2003), não serviu como parâmetro adequado para apontar parte do suposto superfaturamento na execução dos poços pela Hidrobrasil (especialmente por não ser um referencial baseado em norma legal, como é o caso do Sinapi e do Sicro, atualmente).

10. O segundo fator a ser levado em conta reside no fato de que seria de extremo rigor exigir – como defende a Secex/PB em sua instrução – que o gestor de um município localizado na região mais seca da Paraíba e que conta, atualmente, com pouco mais de 3.000 habitantes (dados do censo do IBGE de 2010), consultasse todas as composições de preços no Sistema Sinapi, no início de 2003, com relação a uma contratação emergencial cujo convênio fora firmado ao final de 2002.

11. Mostrou-se de formalismo exagerado e fora da realidade brasileira a afirmação da unidade técnica de que o ex-prefeito teria sido *“negligente”* (item 15.12 da instrução da unidade técnica) por não ter obtido os custos do Sinapi junto à Caixa Econômica Federal (CEF). Ocorre que, até os dias de hoje, o pequeno Município de Gurjão não possui nenhuma agência da CEF, o que é justificável, pois sua população urbana conta, atualmente, com pouco mais de 2.000 habitantes (dados do censo do IBGE de 2010).

12. O que verifiquei da leitura dos autos foi o esforço dos gestores de Gurjão para lograrem êxito em não ultrapassar, na contratação da Hidrobrasil, os “preços de mercado”, pois realizaram pesquisa de preços junto a três empresas do Estado da Paraíba (às fls. 157/164 do TC 020.268/2004-8, pesquisa que a unidade técnica afirma, equivocadamente, que não foi juntada aos autos, cf. item 15.11 da instrução da Secex/PB, transcrita no relatório que precede este voto), o que acabou revelando os menores preços dessa empresa para a perfuração dos poços, os quais seriam até menores do que aqueles usualmente praticados pela Secretaria de Infraestrutura da Paraíba à época.

13. Além disso, verifiquei que na contratação da Hidrobrasil foram praticados preços dentro dos limites de outros referenciais aceitáveis, quais sejam, *“tabela Pini (c/ BDI de 30%), SAELPA (c/ BDI de 30%), CAGEPA (c/ BDI de 30%) e da Prefeitura de João Pessoa (c/ BDI de 25%)”*, conforme consignado



no Relatório DEAG/DICOV nº 64/2004, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (fl. 21 do Anexo 2).

14. Assim, afasto a existência de débito nesta TCE, por serem aceitáveis, neste caso concreto, a pesquisa de preços mencionada no item 13 e os demais referenciais que não o oficial utilizado pela Secex/PB (Sinapi), mencionados no item precedente deste voto. Destaco que tese semelhante foi por mim defendida ao proferir voto revisor no âmbito do Acórdão nº 2.483/2008 – Plenário (utilização da tabela Pini na aferição dos preços de mercado, no caso apreciado por meio dessa deliberação).

15. Quanto à questão levantada pelo MP/TCU, de que haveria a necessidade de apurar possível débito decorrente da “*alteração dos itens de serviços de sistema elétrico para sistema mecânico de catavento em dez poços tubulares*” (fl. 64, cf. parecer da representante do *Parquet*), entendo que essa questão foi superada nos autos.

16. A sugestão da referida apuração adicional (que até o momento não havia sido questionada nesta TCE) deve-se às conclusões constantes em relatório de inspeção *in loco*, elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), cf. item 3 do Relatório de Fiscalização nº 566 (fls. 154/165 do TC 020.268/2004-8).

17. Nesse relatório, a CGU havia verificado, no âmbito da execução do Convênio nº 685/2002, a execução de 10 poços com sistema de catavento, enquanto o projeto básico previa a execução de poços com sistema elétrico.

18. Ocorre que novas verificações realizadas *in loco* em 2006 e 2007, por parte do órgão concedente, indicaram que a execução física do convênio poderia ser aceita. Foram verificadas, contudo, diferenças financeiras decorrentes da execução dos citados 10 poços com sistema mecânico, quando o previsto era a execução em sistema elétrico.

19. Tais diferenças foram compensadas com a devolução, por parte do município, do montante de R\$ 15.300,00 (contrapartida) aos cofres do Tesouro Nacional, conforme menção a esse procedimento constante da conclusão do Parecer Financeiro 437/2008/CAPC/CGCONV/DGI/ SECEx/MI, de 30/6/2008 (fl. 152 do TC 020.268/2004-8), elaborado no âmbito do Ministério da Integração Nacional.

20. Assim, não há a necessidade de novas apurações neste processo, na forma sugerida pelo MP/TCU.

21. Por fim, proponho ao colegiado que as contas do ex-prefeito do Município de Gurjão/PB sejam julgadas regulares com ressalva nesta TCE, pois foram feitas alterações no projeto básico quando da execução dos poços (alteração de localidades, por exemplo) sem o prévio conhecimento e aprovação do órgão concedente, falha que foi objeto de determinação no âmbito do Acórdão nº 1.407/2009 – Plenário, nos seguintes termos: “1.7.4. *determinar ao Município de Gurjão/PB que evite alterar o Plano de Trabalho vinculado ao convênio, em observância ao artigo 15, § 2º, da IN/STN nº 01/97*”.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

UBIRATAN AGUIAR

Relator

ACÓRDÃO Nº 1528/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.385/2009-9

1.1. Apenso: TC 020.268/2004-8

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

3. Responsáveis: José Carlos Vidal (CPF 048.454.634-15) e Hidrobrasil - Construção e Perfuração de Poços Ltda. (CNPJ 03.464.768/0001-04)

4. Entidade: Município de Gurjão/PB

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar



6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade técnica: Secex/PB

8. Advogados constituídos nos autos: Bruno Lopes de Araújo (OAB/RN 7.588), Edward Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 10.827), Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663), Newton Nobel Sobreira Vita (OAB/PB 10.204) e Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial decorrente de conversão de processo de monitoramento, por força do Acórdão nº 1.407/2009 – Plenário, para apuração de possível superfaturamento nas obras de construção de poços no Município de Gurjão/PB, à conta de recursos do Convênio nº 685/2002, celebrado entre esse município e o Ministério da Integração Nacional.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. declarar a revelia da empresa Hidrobrasil - Construção e Perfuração de Poços Ltda. com relação à citação do item 1.7.1 do Acórdão nº 1.407/2009 – Plenário;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Carlos Vidal com relação à citação do item 1.7.1 do Acórdão nº 1.407/2009 – Plenário;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. José Carlos Vidal, dando-lhe quitação;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, aos responsáveis, à Prefeitura Municipal e à Câmara de Vereadores de Gurjão/PB, ao Ministério da Integração Nacional, à Procuradoria da República em Campina Grande/PB (para subsidiar o exame do Procedimento Administrativo nº 1.24.001.000061/2008-35) e ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (para subsidiar o exame do Processo nº 999.2006.000430-9/001);

9.5. encerrar este processo.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1528-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário



TC-016.691/2008-4

Natureza: Pedido de Reexame

Entidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)

Recorrentes: Plínio Ivan Pessoa da Silva (CPF 145.889.862-87) e Flávia Skrobot Barbosa Grosso (CPF 026.631.392-20).

Advogados: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546), Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885), Cyntia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298).

SUMÁRIO: PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS RECORRENTES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução do AUFC da Secretaria de Recursos - Serur (fls. 19/29, Anexo 4), com os ajustes de forma necessários:

“Cuidam os autos de pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Plínio Ivan Pessoa da Silva e Flávia Skrobot Barbosa Grosso, respectivamente Superintendente Adjunto de Administração e Superintendente da Suframa (fls. 2-8 e 2-13, an. 3 e 4, respectivamente), contra o Acórdão 1190/2010 – TCU – Plenário (fls. 228-229, v. p.), que examinou levantamento de auditoria relativo ao Programa de Trabalho 22.661.0392.2537.0101 – Manutenção do Distrito Industrial de Manaus, em Manaus/AM, realizado com o objetivo de prestar informações ao Congresso Nacional de modo a subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, em consonância com o Acórdão 461/2008-TCU-Plenário, tendo sido constatadas irregularidades graves que ensejavam o não recebimento de recursos do Orçamento da União até que fossem saneados os pontos impugnados na fiscalização (Acórdão 1.980/2008-TCU-Plenário).

FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA

2. A imposição de multa aos recorrentes, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, deveu-se, em síntese, aos seguintes indícios de irregularidades atribuídos aos Srs. Plínio Ivan Pessoa da Silva e Flávia Skrobot Barbosa Grosso, respectivamente:

a) classificação indevida do Contrato 36/2008 como serviço de natureza continuada, com inobservância do disposto no art. 1º, item 1.1.1, da Instrução Normativa 18/1997, do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado; c/c a Instrução Normativa 2/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação; c/c o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993;

b) falta de preenchimento pelo Cieam dos requisitos exigidos na Instrução Normativa 1/1997 para a celebração do referido convênio, tendo em vista que a entidade não conta em seu estatuto social com objetivo assemelhado ao objeto pactuado no Convênio 57/2007, não tem setor específico de obras e serviços de engenharia, nem possui experiência na execução de obra de engenharia de grande complexidade, que requeira conhecimento técnico específico, como a revitalização de sistema viário, bem como a celebração do Convênio 57/2007, sem a apresentação pelo conveniente de projeto básico adequado para a realização das obras, contrariando o disposto no art. 2º da IN STN 1/1997.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade realizado pelo Serviço de Admissibilidade de Recursos - SAR desta unidade (fls. 10-11 e 15-16, an. 3 e 4, respectivamente), ratificado à fl. 18 do an. 4 pelo Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler, conhecendo-se dos presentes pedidos de reexame nos termos do art. 48 da Lei 8.443/92, suspendendo-se os efeitos em relação aos itens 9.4, 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido, com fulcro no art. 285, caput, e art. 286, parágrafo único do RI/TCU, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade cabíveis à espécie.

MÉRITO

Pedido de reexame do Sr. Plínio Ivan Pessoa da Silva

Argumento



4. Prefacialmente, manifestou inconformismo diante do teor do acórdão recorrido, pois precedente desta Corte (Acórdão 645/2009 – Plenário) “veda a aplicação de multa, inclusive em situações [em] que há omissão do gestor ou atuação comissiva que gera prejuízos, mas em situação que a ação tempestiva do Controle evita a ocorrência de danos ao erário”. Explicou que “a falha cometida decorreu do equívoco de aproveitar texto de outro instrumento contratual, incorrendo no erro de classificar os serviços como de natureza continuada”. Disse que ao ser verificada a falha na cláusula do contrato, “imediatamente corrigiu o teor do Termo Aditivo, que exclui a possibilidade de prorrogação do contrato pelo período de 60 (sessenta) meses”. Comentou que no Acórdão 645/2009 – Plenário “os gestores atuaram no sentido de ocasionar um prejuízo ao erário, ante a evidência de que detinham contratos anteriores, de mesmo objeto, com valores muito inferiores, mas mesmo assim celebraram um novo contrato emergencial, sem licitação, por preços sobrevalorizados”. Afirmou que não havia justificativa para tal proceder, “mas a ação tempestiva dessa Casa que evitou a consumação do prejuízo foi o argumento para evitar a multa”. Assim, o inconformismo se justifica pois, ao contrário do caso trazido à lume, neste “não houve prejuízo algum, tampouco a falha teria potencialidade alguma de causar dano, houve imputação de pena”.

Análise

5. Nos autos parametrizados, embora a unidade técnica tenha proposto a aplicação de multa ao Sr. Ivancir Gonçalves da Rocha Castro Filho, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia, por não ter procedido à adequada pesquisa de preços antes da assinatura do Contrato 32/2008, “o que teria evitado firmá-lo com sobrepreço”, o relator, com a anuência do Colegiado competente, isentou-o da sanção proposta, sob o argumento de que “a pronta ação deste Tribunal, com a retenção cautelar de pagamentos no contrato em análise, impediu a ocorrência de dano ao Erário”. Assim, esta Corte rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelo responsável acerca da assinatura do contrato emergencial 02.0032.00/2008, firmado com a empresa Visual Locação, Serviço, Construção Civil e Mineração Ltda. em 31/10/2008, a despeito de seu custo mensal ser bem superior à soma dos custos mensais dos contratos anteriores firmados com a empresa ZL Ambiental Ltda., “deixando de aplicar multa ao responsável” (subitem 9.3 do Acórdão 645/2009 – Plenário).

6. Vê-se, portanto, alguma simetria nos fatos abordados tanto pelo Acórdão recorrido quanto pelo referido pelo recorrente.

7. Contudo, trata-se de “precedente” isolado, que, a rigor, destoa da jurisprudência desta Corte, não sendo suficiente, por conseguinte, para fundamentar eventual provimento ao apelo do recorrente.

8. Ademais, vigora nesta Corte o entendimento segundo o qual suas decisões e Enunciados de Súmula, ainda que adotados em casos semelhantes, como os ora confrontados, não vinculam as deliberações posteriores, pois o TCU não adotou o sistema dos precedentes, próprio dos países de tradição anglo-saxônica, como bem ressaltou o Ministro Benjamin Zymler no Voto condutor do Acórdão 589/2005 – Plenário, do qual se extrai a seguinte lição:

5. A legislação, nos países de Constituição rígida, é a principal das fontes formais de direito. Na hipótese de ‘omissão’ da lei, é permitido ao aplicador lançar mão dos costumes e princípios gerais de direito. No âmbito deste Tribunal, portanto, as deliberações proferidas devem, em regra, buscar seu fundamento de validade nas normas reveladas pelo direito positivo.

6. Os órgãos judicantes devem fazer as normas contidas na legislação incidir sobre o fato concreto examinado (subsunção). Não se pode, por isso, conceber que certa decisão desta Corte seja proferida com suporte apenas em critério de interpretação resultante da consolidação da jurisprudência dominante no TCU. Neste instante, por ser oportuno, transcrevo trecho da já mencionada obra de Tércio S. Ferraz Júnior (páginas. 243 a 246), em que esclarece o papel da jurisprudência na atividade de dizer o direito para o caso concreto, em nosso sistema jurídico:

(...)

O sistema romanístico, assim, em oposição ao anglo-saxônico, se caracteriza, em primeiro lugar, pela não vinculação dos juízes inferiores aos tribunais superiores em termos de decisões: segundo, cada juiz não se vincula às decisões dos demais juízes de mesma hierarquia, podendo decidir casos semelhantes de modo diferente; terceiro, o juiz e o tribunal não se vinculam sequer às próprias



decisões, podendo mudar de orientação mesmo diante de casos semelhantes; em suma, vige o princípio (regra estrutural do sistema) da independência da magistratura judicial: o juiz deve julgar segundo a lei e conforme sua consciência.

Por estas razões a doutrina costuma negar à jurisprudência o caráter de fonte, ao contrário do que sucede com a teoria do precedente no mundo anglo-saxônico (grifos nossos).

9. Por essas razões, alvitra-se a rejeição do argumento formulado.

Argumento

10. Mencionou que a irregularidade imputada deveu-se ao aproveitamento de texto anterior, que, por equívoco, foi reproduzido na redação contratual reprovada. Trata-se, por conseguinte, de erro formal, escusável, originário de prática corriqueira das unidades administrativas. Narrou, ainda, que, ao decidir, “*não se pode negar validade as regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece*”, conforme lição extraída do art. 126 do Código de Processo Civil.

Análise

11. O argumento é insuficiente para afastar a irregularidade, pois a Administração Pública vincula-se visceralmente à obediência irrestrita aos princípios da legalidade e da eficiência, alçados a nível constitucional.

12. Espera-se, por conseguinte, dos agentes públicos, sobretudo daqueles ocupantes de altos cargos na Pública Administração, elevado zelo e responsabilidade no trato da res publica. Desse modo, o Sr. Plínio Ivan Pessoa da Silva, na qualidade de Coordenador-Geral de Execução Orçamentária e Financeira e Ordenador de Despesas, detinha o poder-dever de evitar a classificação indevida do Contrato 36/2008 como serviço de natureza continuada (art. 1º, item 1.1.1, da Instrução Normativa 18/1997, do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado; c/c a Instrução Normativa 2/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação; c/c o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993).

13. Não bastasse isso, como anotou a unidade técnica, o erro em causa é inescusável, pois se tratava de reincidência, já que “*foi relatado no Fiscobras/2004, concernente ao mesmo programa de trabalho e relativo a contrato com a mesma empresa – gerando o Acórdão 1.240/2005-TCU-Plenário, com determinação específica*” (fl. 137, v. p.).

14. De fato, o provimento parcial ao pedido de reexame contra o Acórdão 1400/2004-Plenário, consubstanciado no Acórdão 1240/2005-Plenário, não alterou a determinação à Suframa constante do subitem 9.1.11 da deliberação originária, assim redigida:

9.1.11. não promova nova prorrogação do Contrato 25/2002, celebrado com a Empresa de Construção Civil e Elétrica Ltda. - Econcel, **porquanto o objeto contratado não se enquadra na categoria de serviços continuados** (grifo nosso).

15. Desse modo, restou demonstrado inequívoca violação de dispositivos legais e regulamentares disciplinadores da matéria, razão pela qual é irretocável a multa imposta ao recorrente, motivada por “*ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial*” (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

16. Não procede, portanto, a apelação ao art. 126 do Código de Processo Civil, pois não se trata de lacuna ou obscuridade da lei, inexistindo razão para que o juízo sobre a matéria recorra à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito.

17. Assim, não há como acatar o argumento formulado.

Argumento

18. Asseverou que, embora restem “*dúvidas se a referida cláusula tinha ou não a intenção de burlar o acórdão anterior, não se pode olvidar*” que a boa-fé, como critério deliberativo, sempre é presumida e que “*a referida deliberação dessa Casa foi proferida antes do Recorrente assumir o cargo, tratava de outra situação e não lhe foi dirigida diretamente*”. Anotou, por conseguinte, que é “*razoável excluir a penalidade imposta*”.

Análise

19. As determinações desta Corte não têm o caráter intuitu personae. Visam aprimorar a gestão do órgão ou entidade, daí o seu caráter abstrato e genérico. Impunha-se ao recorrente, por conseguinte, ao



assumir o cargo, inteirar-se das determinações desta Corte afetas à Suframa e, sobretudo, à área da entidade que, doravante, seria por ele comandada, ou seja, a Coordenadoria-Geral de Execução Orçamentária e Financeira, na qualidade de Ordenador de Despesas.

20. Pugna-se, com efeito, pela denegação do argumento encetado.

Argumentos

21. Pontuou que sua boa-fé é incontestável, pois fez cessar a irregularidade tão logo a auditoria constatou-a. Aditou que em nenhum momento pretendeu descumprir qualquer determinação desta Corte, visto que o Acórdão 1.240/2005 - Plenário foi proferido em momento anterior ao de ser designado à função de Superintendente Adjunto da Autarquia. Citou precedente do TCU no qual, reconhecendo-se a boa-fé do agente e a ausência de dano ao erário, decidiu-se que não cabe aplicação de multa (Acórdão 2305/2005 – 2ª Câmara). Lembrou, ainda, que o Poder Judiciário trilha o mesmo entendimento (TRF 4ª Região, AC 200770000107460, Rel. Des. Fed. Valdemar Capeleti, Quarta Turma, D. E. 06/04/2009). Aditou, por fim, que a sanção imposta não foi razoável, não preenchendo os requisitos da adequação/necessidade, já que inexistente dano ao Erário. Por essas razões, manifestou o entendimento de que a multa imposta é passível de exclusão.

Análise

22. Sem razão o recorrente, pois, segundo registrou em suas razões recursais (fl. 5, an. 3), ainda restam dúvidas quanto à real intenção de inserir a cláusula irregular no contrato em apreço. É contestável, por conseguinte, sua boa-fé, já que o saneamento da irregularidade somente se concretizou após a interveniência desta Corte por meio da auditoria.

23. Não se pode olvidar, de outro lado, que esta Corte já havia se manifestado sobre a irregularidade em comento e que o desconhecimento da diretriz diretamente afeta ao setor da Suframa comandado pelo recorrente, ainda que tenha assumido a função posteriormente à deliberação do TCU, não afasta sua responsabilidade pelo descumprimento das normas aplicáveis, conforme já mencionado nos itens 13/15, retro.

24. Há, por conseguinte, manifesta culpa do recorrente na adoção do procedimento irregular, somente afastado por meio da pronta intervenção da equipe de auditores do TCU. Assim, restando presentes elementos que apontam para sua responsabilização subjetiva, a imposição da multa deve ser mantida, conforme entendimento desta Corte a respeito da natureza da conduta dos agentes e de sua consequente responsabilização.

24.1. Na esteira dos Acórdãos AC-0386-40/95-2 e AC-0371-29/99-2, relatados pelo Ministro Adhemar Paladini Ghisi e Benjamin Zymler, respectivamente, esta Corte, por meio do paradigmático AC-0046-09/01-P, relatado pelo Ministro José Antônio B. de Macedo, firmou o entendimento de que a responsabilidade dos administradores de recursos públicos segue a regra geral da responsabilidade civil, pois se trata de responsabilidade subjetiva, a despeito de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber àqueles. Trata-se, in casu, de aplicação analógica aos processos desta Corte do disposto no art. 37, § 6º, in fine, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 159 do revogado Código Civil de 1916 (Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916) e 43 do Código Civil de 2002 (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

24.2. A partir de então, a jurisprudência desta Corte pacificou a matéria, conforme se depreende das seguintes deliberações: AC-1119-23/04-2 - Lincoln Magalhães da Rocha; AC-2407-31/06-1 - Guilherme Palmeira; AC-1529-33/07-P - Valmir Campelo; AC-0850-17/08-P - Marcos Bemquerer Costa; AC-1157-23/08-P e AC-2330-43/08-P - Augusto Sherman Cavalcanti; e AC-0067-03/03-2, AC-1693-45/03-P, AC-0448-10/04-2, AC-0452-13/04-P, AC-0688-19/04-P, AC-0892-19/04-2, AC-0033-02/05-P, AC-0643-18/05-P, AC-1856-45/05-P, AC-0046-02/06-P, AC-0256-09/06-P, AC-1830-40/06-P, AC-2006-44/06-P, AC-2343-49/06-P, AC-0468-12/07-P, AC-1132-24/07-P, AC-1467-32/07-P, AC-0487-09/08-P, AC-0784-15/08-P, AC-1026-21/08-P, AC-1460-30/08-P, AC-1530-31/08-P, AC-1715-33/08-P, AC-0585-12/09-P, Benjamin Zymler.

24.3. Assim, restou assentado pelo AC-1830-40/06-P (Ministro-Relator Benjamin Zymler) que é defeso a esta Corte invocar a responsabilidade objetiva do agente público pela prática de atos administrativos. Sedimentou-se, ainda, nessa assentada que “A competência do TCU, na inexecução



contratual de que decorra dano ao erário federal, é fixada pela existência de conduta dolosa ou culposa de agente público, sem o que a lesão suportada pelos cofres públicos deverá ser sanada por meio da competente ação judicial, fora do âmbito de atuação do TCU”.

24.4. Registre-se, ainda, valiosa contribuição do Ministro-Relator Benjamin Zymler no Voto que proferiu no AC-2006-44/06-P, mediante o qual firmaram-se as balizas que devem nortear a responsabilização dos agentes públicos por esta Corte de Contas, in verbis:

Não se cogita, atualmente, da possibilidade de apenação por esta Corte, sem que se vislumbre a existência de culpa do responsável. A responsabilidade dos agentes que gerem recursos públicos apurada pelo TCU é subjetiva.

Quanto aos gestores públicos, devem estar presentes os seguintes elementos, para que se possa apená-los:

- a) ação comissiva ou omissiva e antijurídica;
- b) existência de dano ou infração a norma legal, regulamentar ou contratual (irregularidade);
- c) nexo de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada; e
- d) dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do agente.

24.5. Segundo o Relator, a responsabilização do agente público, por conseguinte, deverá, necessariamente, ser antecedida da análise do elemento subjetivo de sua conduta, bem como das consequências de natureza civil ou administrativa de seu ato, tomando em consideração “o referencial do ‘administrador médio’ e às condições concretas que circundavam a realidade por ele vivenciada (razoabilidade da conduta).”

24.6. A despeito da natureza abstrata desse exercício de avaliação da conduta do agente público e de suas consequências, para fins de responsabilização, é possível identificar na jurisprudência desta Corte parâmetros objetivos que facilitam o seu delineamento, v. g., **AC-2343-49/06-P – Ministro-Relator Benjamin Zymler** (imprudência, negligência e culpa in elegendo); **AC-1157-23/08-P – Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti** (omissão, imprudência ou negligência no atendimento a cláusulas obrigacionais de convênios e contratos ou em decorrência de inobservância de prescrições legais regedoras da realização de despesas, licitações e contratações); **AC-0585-12/09-P – Ministro-Relator Benjamin Zymler** (caráter culposos da conduta do responsável, “por negligência, ou seja, culpa por omissão, por deixar de praticar a ação que lhe era devida, à luz do cuidado e da diligência que de todos se espera”).

24.7. Nesses termos, a responsabilização do agente, no caso concreto, deve ser apreciada sob os seguintes aspectos: **i)** ação comissiva ou omissiva e antijurídica; **ii)** existência de dano ou infração a norma legal, regulamentar ou contratual (irregularidade); **iii)** nexo de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada; **iv)** dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do agente; e **v)** consequências de natureza civil ou administrativa de seu ato, tomando-se em consideração a boa-fé do responsável, objetivamente analisada e provada no caso concreto, à luz de um modelo de conduta social, adotada por um administrador médio ou homem leal, cauteloso e diligente (razoabilidade da conduta).

24.8. O eventual afastamento do dolo da conduta do recorrente, bem como a adoção de providência corretiva, após ingerência desta Corte, não são hábeis a elidir os demais aspectos da conduta do recorrente, acima elencados, já que foram malferidos princípios constitucionais de relevo, especialmente os da legalidade e eficiência.

24.9 Seu proceder, portanto, afrontou o princípio da boa-fé objetiva, pois se esperava do então gestor comportamento condizente, no mínimo, com os padrões do administrador médio, probo, ético e diligente. Houve, por conseguinte, a prática de **conduta irrazoável** por parte do então gestor, justificando-se, consequentemente, a sanção imposta.

25. Alvitra-se, desse modo, o desprovimento do pedido de reexame interposto pelo Sr. Plínio Ivan Pessoa da Silva, já que não foi capaz de elidir os fundamentos da sanção a ele imposta.

Pedido de reexame da Sra. Flávia Skrobot Barbosa Grosso

Argumento

26. Arguiu a recorrente, preliminarmente, que “sempre pautou suas decisões pelo zelo no atendimento às determinações desse Tribunal de Contas. Essa linha de conduta sempre foi imposta ao



seu staff técnico.” Reconheceu que esse paradigma federal de controle aprimora a atuação administrativa, agregando qualidade à conduta dos gestores. Assim, emendou que “Controlador e Jurisdicionados devem ter como foco buscar um resultado que melhor se harmonize ao interesse público”, sendo essa a diretriz que sempre manteve à frente da Suframa (fl. 5, an. 4).

Análise

27. Apesar de meritório o reconhecimento manifestado pela recorrente a respeito da importância do papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União no cenário da Administração Pública Federal, o argumento, por si só, é irrelevante para elisão dos fundamentos que resultaram em sua condenação, explicitadas na alínea **b** do item 2 desta instrução.

Argumento

28. Assentou que, “diferentemente das situações de ilicitude apreciadas por essa Corte, em que se firmam contratos com dispensa de licitação com instituições sem fins lucrativos as quais transferem a terceiros a execução, o presente caso teve a forma e fundo de convênio” (fl. 5, an. 4).

Análise

29. Sem razão a recorrente, pois independentemente da natureza do instrumento de repasse pactuado ou das instituições envolvidas, sempre a Administração deverá ater-se aos princípios, regras e normas legais aplicáveis aos procedimentos administrativos decorrentes do convênio, acordo, ajuste ou de quaisquer outros ajustes celebrados.

Argumento

30. Ponderou que o entendimento até aqui esboçado acerca da inadequação da finalidade institucional do CIEAM com o objeto conveniado poderá ser flexibilizado, dado que:

Dos seus objetivos estatutários, colhe-se expressa obrigação de congregar representantes da indústria, do transporte e da prestação de serviços do Estado do Amazonas, de modo a zelar pelos interesses desses associados na defesa e na preservação do pólo Industrial e da Zona Franca de Manaus, justamente o local de realização dos serviços de recuperação e revitalização das vias (fls. 6-7, an. 4).

Análise

31. A referência aos objetivos estatutários usada pelo recorrente consta do inciso I do art. 2º da Quinta Alteração do Estatuto Social do Centro da Indústria do Estado do Amazonas–CIEAM, a seguir transcrito. Todavia, nem esse dispositivo nem quaisquer outros do aludido Estatuto dariam suporte à entidade para executar o objeto conveniado, senão vejamos:

Art. 2.º São objetivos da associação:

I - congregar, com espírito e objetivo associativos permanentes, a indústria, transporte e serviços do Estado do Amazonas, pugnando pelos interesses dos seus associados na defesa e na preservação do Pólo Industrial e da Zona Franca de Manaus;

II - representar seus associados perante os órgãos e entidades da administração pública, federal, estadual ou municipal, bem como representá-los e substituí-los, em juízo, para os fins do Art. 5º incisos XXI e LXX, da Constituição da República;

III - participar, como membro, de conselhos técnicos, consultivos ou deliberativos, colaborando no estudo e solução dos assuntos que, direta ou indiretamente, nas esferas oficial e privada, possam defender, preservar, desenvolver, fortalecer e consolidar a indústria em geral e a Zona Franca de Manaus;

IV - promover o estudo de problemas que interessem à indústria e, de acordo com as possibilidades, a adoção de normas e medidas que visem ao aprimoramento do processo de seu desenvolvimento;

V - participar de associações congêneres e de convenções de interesse da indústria, prestigiando sua organização sindical, com a qual, através de sua confederação, sua federação e seus sindicatos, manterá laços de estreita cooperação;

VI - realizar, patrocinar e financiar exposições, feiras, mostras, propaganda e publicidade de produtos industriais de interesse dos seus associados, no país e no exterior;



VII - organizar e oferecer aos associados serviços de assistência especializada, notadamente nos campos jurídico, técnico, organizacional e de recursos humanos, envolvendo cursos, palestras e seminários e manter sistema de divulgação de assunto do interesse da indústria;

VIII - desenvolver gestões, quando necessárias, para conciliar litígios e divergências entre os associados;

IX - estimular a defesa da livre empresa, coordenando, com outras entidades, medidas para a realização de atividades que visem a este fim e à grandeza do país;

X - patrocinar ou estimular o patrocínio por associados, na medida de suas possibilidades, de eventos culturais e esportivos no Estado do Amazonas, de relevante significação para a comunidade, e prestar colaboração técnica, administrativa e econômico-financeira a instituições assistenciais filantrópicas, sem fins lucrativos, após aprovação do Conselho Superior;

Parágrafo único. Para a consecução dos seus objetivos o CIEAM poderá desempenhar suas atividades no Brasil e no exterior (fls. 16-17, an. 1 - grifo nosso).

32. Alvitra-se, portanto, pela rejeição do argumento.

Argumento

33. Asseverou que o CIEAM comprovou aptidão para executar o objeto conveniado, já que ficou “sobejamente comprovada a qualitativa execução das obras emergenciais de pavimentação de diversas vias do distrito industrial, por meio do Contrato nº 01/2008, firmado em caráter de urgência entre o CIEAM e a empresa contratada Mosaico Engenharia e Comércio Ltda.”.

Análise

34. Não procede a alegação. De fato, a percuente análise realizada pela equipe de auditores desta Corte apontou no item 3.4 do Relatório de Levantamento a execução de serviços emergenciais pela empresa contratada Mosaico Engenharia e Comércio Ltda., com qualidade deficiente, comprovando a assertiva com farto acervo probatório fotográfico (fls. 12-13, 24 e 28-33, v. p.).

35. Ademais, como já se pronunciou a unidade técnica, a suposta comprovação de aptidão para executar o convênio, por meio da execução das obras emergenciais de pavimentação, deve ocorrer previamente à celebração do convênio, não mediante a execução do mesmo.

36. Propõe-se, por conseguinte, a rejeição dos argumentos formulados.

Argumento

37. Acentuou que houve liberação de recursos no final do exercício de 2007, impondo-se ao gestor, sob o temor de perdê-los, adoção de medidas emergenciais, já que não haveria tempo hábil para licitar, “de modo que se pautou a gestão por celebrar o convênio como uma entidade de reputação ilibada, congregadora dos interesses das empresas beneficiadas pelas obras, na certeza que a execução seria vantajosa para o interesse público, como comprovou o contrato emergencial já executado”. Acrescentou que esta Corte é sensível aos problemas decorrentes do repasse tardio dos recursos, como, por exemplo, a Decisão 524/1999-Plenário, exarada no TC-926.268/1998-8, ocasião em que se determinou à UFRGS “que procurasse implementar rotinas junto aos órgãos governamentais no sentido de que a deliberação de recursos orçamentários e financeiros se desse segundo cronograma que não impedisse a realização de licitações, na forma da lei”. Assim, ao seu sentir, se esta Corte admitiu a dispensa da licitação, provocada pela liberação tardia de recursos, “mostra-se razoável que a ação de firmar ajuste com todo um segmento da sociedade que tem o mesmo ideário da SUFRAMA seja ainda mais regular frente ao controlador”.

Análise

38. De fato, esta Corte reconhece que a liberação tardia de recursos orçamentários e financeiros predispõe a práticas irregulares, como acenou o Ministro Guilherme Palmeira no Voto condutor do AC-1810-47/03-P:

(...) é fato que a concentração das liberações ao final de cada exercício é a raiz de inúmeras práticas irregulares amiúde identificadas por esta Corte - quando menos, enseja despesas mal planejadas, distorce o princípio orçamentário da programação e incentiva o desrespeito velado às normas legais e regulamentares.



39. Contudo, eventualmente, os recursos liberados tardiamente são objetos de aplicação indevida com a prévia intenção de fraudar o mandamento constitucional da licitação, conforme se depreende do excerto do Voto proferido pelo Ministro José Jorge no âmbito do AC-0679-13/09-P:

12. Ademais, o fato de os recursos destinados à construção do novo campus somente terem sido disponibilizados à FUFS em 28/12/2005 conduz ao entendimento de que **a contratação se deu nesses moldes para viabilizar o numerário**, pois, de outra forma, mediante a qual deveria ser realizada a licitação, não haveria tempo hábil para o regular desenvolvimento do certame e os recursos seriam devolvidos à concedente (grifo nosso).

40. A preocupação com a devolução dos valores repassados pelo órgão concedente não pode ser causa da aplicação irregular dos recursos. Mesmo porque, ainda que devolvidos, sob o argumento da inviabilidade de seu regular emprego, mediante prévia licitação, nada obstaría que no exercício subsequente novas gestões fossem empreendidas para realocação orçamentário-financeira, na hipótese de não existir prévia autorização legislativa em lei específica, na Lei de Diretriz Orçamentária ou na Lei Orçamentária Anual para o seu reemprego no ano subsequente (cf., v. g., AC-6109-41/09-2).

41. Dessa maneira, a liberação tardia de recursos não pode servir de escusa ao exato cumprimento do mandamento constitucional, como apropriadamente referiu o Ministro Guilherme Palmeira ao relatar o AC-1934-46/04-P:

Ocorre que, como disse no Voto condutor do Acórdão 30/2000, **a contratação precedida de licitação é regra de estatuta constitucional, inspirada que é na defesa dos princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia. Nesse sentido, apenas para se harmonizar com outros mandamentos constitucionais de igual relevo pode a lei autorizar o afastamento do procedimento licitatório por parte do administrador público.**

Citando Jessé Torres Pereira Junior, quando examina o teor do art. 24, inciso XIII, do Estatuto das Licitações e Contratos, consignei o excerto em que afirma:

‘A lei licitatória cumpre, neste inciso, a ordem do art. 218 da Constituição Federal, que incumbe o Estado de promover e incentivar ‘o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas’. A determinação do § 4º do preceito constitucional nitidamente inspira esta hipótese de dispensabilidade, ao cometer à lei, imperativamente, o dever de apoiar e estimular ‘as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos...’ (in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Rio de Janeiro, ed. Renovar, 1994, p. 161).

Citei, também, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que leciona:

‘A licitação é por força da Constituição Federal a forma impositiva de seleção dos futuros contratantes e tem por objetivo fundamental a garantia do princípio da isonomia. A lei infraconstitucional só pode permitir ao administrador público afastar-se do procedimento licitatório quando buscar harmonizar o princípio da isonomia com outro tão intensamente relevante quanto esse’ (in Contratação Direta sem Licitação, Brasília Jurídica, 1995, p. 225) (grifos nossos).

42. Não havendo, por conseguinte, lei autorizativa para a dispensa da licitação, sob o pálido argumento da liberação tardia dos recursos, o procedimento deverá ser tido por irregular, como entendeu o Ministro José Jorge ao relatar o AC-1061-07/10-2: *“a alegação de exiguidade de tempo entre a liberação dos recursos e o término do exercício financeiro não pode ser utilizada como justificativa para o descumprimento das normas específicas”*.

43. Dessa maneira, não há como acatar o argumento formulado.

Argumento

44. Protestou a recorrente pela *“necessidade de ser revista a multa, com a finalidade de que sua dosimetria seja afetada pela conduta tempestiva de sanar a falha verificada”*, consubstanciada na celebração do Terceiro Termo Aditivo ao Convênio, com a inclusão, como interveniente executor, do Governo do Estado do Amazonas, por meio da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da região Metropolitana de Manaus (fls. 163-166, v. p.). Nesse sentido, esclareceu que:

O referido termo aditivo obrigou o CIEAM a repassar os recursos para o interveniente executor.



Esse esforço deu-se no sentido de atender as observações da Equipe de Auditoria, de modo a suprir a considerada ausência de condições para execução do objeto conveniado.

Ao conveniente restou responder pela execução das obras emergenciais, bem como acompanhar e fiscalizar os serviços a serem realizados pelo Governo do Estado do Amazonas.

Diante disso, essa Corte decidiu considerar saneada a referida impropriedade, excluindo a irregularidade inclusive do quadro de bloqueio da LOA, mas entendeu não afastada a responsabilidade da Requerente pelos motivos já expostos.

Verifica-se que não foi levado em consideração o esforço da Requerente em solucionar a irregularidade.

A Requerente sempre atuou em estrita observância à legislação vigente e à jurisprudência desse Tribunal, buscando atender as determinações e recomendações dessa Corte.

Agir de modo diferente seria contraproducente e, no mínimo ineficaz, ao ponto de ver fulminados, após intenso trabalho administrativo, todos os objetivos da gestão. O objetivo da celebração do Terceiro Termo Aditivo foi evitar o desperdício de recursos e a responsabilização de agentes.

Análise

45. Não é verdade que não teria sido levado em consideração o esforço da Recorrente em solucionar a irregularidade mediante celebração do 3º Termo Aditivo ao Convênio 57/2007. Conforme se extrai do seguinte excerto do Relatório que compôs o Acórdão recorrido, a despeito de a intervenção da gestora não ter elidido a irregularidade, evitou-se que esta Corte determinasse a rescisão do Convênio:

4.1. Em relação ao Terceiro Termo Aditivo ao Convênio nº 57/2007, observamos que a inclusão de um interveniente executor não altera a pessoa do conveniente. Entretanto, as atribuições relativas à execução e à apresentação da prestação de contas (excetuadas as relativas às obras emergenciais, que já foram realizadas pelo conveniente) passaram da pessoa do conveniente para a pessoa do interveniente executor. A irregularidade questionada foi a seguinte:

Convênio nº 57/2007-Suframa/Cieam – O conveniente não possui os requisitos exigidos pela Instrução Normativa STN nº 1/1997 para a celebração do convênio. O conveniente não dispõe de setor específico de obras e serviços de engenharia, nem dispõe de recursos humanos compatíveis com a complexidade inerente ao objeto, além de não ter exercido atividade similar ao pactuado, indicando a falta de nexo de causalidade entre os seus objetivos sociais e a natureza do objeto conveniado (art. 1º, §§ 1º e 2º, da IN STN nº 1/1997).

4.1.1. O art. 1º, § 2º, da IN STN nº 1, de 15/1/1997, com a redação dada pela IN STN nº 7, de 20/11/2007, legislação aplicável ao Convênio nº 57/2007, celebrado em 18/12/2007, dispõe o seguinte:

‘§ 2º A execução descentralizada de ação a cargo de órgão ou entidade públicos federais, mediante celebração e execução de convênio, somente se efetivará para entes federativos (Estado, Município ou Distrito Federal) que comprovem dispor de condições para consecução do objeto do programa de trabalho relativo à ação e desenvolvam programas próprios idênticos ou assemelhados’.

4.1.2. **Como o Governo do Estado do Amazonas foi incluído como interveniente executor, passando a ser responsável pela execução e apresentação da prestação de contas do convênio, tornando-se atribuição do conveniente Cieam meramente o repasse dos recursos para o Governo do Estado e o acompanhamento e fiscalização dos serviços (exceto em relação às obras emergenciais, já executadas pelo Cieam), entendemos que possa ser considerada saneada a irregularidade para efeito de afastar a proposta de determinação à Suframa para rescisão do convênio.**

46. Por essas razões, pugna-se pela rejeição do argumento.

Argumentos

47. Repisa a recorrente os argumentos constantes do item 21, retro.

Análise

48. Tais argumentos foram devidamente analisados nos itens 22 a 25 desta instrução, cuja conclusão apontou para sua recusa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



49. Encontrando-se os autos em adiantada análise nesta unidade, a Suframa, por intermédio da Superintendência Adjunta de Planejamento e Desenvolvimento Regional, encaminhou a esta Corte o Ofício 4704 CAPDE/CGDER/SAP, de 6/7/2010, prestando informações sobre o atendimento ao item 9.7 do Acórdão 1190/2010-Plenário, tendo ressaltado que “os questionamentos constantes do referido Acórdão já foram respondidos à 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras-SECOB3, mediante Ofício 4285/COADI/CGLOG/SAD de 18/06/2010, anexo”.

50. Na oportunidade, também sublinhou que, em caráter adicional, juntou:

cópia do Parecer Técnico de Engenharia nº 054/2010/SAD/CGLOG/COADI, do Ofício nº 06/2010-CP/EST/UEA, do Questionário de Auditoria nº 01-236/2010 e do Ofício nº 4223/CAPDE/CGDER/SAP solicitando da Universidade Estadual do Amazonas-UEA a apresentação do Projeto Executivo, devidamente ajustado, para consubstanciar a análise por parte da área técnica desta Autarquia (fls. 260-370, v. 1).

51. Considerando que tais elementos não têm o condão de alterar o mérito da presente análise, mantém-se a proposta de desprovemento dos pedidos de reexame.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. À vista do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU, alvitrando:

a) com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/92, conhecer dos presentes pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Plínio Ivan Pessoa da Silva e Flávia Skrobot Barbosa Grosso contra o Acórdão 1190/2010 – TCU – Plenário, para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) manter inalterado o acórdão recorrido;

c) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes, à Procuradoria da República no Estado do Amazonas e demais interessados.”

2. O Sr. Diretor da 1ª Diretoria da Serur, atuando com delegação de competência do titular da Unidade, põe-se de acordo com a proposta de encaminhamento (fl. 30, anexo 4).

É o relatório.

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no art. 48 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 286 do Regimento Interno deste Tribunal, conheço dos presentes Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Plínio Ivan Pessoa da Silva, Superintendente Adjunto de Administração da Suframa, e Flávia Skrobot Barbosa Grosso, Superintendente da Suframa, contra o Acórdão 1190/2010-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro.

2. No mérito, acolho a análise da Serur, que adoto como razões de decidir.

3. O acórdão atacado, entre outros itens da deliberação, condenou o Sr. Plínio Ivan Pessoa da Silva ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00, em razão de irregularidade ocasionada pela classificação indevida de contrato de serviços de manutenção do sistema viário do Distrito Industrial Castelo Branco em Manaus (Contrato 36/2008) como serviço de natureza continuada. Ressalto que essa irregularidade já havia sido relatada no Fiscobras/2004 (TC 004.904/2004-0), sendo objeto de determinação deste Tribunal por meio do Acórdão 1400/2004-Plenário, e mantida pelo Acórdão 1240/2005-Plenário.

4. O recorrente apresenta, em síntese, os seguintes argumentos: i) a irregularidade pode ser considerada como erro formal, ocasionado pelo equívoco em aproveitar texto do contrato firmado anteriormente com a empresa; ii) as medidas tomadas com o propósito de sanar a falha demonstram a boa-fé; iii) não houve dano ao erário; e iv) em momento algum pretendeu descumprir qualquer determinação desta Corte.

5. No entanto, como bem ponderou a Serur, a multa foi imposta em razão de outros aspectos da conduta do recorrente, notadamente diante da reincidência no erro, tendo em vista que este Tribunal já havia determinado àquela superintendência não promover nova prorrogação de contrato com idêntico objeto e empresa, em virtude de não enquadramento na categoria de serviços continuados.



6. Acerca do objeto do contrato, registro que o Tribunal tem o entendimento de que contratos de conservação rodoviária podem ser classificados como serviços de execução continuada (Decisão 83/1993-Plenário, ratificada pela Decisão 129/2002-1ª Câmara). Porém, nesse caso específico, vejo, com base nos termos do contrato e do projeto básico constantes dos autos, que os serviços contratados, realmente, não podiam ser considerados como de natureza continuada, em razão da abrangência do objeto que, além da manutenção do sistema viário, incluía itens referentes à pavimentação, terraplenagem, sinalização, drenagem, entre outros.

7. Assim, acompanho as conclusões da Serur, no sentido de negar provimento ao pedido de reexame do recorrente, visto que os argumentos por ele apresentados foram insuficientes para afastar os fundamentos da multa imposta.

8. O mesmo item da deliberação constante do acórdão vergastado, condenou a Srª Flávia Skrobot Barbosa Grosso ao pagamento de multa no valor de R\$ 15.000,00, ante as irregularidades constatadas na celebração de convênio entre a Suframa e o Centro da Indústria do Estado do Amazonas (Cieam) para a execução do projeto de Revitalização do Sistema Viário do Distrito Industrial de Manaus, em razão da ausência no plano de trabalho de projeto básico adequado, de cláusulas essenciais no termo de convênio, bem como dos requisitos exigidos na IN/STN 1/97 por parte do conveniente.

9. Verifico que grande parte dos argumentos trazidos pela recorrente já havia sido apresentada em suas razões de justificativa, e, nesta oportunidade, tais alegações foram minuciosamente examinadas pela Serur, a qual concluiu pelo não provimento do recurso, tendo em vista a ausência de elementos capazes de elidir as irregularidades ensejadoras da multa imposta à responsável.

10. Os novos argumentos trazidos dizem respeito à necessidade de revisão da multa em razão da existência de atenuante, visto que foram tomadas providências com o fim de sanar as falhas apontadas, efetivadas com a celebração do terceiro termo aditivo ao convênio que teve como objetivo a nomeação, como interveniente executor, do Governo do Estado do Amazonas.

11. A esse respeito, vale mencionar que o Ministro José Múcio Monteiro, no voto condutor do acórdão guerreado, já havia reconhecido a possibilidade de essa medida afastar a exigência de rescisão do convênio, assim como a exclusão da irregularidade grave com recomendação de paralisação da obra do quadro de bloqueio da LOA, porém, concluiu que *“o posterior saneamento das referidas impropriedades não afasta a responsabilidade da dirigente da autarquia, cujas razões de justificativa devem ser rejeitadas”* (...), cabível, portanto, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, pelo descumprimento de normas legais e regulamentares atinentes à administração de convênios e contratos por parte de Flávia Skrobot Barbosa Grosso”.

12. Como se vê, quando do julgamento dos autos essa questão foi considerada pelo eminente Ministro *a quo*; portanto, não há que se falar em dosimetria da multa.

13. Dessa forma, devem ser mantidos na íntegra os termos do Acórdão 1090/2010-TCU-Plenário, com a condenação dos Srs. Plínio Ivan Pessoa da Silva e Flávia Skrobot Barbosa Grosso ao pagamento da multa capitulada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, pelo descumprimento de normas legais e regulamentares relativas à administração de convênios e contratos.

14. Embasado nas razões antes apresentadas, devem os Pedidos de Reexame ser conhecidos para, no mérito, negar-lhes provimento.

Ante o exposto, 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 8 de junho de 2011.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1529/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-016.691/2008-4.



2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame
3. Recorrentes: Plínio Ivan Pessoa da Silva (CPF 145.889.862-87) e Flávia Skrobot Barbosa Grosso (CPF 026.631.392-20).
4. Entidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.
- 5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo/AM (Secex/AM) e Secretaria de Recursos (Serur)
8. Advogados constituídos nos autos: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546), Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885), Cyntia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Plínio Ivan Pessoa da Silva, Superintendente Adjunto de Administração da Suframa, e Flávia Skrobot Barbosa Grosso, Superintendente da Suframa, contra o Acórdão 1190/2010 -TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer dos Pedidos de Reexame para, no mérito, negar-lhes provimento;
- 9.2. dar ciência do presente acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Estado do Amazonas e aos recorrentes.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1529-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 021.497/2007-0

Apenso: TC 010.571/2009-7

Natureza: Pedido de Reexame

Entidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul – Inmetro/RS



Recorrente: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul – Inmetro/RS

Advogado: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. REPASSES A ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR NO RIO GRANDE DO SUL. DETERMINAÇÕES. ALERTAS. ARQUIVAMENTO. PEDIDO DE REEXAME. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de fls. 20/26 do Anexo 2, elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), cujas conclusões foram acolhidas pelos dirigentes da unidade técnica:

“Trata-se de pedido de reexame interposto pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul - Inmetro/RS, contra o Acórdão 3.101/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Auditor Weder de Oliveira, proferido na sessão de 17/11/2010 (fls. 184-187, volume principal), nos presentes autos de auditoria realizada por meio de fiscalização de orientação centralizada tendente a examinar a regularidade de repasses de recursos pelo governo federal para organizações não governamentais (ONGs) e organizações de sociedade civil de interesse público (Oscips), por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

HISTÓRICO

2. No que importa ao deslinde da questão apresentada o Acórdão 3.101/2010-TCU-Plenário assim dispôs em essência:

9.2. alertar aos órgãos e entidades a seguir discriminados e pelas razões especificadas, que o descumprimento das normas reguladoras de transferências voluntárias - atualmente o Decreto nº 6.170/2007, a Portaria Interministerial nº 127/2008 e, naquilo que não tiver sido expressamente revogado por esses normativos, pela IN STN nº 1/1997 -, bem como das normas de execução orçamentária; além da inerente não-conformidade, acarreta a assunção desmedida de riscos de desvios, fraudes, antieconomicidades e inefetividades, e sua reincidência conduzirá à responsabilização dos gestores federais encarregados de celebrar, acompanhar e analisar as prestações de contas do instrumentos de repasse:

(...)

9.2.4. Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul:

9.2.4.1. pela não inclusão de cláusula indicativa do modo pelo qual a execução instrumento de repasse será acompanhada, de modo a garantir o alcance do objeto, conforme item 2.2 do relatório que acompanha este acórdão;

9.2.4.2. pela aprovação de convênio sem comprovação da regularidade fiscal relativa às fazendas estadual e municipal, da adimplência com o Cadin e o Siafi e sem pareceres jurídicos específicos, conforme item 2.3 do relatório que acompanha este acórdão;

9.2.4.3. pelo descumprimento de condicionantes estabelecidos na seção denominada "das vedações e das transferências para o setor privado", das leis de diretrizes orçamentárias, quanto à destinação de recursos públicos para aquisição de bens permanentes para entidades privadas, conforme item 2.1 do relatório que acompanha este acórdão;

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Refuta-se o exame preliminar de admissibilidade (fls. 16, anexo 2), ratificado à fl. 19, anexo 2, pelo Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, que concluiu pelo conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.2.4.1, 9.2.4.2 e 9.2.4.3 do Acórdão 3.101/2010-TCU-Plenário.

4. A peça recursal não pode ser conhecida por esta Corte por faltar-lhe um dos pressupostos necessários para a interposição do recurso, qual seja, o interesse recursal. Compulsando o Acórdão



vergado, em sua parte dispositiva, verifica-se haver, em relação à recorrente, apenas os alertas constantes dos subitens 9.2.4.1, 9.2.4.2 e 9.2.4.3, o que não pressupõe sucumbência que possa amparar o interesse em recorrer.

5. O alerta não possui natureza coercitiva como a determinação expedida pelo Tribunal com amparo na Lei 8.443/1992, podendo dizer que se trata de mera advertência ao gestor público, pois seu descumprimento não pode ser usado como fundamento para qualquer ato futuro por parte desta Corte, a exemplo do que ocorre, no aspecto da ausência de interesse em recorrer, com a recomendação prevista também na Lei Orgânica do TCU e que cuja prolação não é condição suficiente para conhecimento de recurso tendente a alterá-la, conforme jurisprudência pacífica desta Corte, haja vista que sua expedição não acarreta qualquer alteração na esfera jurídica do responsável.

6. Nelson Nery Júnior ensina que "A sucumbência há de ser aferida sob o ângulo estritamente objetivo, quer dizer, sob critérios objetivos de verificação do gravame ou prejuízo. Não basta, pois, a simples 'afirmação' do recorrente de que sofrera prejuízo com a decisão impugnada. É preciso que o gravame, a situação desvantajosa, realmente exista, já que o interesse recursal é condição de admissibilidade do recurso" (Princípios Fundamentais - Teoria Geral dos Recursos, 6ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 316).

7. No âmbito deste Tribunal, manifestou-se com profundidade sobre a questão o Ministro Augusto Nardes no voto condutor do Acórdão 2.585/2010-TCU-Plenário:

24. Por fim, passo a tratar da questão da proposta de alerta de natureza cogente/coercitiva e com indicativo da possibilidade de aplicação de multa, a ser encaminhado à ADAP.

25. Nada obstante reconhecer a preocupação da unidade instrutiva, entendo que o endereçamento de tal medida, com os contornos sugeridos, no caso em apreço, carece de reserva legal e de autorização regimental. Explico.

26. Primeiro, lembro que, ao conduzir este Tribunal Pleno a prolatar o recentíssimo Acórdão nº 2.385/2010 (sessão de 15/9/2010 - decorrente de apreciação de embargos de declaração opostos pela Petrobras ao subitem 9.2 do Acórdão nº 1.896/2010-TCU-Plenário, o qual endereçava "alerta" àquela entidade) aduzi no voto condutor que embora o "alerta", diferentemente da "determinação", não esteja expresso na Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) ou no nosso Regimento Interno, isso não retira deste Tribunal a faculdade de avaliar a necessidade ou não de adotá-lo nas deliberações que profere, sendo decorrente do poder implícito que se subsume às demais competências a ele atribuídas pela Constituição Federal de 1988.

27. Segundo, também quando da apreciação dos aludidos embargos, esclareci que a figura do "alerta" tem sido utilizada já há bastante tempo no âmbito do TCU, sendo que, formalmente, foi primeiro introduzida no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex. Aquela unidade básica, por força da Portaria nº 9, de 31/3/2010, expedida pelo seu Titular, passou a orientar as unidades técnicas a ela subordinadas que, na constatação de falhas formais ou descumprimento de leis, normas ou jurisprudência que não ensejassem aplicação de multa aos responsáveis, o tipo de encaminhamento que deveria ser sugerido pelas referidas unidades aos relatores seria o "alerta", o qual teria o sentido de chamar a atenção dos gestores responsáveis, visando prevenir da repetição das falhas/impropriedades identificadas.

28. Nada obstante, também deixei claro, naquela oportunidade, que o "alerta" possui natureza tão-só orientadora, ao contrário da determinação prevista no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, de natureza cogente, a qual, se descumprida injustificadamente, pode acarretar a aplicação de multa, com base no art. 58, §1º, do mesmo diploma legal, e, ainda, levar ao julgamento das contas pela irregularidade, no caso de reincidência no descumprimento, conforme o art. 16, inciso III, § 1º, da Lei.

29. Por fim, esclareci nos embargos que, independente de alertado ou não pela ocorrência de alguma impropriedade ou irregularidade, restava de clareza solar que o cometimento de infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, ou ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário acarretava para o responsável a obrigação de apresentar razões de justificativa para a ocorrência, as quais, se rejeitadas, ensejam a aplicação de multa, ex vi do art. 58, incisos II ou III, da LO/TCU.



30. Desse modo, restou assim vazado o Acórdão nº 2.385/2010-TCU-Plenário:

"9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los, a fim de esclarecer à interessada que:

9.1.1. o "alerta" decorre de poder implícito que se subsume às demais competências atribuídas ao TCU pela Constituição Federal de 1988 (art. 71) e tem como efeito chamar a atenção de órgãos e entidades jurisdicionados quanto à observância de ato normativo ou entendimento perfilhado pelo TCU, quando se tratar de falha formal ou que não enseje aplicação de multa aos responsáveis; possui, portanto, natureza orientadora, ao contrário da determinação prevista no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, de natureza cogente;

9.1.2. independente de alertado ou não o órgão/entidade sobre alguma impropriedade cometida, caso o agente público incorra no cometimento de falha, poderá, pela infração - a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, ou ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário - ser instado a apresentar razões de justificativa, as quais, se rejeitadas, ensejarão aplicação de multa, ex vi do art. 58, incisos II ou III, da Lei nº 8.443/1992;

9.2. manter em seus exatos termos o Acórdão nº 1.896/2010-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à embargante."

31. Observo, também, que, mais recentemente, o alerta foi introduzido pelo Tribunal na disciplina a ser observada pelas suas unidades internas na elaboração das normas previstas em Instrução Normativa desta Corte no tratamento das peças e conteúdos relacionados às prestações de contas das unidades jurisdicionadas, consoante a Resolução nº 234, de 1º/9/2010. Reza o referido ato normativo, no capítulo que trata da instrução dos processos de contas ordinárias (art. 8º, § 9º), que

"com o propósito de garantir a tempestividade e a oportunidade das decisões do Tribunal, as unidades técnicas podem, em decisão preliminar, propor ao relator a expedição de determinações, recomendações e alertas às unidades jurisdicionadas, para o exato cumprimento da lei ou melhoria da gestão, podendo o exame de audiências e citações relacionadas à apuração de responsabilidades em processo de contas ser concluído em momento posterior."

32. Nessa linha, voltando-me ao balizamento jurídico-normativo vigente em nosso País, observo que a Constituição Federal de 1988, por meio dos incisos IX e X do art. 71, estabeleceu competências a este Tribunal no sentido de: a) assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; e b) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

33. O legislador constitucional outorgou, assim, à autoridade de controle externo, medidas de natureza coercitiva objetivando ao jurisdicionado o cumprimento de determinadas obrigações.

34. Referidas competências foram substancialmente elasticizadas no âmbito da Lei nº 8.443/1992, inclusive com previsão para a aplicação de medidas sancionadoras, consubstanciadas nas multas previstas nos art. 57 e 58 do referido diploma legal.

35. A seguir, o procedimento de fiscalização de atos e contratos foi detalhado de forma pormenorizada no Regimento Interno do Tribunal, podendo-se destacar, do art. 250 da referida norma, dois instrumentos dos quais o Tribunal pode se valer com vistas ao saneamento de irregularidades ou ao aperfeiçoamento da ação do jurisdicionado, quais sejam, o endereçamento de determinações e de recomendações.

36. Nessa seara, não encontro previsão legal e regimental para o endereçamento do alerta, na forma proposta pela unidade técnica, e as hipóteses de aplicação do poder sancionador encerram numerus clausus na Lei nº 8.443/1992, não podendo o Tribunal desbordá-la por meio do Regimento ou outra norma interna, sob pena de ilicitude.

37. Assim, ou a multa é aplicada no caso de julgamento pela irregularidade das contas (art. 57 da Lei nº 8.443/1992) ou nas condições específicas estabelecidas nos dispositivos reproduzidos a seguir, constantes do art. 58 do referido diploma:



"Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de até (...), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

§ 1º Ficar sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de "

38. Da leitura dos referidos dispositivos, e como já havia afirmado no item 29 do meu voto, é de fácil conclusão que o descumprimento, pelo jurisdicionado, das determinações do Tribunal, pode dar ensejo à aplicação de multa. Idêntica possibilidade não socorre a expedição de alerta, para o qual não há reserva legal quanto ao poder de coerção a ser exercido pelo órgão de controle externo.

39. Repiso: uma vez exarada, pelo Tribunal, a determinação torna-se cogente, imperativa, de cumprimento obrigatório e para a qual o jurisdicionado não pode dispor de sua aplicação, ou seja, optar por sua incidência, exceto no caso de interposição de recurso com efeito suspensivo.

40. Ao vislumbrar a ausência de fundamentação legal e regimental para expedição do alerta de natureza cogente, entendo restar fulminada, também, a possibilidade de aplicação de multa em razão do seu descumprimento, tanto no âmbito da fiscalização de atos e contratos, como também nos processos de contas, pois o poder sancionador do órgão de controle externo somente pode ser exercido no âmbito restrito dos comandos constitucional e legal.

41. Nesse último particular, embora não tenha recorrido de forma pormenorizada no voto sobre a sistemática legal e regimental relativa ao processo de contas, apenas apontado a disciplina ora vigente, também antevejo a impossibilidade de uso do instituto do alerta coercitivo para tais casos, em substituição às determinações e recomendação expressamente dispostas nas normas já referenciadas.

42. A meu ver, a expedição de alerta ou simplesmente "ato administrativo de alerta", pois assim é a sua natureza jurídica, encontra guarida no âmbito dos tribunais de contas, no exercício de sua função orientadora de controle externo, nas atividades relacionadas com as hipóteses previstas na Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, ensejando mecanismo de correção para eventuais desvios e instrumento eficaz de controle da gestão das finanças públicas, a teor do disposto no art. 59, § 1º, da referida lei, in verbis:

"Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4o e no art. 9o;



- II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária." (grifei)

43. Com efeito, e com as escusas aos meus pares que eventualmente pensam de forma diversa, não vislumbro, fora da órbita da Lei Fiscal, a possibilidade de expedição de alerta coercitivo por parte dos órgãos de controle externo, na sua função de fiscalização. Trata-se, pois, de inovação jurídica sem a devida reserva legal, consistindo, por derradeiro, em medida de coação indireta, laborando em sentido contrário ao do *due process of law*.

44. Ademais, cabe ainda esclarecer que, no contexto da Lei Complementar nº 101/2000, o ato de alerta requer a devida formalização e motivação, não podendo ser expedido ao alvedrio do órgão de controle externo, sem a observância de requisitos mínimos a conferi-lhe a devida validade.

8. Outrossim, caso as razões descritas não sejam acatadas, há de não se conhecer o pedido de reexame também pelo fato de o mesmo visar combater questões tratadas tão somente no Relatório que fundamenta o Acórdão guerreado e sequer mencionadas em sua parte dispositiva.

9. A recorrente questiona as conclusões da equipe de auditoria descritas nos subitens 2.3 e 2.28 do relatório de auditoria que integra o Relatório que precede o Acórdão 3.101/2010-TCU-Plenário, mais especificamente sobre delegação de poder de polícia e sobre terceirização indevida de serviços técnicos da atividade finalística do órgão e prevista em seu plano de cargos.

10. Não obstante, o Relator a quo analisou tais achados de auditoria e, em relação ao descrito no subitem 2.3, sequer mencionou a questão da possível delegação de poder de polícia, se atendo à questão da regularidade fiscal da conveniente, conforme o seguinte talhe do voto:

O achado 3 refere-se à "ausência de comprovação da regularidade fiscal relativa às fazendas estadual e municipal, da adimplência com o Cadin e o Siafi ou de pareceres jurídicos específicos, nos processos de celebração de quatro convênios". A unidade técnica aponta apenas a ausência dos documentos, não havendo qualquer indicação de que as irregularidades tenham concorrido para a existência de problemas na execução desses convênios, em especial que tivessem concorrido para algum dano ou desvio de finalidade.

11. Mesmo na parte dispositiva do decisor, não restou tratada a questão da delegação de poder de polícia a entidades particulares, verbis:

9.2.4.2. pela aprovação de convênio sem comprovação da regularidade fiscal relativa às fazendas estadual e municipal, da adimplência com o Cadin e o Siafi e sem pareceres jurídicos específicos, conforme item 2.3 do relatório que acompanha este acórdão;

12. No que diz respeito à irregularidade tratada no subitem 2.28 do Relatório, também não se verifica qualquer menção ao assunto na parte dispositiva do Acórdão vergastado, já que a questão foi enfrentada e afastada qualquer irregularidade que pudesse motivar alguma manifestação do Tribunal naquela assentada, assim se manifestando o Relator a quo:

Finalmente, quanto ao achado 28, "terceirização indevida de serviços técnicos da atividade finalística do órgão", a situação está bem evidenciada e analisada pela unidade técnica, especialmente quanto a dois aspectos: o primeiro diz respeito ao fato de que o instrumento convenial não é o mais adequada aos objetivos pretendidos pelo Inmetro, mas sim a contratação, por se tratar de prestação de serviço continuada; o segundo diz respeito ao fato de que, mesmo a contratação constituiria terceirização indevida, pois o plano de carreira do Inmetro prevê, no quadro de servidores da entidade, profissionais que desempenhariam exatamente as funções repassadas à rede metrológica.

Quanto ao primeiro aspecto, a equipe consigna que o superintendente do Inmetro no Rio Grande do Sul realizará estudo sobre a viabilidade jurídica e a conveniência da relação convenial. Quanto ao segundo aspecto, ressalto que, quando da emissão do Acórdão TCU nº 1520/2006 - Plenário, esta Corte conheceu de proposta oferecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para diminuir gradualmente, entre os anos 2006 e 2010, a terceirização irregular de postos de trabalho na



Administração Pública Direta, autarquia e fundacional, por meio da realização de concursos públicos. Tal deliberação vem sendo monitorada pela 8ª Secretaria de Controle Externo.

13. Destarte, não visa o recurso alterar qualquer manifestação deste Tribunal modificável por essa via, já que combate questões não tratadas na parte dispositiva do Acórdão.

CONCLUSÃO

14. Pelo exposto, não deve ser conhecido o pedido de reexame interposto pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul, haja vista a ausência de interesse recursal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Dado o exposto, submete-se os autos à consideração superior e propõe-se:

- a) não conhecer o pedido de reexame por ausência de interesse recursal;*
- b)*

comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida à recorrente e aos demais interessados”.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul - Inmetro/RS, contra o Acórdão 3.101/2010-TCU - Plenário.

2. Na Sessão Plenária de 17 de novembro de 2010, o Tribunal, ao acolher a proposta de deliberação submetida pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, fez uma série de determinações e alertas a vários órgãos fiscalizados.

3. No caso específico da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul foram feitos apenas alertas nos itens 9.2.4, 9.2.4.1, 9.2.4.2 e 9.2.4.3, o que, consoante destacou a Serur, não pressupõe sucumbência que possa amparar o interesse em recorrer, diferentemente dos efeitos decorrentes das determinações proferidas pelo Tribunal, caso não sejam cumpridas.

4. Além desse fato, a Serur salienta, ainda, que o pedido de reexame aborda questões tratadas tão somente no relatório que fundamenta o acórdão guerreado e sequer foram mencionadas em sua parte dispositiva.

5. Assiste, portanto, razão à Serur. O pedido de reexame não deve ser conhecido por ausência de interesse recursal.

Ante o exposto, 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 8 de junho de 2011.

UBIRATAN AGUIAR

Relator

ACÓRDÃO Nº 1530/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.497/2007-0.

1.1. Apenso: 010.571/2009-7

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

3. Recorrente: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul – Inmetro/RS

4. Entidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e



Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul – Inmetro/RS

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul (Secex-RS) e Secretaria de Recursos (Serur).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no Rio Grande do Sul - Inmetro/RS, contra o Acórdão 3.101/2010-TCU - Plenário.

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

9.1. não conhecer o pedido de reexame por ausência de interesse recursal;

9.2. enviar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à recorrente.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1530-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-002.395/2011-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Paraná – SR-DNIT/MT

Responsável: José da Silva Tiago (CPF 089.172.641-15)

Advogado: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2011. INDÍCIO DE SOBREPREGO DECORRENTE DE QUANTITATIVO INADEQUADO. ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO



PRELIMINAR DO DNIT NO ESTADO DO PARANÁ. DETERMINAÇÃO, COM FIXAÇÃO DE PRAZO, PARA CORREÇÃO DOS PREÇOS DOS SERVIÇOS. AUDIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução a cargo do AUFC Roseno Gonçalves Lopes (fls. 01/22), da 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras:

“I) INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, no período compreendido entre 27/1/2011 e 25/2/2011, no âmbito do Fiscobras 2011, referente ao Edital de Concorrência Pública 499/2010-09, relativo às obras complementares de duplicação e adequação do Contorno Norte de Maringá/PR, na BR-376/PR (PT 26.782.1461.7M91.0041/2011).

II) Histórico das ações e deliberações proferidas

2. Em 1º/4/2011, após análise da manifestação preliminar do Dnit, acerca do indício de sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado classificado como irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) (folhas 22/32 da peça 78), esta Secretaria Especializada concluiu o Relatório de Levantamento de Auditoria com a proposta de suspensão cautelar do Edital 499/2010-09 em razão do sobrepreço de R\$ 15.461.623,78, a preços iniciais (data-base em março/2010), apontado nos serviços de (folhas 40/41 da peça 78):

Serviço	Sobrepreço (R\$)
Tirante protendido para cortina - Aço ST 85/105 d=32 mm	4.214.135,94
Barreira de segurança dupla	3.502.421,60
Concreto estrutural fck = 25MPa	1.262.259,61
Microestaca d=250 mm	654.316,32
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310 mm escavadas em rocha	706.284,46
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410 mm escavadas em solo	520.421,98
Aquisição de cimento asfáltico CAP-50/70 c/polímero	389.906,30
Execução de furos em concreto d=16 mm c<=10cm	1.557.820,84
Corpo Bueiro Simples Tubular de Concreto (BSTC) d=1,50 m	750.185,74
Base de solo cimento c/ mistura em usina 6%	472.319,95
Sub-base de solo melhorado c/ cimento mistura em usina 3%	225.108,36
Corpo Bueiro Triplo Tubular de Concreto (BTTC) d=1,50 m	520.518,24
Base de brita graduada BC	249.970,47
Dreno longitudinal profundo p/corte em solo - DPS 08 AC/BC	186.949,80
Transporte de cimento asfáltico CAP-50/ 70	236.122,05
Transporte do asfalto diluído CM-30	12.882,12

3. Em 7/4/2011, o Ministro Relator, com base no art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, determinou a oitiva prévia do Dnit, antes de possível concessão de medida cautelar de suspensão do certame, conforme Despacho constante da peça 84.

4. Além do sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado, foram apontados no relatório de auditoria os seguintes achados, objetos também de proposta de oitiva do Dnit com fundamento no 5º, inc. LV da Constituição Federal (fls. 41/42 da peça 78):

- deficiência no projeto geométrico da obra, mais especificamente no km 3+320, onde se localiza a ponte sobre o Ribeirão Maringá; fato que poderá ocasionar em determinação do TCU para que o Dnit corrija os problemas detectados (fl. 33 da peça 78);

- ausência de justificativas e memória de cálculo das estruturas pertencentes às obras no km 10+140 do Contorno Norte, na altura da Avenida Pedro Taques, de modo a legitimar a solução de



engenharia encontrada; o que poderá resultar em determinação deste Tribunal para que o Dnit revise os projetos nesse local (fls. 33/34 da peça 78);

- utilização do insumo brita comercial em vez de brita produzida, haja vista a possibilidade de exploração de jazidas próximas à obra; o que poderá ensejar em determinação ao Dnit para que corrija o orçamento da licitação nesse aspecto (fls. 34/36 da peça 78);

- previsão inadequada da utilização de cimento em sacos, embora as especificidades dos serviços da obra requeiram a utilização de cimento a granel, impondo sobrepreço no orçamento do edital; o que poderá ocasionar em determinação do TCU para que o Dnit retifique os preços unitários dos serviços que contém, em princípio, de forma inadequada, o cimento em sacos como insumo (fls. 36/38 da peça 78).

5. Em 18/4/2011, em atenção ao Ofício 321/2011-TCU/SECOB-2, o Dnit apresenta sua manifestação acerca do sobrepreço apontado no Relatório de Levantamento de Auditoria.

6. Assim, esta instrução tem por objetivo a análise da resposta à oitiva do Dnit e dos itens 'b' e 'c' constantes do despacho do Ministro Relator.

'b) esclareça, no que se refere ao item 'dreno longitudinal profundo p/corte em solo - DPS 08 AC/BC', se o sobrepreço relativo ao Contrato nº 34/2008 está sendo tratado em outro processo em trâmite neste Tribunal ou será abordado no âmbito da presente fiscalização e, caso prevaleça a segunda opção, avalie a necessidade de propor, oportunamente, oitiva da empresa contratada para que, se for do seu interesse, manifeste-se sobre a irregularidade.'

'c) proceda, igualmente, na hipótese de já ter havido a adjudicação do objeto da Concorrência nº 499/2010, à avaliação da necessidade de oitiva da empresa vencedora, nos mesmos moldes da alínea anterior.' (fl. 4 da peça 84)

III) Das manifestações apresentadas pelo Dnit (peça 87) acerca:

III.1) da situação atual da Concorrência 499/2010-09 e do serviço de 'Dreno longitudinal profundo para corte em solo - DPS 08 AC/BC' executado com tubo de PVC na primeira etapa da obra (contrato 35/2008-09) (fls. 3/4 da peça 87)

7. A Superintendência Regional do Dnit do Estado do Paraná (SR-Dnit/PR) informa que o certame estaria concluído e que o Relatório de Análise e Julgamento Final da Comissão Permanente de Licitação teria declarado vencedora a Construtora Sanches Tripoloni Ltda., com a proposta no valor de R\$

130.991.722,17, com desconto de 3,46%.

8. Acrescenta que, em razão da relevância do sobrepreço e da classificação dessa irregularidade como IG-P, teria entendido ser prudente aguardar a decisão desta Corte acerca da paralisação ou não da licitação e não adjudicou o contrato, o que, segundo a SR-Dnit/PR, tornaria desnecessária a oitiva da empresa vencedora.

9. A manifestante alega também que a execução do DPS-08 com tubo de PVC em vez de tubo de concreto teria sido detectada pela equipe de fiscalização do Contrato 35/2008-09 e que constaria da terceira revisão do projeto executivo a ser aprovada.

10. Informa também que esse apontamento não teria sido objeto de nenhum outro processo deste Tribunal.

III.2) do sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado (achado 3.1)

11. Inicialmente, a manifestante alega que o sobrepreço correto seria de R\$

15.500.673,89, pois teria faltado corrigir o preço de referência para o item 'Tirante pretendido para cortina (Aço ST 85/105, D = 32 mm)' com quantitativo de 5.000 metros.

12. Que, se considerados os descontos ofertados pela empresa vencedora do certame para os serviços com sobrepreço, o sobrepreço efetivo apresentaria 'significativa' redução e atingiria o valor de R\$

13.065.317,39.



13. Após essas considerações iniciais, o órgão passa a se manifestar sobre cada item de serviço apontado com sobrepreço.

a) 'tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 Ø=32mm' (fls. 7/8 da peça 87)

14. A SR-Dnit/PR concorda com a composição proposta por esta Unidade Técnica, exceto quanto ao consumo de cimento para o serviço de 'injeção de calda de cimento' e à distância de transporte do cimento utilizado, com as seguintes ponderações:

- o comprimento do tirante para o cálculo do consumo de cimento a partir dos boletins de execução de tirante relativos à primeira etapa da obra deveria ser o correspondente à soma do 'comprimento livre' com o 'comprimento ancorado', e não o do campo 'tirante colocado', pois esse último campo, do boletim de execução, incluiria a parte destinada à colocação do macaco de protensão, portanto, a média de consumo de cimento nos 46 boletins fornecido à equipe de auditoria seria de 70,4 kg/m e não de 65 kg/m, como calculado no relatório de auditoria;

- a amostra de boletins de execução de tirantes utilizada pela auditoria para estimar o consumo de cimento na injeção de nata estaria equivocada, pois os 46 boletins que compõem a referida amostra representaria apenas 0,14% do quantitativo de tirantes executados na primeira etapa da obra.

- a média de consumo de cimento em todos os tirantes já executados na primeira etapa da obra, apresentada às folhas 30/46 da peça 87, demonstraria um consumo de 76,12 kg/m para furos de 127 mm, o que justificaria o consumo de 75 kg/m previsto na composição do projeto.

- a distância média de transporte do cimento deveria ser a inicialmente prevista em projeto (416 km), e não de 16 km, para aquisição local, pois a questão estaria sendo tratada no TC

028.677/2009-6 e não teria ainda decisão de mérito neste Tribunal.

15. E conclui que, com o ajuste do consumo e da distância de transporte do cimento na composição de referência calculada pela auditoria, o preço unitário de referência passaria a ser de R\$

263,12/m e o sobrepreço seria de R\$ 1.984.305,62, comparado ao preço unitário da proposta vencedora.

b) 'barreira de segurança dupla DNER PRO 176/86 AC/BC' (fl. 9 da peça 87)

16. A SR-Dnit/PR concorda que a composição do edital para esse serviço deveria ser ajustada para que refletisse a metodologia de execução exigida nos atestados para habilitação técnica.

17. Apresenta nova composição para o serviço de 'Barreira de segurança dupla DNER PRO 176/86 AC/BC', com os seguintes ajustes: consumo da forma de madeira, serviços auxiliares de concreto estrutural e magro incluindo a distância de transporte de cimento Portland CP-32, e teria incluído o preço para o serviço de 'execução de barreira extrusada' referente às cotações feitas pela Construtora Sanches Tripoloni (fls. 53/55 da peça 87).

18. Com esses ajustes, afirma que o preço unitário de referência deveria ser de R\$ 316,09/m, e que o sobrepreço nesse item seria de R\$ 814.493,64.

c) 'concreto estrutural fck = 25MPa' (fls. 9/13 da peça 87)

19. Em relação ao 'Concreto estrutural fck = 25MPa', a SR-Dnit/PR propõe nova composição para o serviços, concordando com a utilização do concreto estrutural usinado, porém alega que seria necessário os seguintes ajustes:

- redução da produtividade da usina de concreto, com adoção da produtividade de 33,2

m³/h, referente à produtividade da usina de concreto utilizada na primeira etapa da obra de 40

m³/h, multiplicada pelo fator de eficiência de 0,83 sugerido no manual de custos, pois a composição auxiliar '1



656

00 - *usinagem para concreto de cimento Portland com formas deslizantes* seria específica para pavimentos rígidos, e que a produtividade de 149 m³/h, as duas carregadeiras e o grupo gerador, referentes à composição auxiliar utilizada pela auditoria, seriam para usina de concreto de grande porte. Que em obras de pavimentos rígidos o consumo de concreto chegaria a 1.584 m³/km, e, para a segunda etapa das obras do contorno norte de Maringá, esse consumo seria inferior;

- utilização da brita comercial, pois, apesar de reconhecer a importância de se utilizar brita produzida em vez de brita comercial em razão do menor custo e da maior facilidade no controle tecnológico, alega que haveria dificuldades para as projetistas obterem amostras para realização de ensaios nas áreas com registro de pesquisa no DNPM (Departamento Nacional de Pesquisas Mineralógicas), além da possibilidade de o processo de bloqueio comprometer o cronograma das obras. Ademais, que seria inviável a proposição de brita produzida para a Concorrência 499/2010-09, em fase de conclusão;

- inclusão da distância de transporte para o cimento de 416 km, em função de a questão não possuir decisão de mérito no TC 028.677/2009-6.

20. Com essas considerações (fls. 57/58 da peça 87), o preço para o 'concreto estrutural fck = 25MPa' seria de R\$

498,51/m³, 6,61% superior à proposta vencedora de R\$

467,58/m³, e que não haveria sobrepreço nesse item.

d) 'microestaca d=250 mm' (fls. 13/14 da peça 87)

21. Para o serviço de 'microestaca d=250 mm', a manifestante concorda parcialmente com a composição da auditoria, alegando que deveria ser acrescentado o item 'tubo PVC DN 40 mm' na proporção de um metro por metro de estaca para injeção da calda de cimento, e a distância de 416 km para o transporte do cimento em razão de esse transporte não ter recebido decisão de mérito no âmbito do TC

028.677/2009-6 desta Corte (fls. 60/61 da peça 87).

22. Com esses ajustes, o preço unitário seria de R\$

496,69/m, e o sobrepreço seria de R\$

446.432,16, comparado à proposta vencedora.

e) 'execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310 mm escavadas em rocha' e 'execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410 mm escavadas em solo' (fls. 14/15 da peça 87)

23. Em relação aos serviços de estaca raiz, a SR-Dnit/PR reafirma que seria temerária a utilização de composições do sistema de custos Sicro3, do Dnit, pois esse sistema estaria ainda em consulta pública e não fora aprovado pela Autarquia.

24. Que as composições para esses serviços estariam de acordo com a Instrução de Serviço Dnit 15/2006, tendo sido aprovadas pela CGCIT, conforme Parecer Técnico 243-09/2010.

25. No entanto, reconhece que o consumo de aço CA-50 estaria superestimado (24,75 kg/m) na composição unitária do edital, e ressalta que o consumo correto seria de 19,13 kg/m e não de 18,52 kg/m, conforme calculado no relatório de auditoria.

26. Com isso, ajustando o consumo de aço CA-50 e a distância de transporte do cimento para 416 km, os preços unitários seriam de R\$

1.316,79/m de 'estaca raiz de diâmetro de 310 mm, em rocha' e de R\$

579,67/m de 'estaca raiz de diâmetro de 410 mm em solo', com sobrepreço de R\$



234.094,08, considerando os preços unitários da proposta vencedora.

f) 'aquisição de cimento asfáltico CAP 50/70 com polímero' (fls. 15/16 da peça 87)

27. A SR-Dnit/PR alega que, conforme informado na manifestação preliminar, teria ocorrido um equívoco na precificação do cimento asfáltico de petróleo (CAP) SBS 60/85 com polímero, e que, procedendo-se à correção do preço unitário para R\$ 1.939,38/t (fl. 67 da peça 87), conforme levantado pela auditoria, o sobrepreço seria de R\$

388.405,66 em relação ao preço constante na proposta vencedora.

g) 'execução de furos em concreto D=16 mm C<=10 cm para fixação de conector tipo vergalhão de aço CA-50 D=12,5 mm' (fl. 16 da peça 87)

28. A SR-Dnit/PR alega que seria pertinente e que acata a composição de referência proposta pela auditoria para esse serviço, e com a adoção do preço unitário de R\$

43,95/u por furo o sobrepreço seria de R\$

1.545.028,94, em relação ao preço unitário da proposta vencedora.

h) 'corpo BSTC D=1,50 m AC/BC/PC' (fls. 16/17 da peça 87)

29. Em relação ao serviço de 'corpo BSTC D=1,50 m AC/BC/PC', a manifestante alega que:

- consideraria improcedente o apontamento feito pela auditoria de que o bueiro poderia ser do tipo CA-1, e que a realidade das obras exigiriam o bueiro do tipo CA-4, previsto na licitação;
- a classificação dos bueiros (CA-1 a CA-4) seria, principalmente, em razão da quantidade de aço em sua estrutura, e que essa classificação não deveria ser apenas pela altura do aterro sobre o tubo de concreto, mas considerando também a sobrecarga gerada pelo possível trânsito na via.
- os locais em que estão previstos esses bueiros, 'Emissário do PF' e 'Emissário do Jardim Dias II', seriam regiões com tráfegos de veículos urbanos e agrícolas.
- o 'Emissário do PF' teria seu traçado na Rua Santa Bárbara, ainda não pavimentada (fl.

69 da peça 87). E o 'Emissário Jardim Dias II' seria em área de produção agrícola com trânsito de tratores, caminhões etc.

- a definição do tipo de bueiro deveria considerar também o desenvolvimento do processo de urbanização.

- e que a distância do transporte de cimento Portland CP-32 não deveria ser alterada, pois a questão estaria em análise no processo TC 028.677/2009-6, desta Corte de Contas.

i) 'base de solo cimento com mistura de 6% de cimento em usina' e 'sub-base de solo melhorado com cimento com mistura de 3% de cimento em usina' (fl. 18 da peça 87)

30. O questionamento relacionado a esses serviços seria devido à inclusão de transporte para o insumo cimento a granel, quando constaria do manual de metodologias e conceitos do Sicro2 que o cimento a granel já inclui o frete.

31. Alega que a questão do transporte do cimento estaria sendo tratada no TC 028.677/2009-6, sem decisão de mérito ainda, e, por isso, a SR-Dnit/PR entenderia que seria 'prematureo proceder qualquer repactuação dos preços unitários dos serviços nesse momento'.

32. Acrescenta que a Unidade Local do Dnit estaria comprometida a ajustar os contratos caso esta Corte de Contas julgue não ser devido o transporte para o cimento a granel.

j) 'corpo BTTC D=1,50 m AC/BC/PC' (fls. 18/19 da peça 87)

33. A SR-Dnit/PR apresenta os mesmos argumentos constantes do item 'h' acima, alegando que não concordaria com a irregularidade, que o tipo de bueiro (CA-1 a CA-4) não deveria ser classificado em razão apenas da altura do aterro, e que deveria considerar também a sobrecarga possível decorrente do trânsito.

34. Que esse bueiro seria implantado no 'Emissário do Retorno 3', local com intenso tráfego de veículos agrícolas, o que justificaria o tipo de bueiro projetado (CA-4).



35. E considera indevida a redução da distância de transporte do cimento, pois estaria em análise no âmbito do processo TC 028.677/2009-6, conforme já dito.

k) 'base de brita graduada' (fls. 19/20 da peça 87)

36. A SR-Dnit/PR alega que a auditoria questionaria apenas o fato de o preço do edital incluir na composição unitária o insumo 'brita comercial' em vez de 'brita produzida'.

37. Por isso, consideraria prematura e inviável a proposição de brita produzida para a Concorrência 499/2010-09, em fase de conclusão, pois implicaria em risco de inviabilizar a segunda etapa das obras do Contorno Norte de Maringá.

38. E ressalta que o valor de referência calculado pela auditoria (R\$

88,09/m3) seria superior ao valor da proposta vencedora do certame (R\$

77,76/m3), não havendo sobrepreço nesse item.

l) 'dreno longitudinal profundo para corte em solo (DPS 08) AC/BC' (fl. 20 da peça 87)

39. A irregularidade seria em função de utilização de tubo de PVC em vez de tubo de concreto poroso e de brita comercial em vez de brita produzida.

40. A SR-Dnit/PR reconheceria parcialmente a proposta da auditoria, exceto para o insumo de brita produzida, pois entende que deveria ser brita comercial, em razão dos motivos apresentados acima.

41. Assim, o preço unitário desse serviço seria de R\$

111,26/m (fl. 71 da peça 87), com sobrepreço de R\$

1.247,80, comparado com a proposta vencedora do certame.

m) 'transporte de materiais betuminosos a quente e a frio' (fls. 20/23 da peça 87)

42. A SR-Dnit/PR alega que a redução da distância de transporte dos materiais betuminosos de 414 km (refinaria da Petrobras) para 70 km (distribuidora em Apucarana/PR) não seria procedente, pois importaria em desequilíbrio econômico-financeiro ao contrato desde seu início pelos motivos abaixo:

- a Unidade Local do Dnit teria solicitado à vencedora do certame para que apresentasse cotação de preços dos materiais betuminosos junto à empresa Betunel (fls. 78 da peça 87), na qual constaria que esses preços seriam diferentes se as origens fossem as cidades de Apucarana ou Araucária.

- que a diferença entre os preços do edital e os da cotação citada acima indicariam a necessidade de se pagar o transporte entre a refinaria e a distribuidora desses materiais.

- que, com a utilização dos índices de variação dos materiais betuminosos publicados pela Fundação Getúlio Vargas para retroagir os preços cotados pela empresa vencedora do certame junto à Betunel para a data base de fevereiro/2010, teria obtidos os valores de R\$

1.155,11/t e de R\$

1.306,78/t, para fornecimento de CAP 50/70 pela Betunel a partir das distribuidoras de Araucária e de Apucarana, respectivamente.

- que, de acordo com a pesquisa de preços de materiais betuminosos para a região sul, de fevereiro/2011, publicada pela ANP (Agência Nacional de Petróleo), o preço de aquisição do CAP 50/70, com ICMS de 18%, seria de R\$

1.106,24/t, valor inferior aos constantes da cotação apresentada pela empresa vencedora do certame para fornecimento a partir de Araucária e de Apucarana, o que demonstraria a impossibilidade de aquisição a partir da distribuidora de Apucarana.

43. E conclui que eventuais dúvidas sobre as diferenças de preços em relação a diferentes distribuidoras apresentados em sua manifestação deveriam ser direcionadas à ANP para que esclareça a metodologia de pesquisa, e que não haveria 'razões para acatar nenhuma repactuação do preço unitário do transporte desses insumos'.



III.3) Considerações finais da manifestante (fls. 23/25 da peça 87)

44. A SR-Dnit/PR conclui a manifestação com a alegação de que reconheceria a necessidade de correção de algumas composições de preços unitários, resultando em um sobrepreço de R\$

5.414.007,90, comparado à proposta vencedora do certame, com consequente redução do valor final a ser contratado com a primeira colocada na Concorrência 499/2010-09.

45. Ainda, que o sobrepreço inicialmente apontado pela auditoria de R\$

15.500.673,89, ante os preços do orçamento base, teria reduzido para R\$

13.065.317,39 se comparado à proposta vencedora.

46. E que, deduzido o sobrepreço de R\$ 5.414.007,90 reconhecidos, restaria o sobrepreço de R\$ 7.651.309,49 (5.85% em relação ao total inicialmente proposto pela empresa vencedora da concorrência) referente à questão da brita produzida e do transporte do cimento, e que se comprometeria a corrigir o sobrepreço, caso esta Corte de Contas entenda necessário em decisões futuras.

47. Acrescenta que o fornecimento de cimento a granel a partir de Londrina, com DMT (distância média de transporte) de 104 km, seria inviável, e apresenta comunicação via email onde a empresa Votorantim Cimentos informa que não poderia atender a demanda do projeto e os preços seriam de R\$

288,00/t para retirada em Rio Branco do Sul e de R\$

334,55/t para retirada em Londrina.

IV) DA ANÁLISE

48. Previamente à análise dos itens com sobrepreço, fazem-se necessárias algumas considerações:

- Em relação ao item 'b' constante do Despacho do Ministro Relator (fl. 4 da peça 84), cumpre à Secob2 informar que o possível sobrepreço decorrente de execução dos serviços de DPS-08 com tubo de PVC em vez de tubo de concreto no Contrato 35/2008-09, mencionado neste processo, está sendo tratado no processo TC

028.677/2009-6, que cuida do monitoramento das determinações constantes do item 9.3.3 do Acórdão 2716/2009 - Plenário - TCU, em fase de análise das razões de justificativas e manifestações apresentadas pela Segunda Secretaria de Obras deste Tribunal.

- Em relação ao item 'c' do referido Despacho, conforme informado pela manifestante, o contrato não foi adjudicado, pois estariam aguardando a decisão deste Tribunal quanto à continuidade ou não da obra em razão dos sobrepreços apontados. Portanto, não há necessidade de oitiva da empresa vencedora da licitação neste momento.

49. Antes da análise pontual dos itens com sobrepreço, segue a análise em relação ao transporte de cimento e à utilização de brita produzida apontados no relatório de auditoria.

50. Em avaliação mais detalhada nos arquivos que compõem a referência do Sicro2 - Paraná - março/2010, observou-se que, apesar de constar no Manual de Custos Rodoviários do Dnit que o preço para o cimento a granel deveria ser cotado já com custo do transporte incluído, ou seja, CIF (Cost, Insurance and Freight), consta do informativo do Sicro 2, de março/2010, do Estado do Paraná, que o cimento a granel é cotado sem o custo do transporte, ou seja, FOB (Free On Board).

51. Pôde-se constatar também, em análise histórica desses informativos que compõem o conjunto de tabelas da referência Sicro2, que a cotação do cimento a granel foi alterada de CIF para FOB a partir do mês de referência de janeiro de 2009, e que o desconto efetivo do frete é evidenciado, comparando-se os custos unitários do cimento em saco e a granel, a partir de julho de 2009.

52. Sendo assim, entende-se pertinente a inclusão do transporte de cimento a granel na planilha orçamentária de Edital 499/2010-09.



53. Com relação à distância de transporte do cimento a granel, a manifestante alega que o centro de distribuição de cimento em Londrina não teria condições de atender a demanda dentro do cronograma da obra.

54. Para corroborar essa alegação, apresenta email onde consta que a empresa Sanches Tripoloni, responsável pela primeira etapa da obra e vencedora do certame para a segunda etapa, solicita à Votorantim que informe se poderia atender a demanda da segunda etapa da obra. Essa empresa distribuidora de cimento responde nos seguintes termos: 'conforme conversamos, hoje e por aproximadamente mais 20 dias, não teremos condições de atender sua demanda via CD (Centro de Distribuição) de Londrina' (fl. 82 da peça 87).

55. Em seguida, há emails reiterando a solicitação da empresa Sanches Tripoloni para que a fornecedora de cimento confirmasse a disponibilidade de agendamento, onde consta que a construtora teria tentado adquirir cimento nesse centro de distribuição por dois anos e não teria conseguido agendar a retirada. As respostas são de que o fornecimento dependeria de agendamento, e que, considerando o cronograma de consumo, não seria possível atender a demanda apresentada (fls. 83/84 da peça 87).

56. No entanto, essas comunicações, produzidas após os apontamentos da auditoria, e não constando previamente do projeto, para justificar a adoção da distância de transporte maior em detrimento de opções mais econômicas, não foram acompanhadas de documentos relativos às tentativas e recusas de aquisição de cimento pela Sanches Tripoloni junto ao centro de distribuição da Votorantim em Londrina nos últimos dois anos.

57. Foram obtidas, durante a execução da auditoria, as Notas Fiscais 314694 e 271845, emitidas pela Votorantim Cimentos, e os correspondentes documentos de transporte, para fornecimento de cimento, a granel e em sacos, à primeira etapa da obra do Contorno Norte de Maringá com origem de faturamento em Rio Branco do Sul/PR.

58. Em razão de não ser possível, com base nos elementos constantes dos autos, comprovar que o cimento a granel poderia ser fornecido a partir de Londrina/PR, e considerando que nessa obra será utilizado concreto estrutural fabricado em usina de concreto, e mistura de solo-cimento produzida em usina de solo, entende-se aplicável ao caso concreto a DMT de 416 km adotada no projeto para o cimento a granel, sem prejuízo de o Dnit juntar aos futuros boletins de medição as notas fiscais e correspondentes conhecimentos de fretes que comprovem a origem do cimento a granel.

59. Quanto ao transporte de cimento em sacos, identificou-se que há distribuidor de cimento em Maringá/PR, conforme já apontado no relatório de auditoria, e também em Cascavel/PR e em Londrina/PR, não considerados no orçamento base.

60. Portanto, nesta instrução é considerada a origem do cimento a granel em Campo Largo/PR (DMT de 416 km), e de cimento em sacos em Maringá (DMT de 16 km), por haver centro de distribuição nesta cidade.

61. Por fim, o fato de a distância de transporte de cimento ser objeto de questão também no TC

028.677/2009-6 não impede a análise ora realizada, haja vista que, à época da licitação da primeira etapa das obras de implantação do Contorno Norte de Maringá (TC

028.677/2009-6), Contrato 35/2008-09, a cotação do preço de referência para o cimento a granel já incluía o transporte, nos termos do Manual de Custos Rodoviários do Dnit.

62. Em relação à utilização de brita comercial em vez de brita produzida, a manifestante alega que seria prematuro e poderia inviabilizar a execução da segunda etapa da obra ora analisada, pois a solicitação junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) para bloqueio de áreas e os estudos técnicos da viabilidade demandariam tempo em razão de dificuldades jurídicas para o bloqueio e da resistência dos proprietários dessas áreas em permitir acesso os projetistas para extração de amostras para análises.

63. Sobre essa questão, é importante resgatar as seguintes informações: a primeira etapa da obra foi licitada em 2008 (data-base em janeiro/2008); o projeto executivo das obras do Contorno Norte de Maringá já passou por duas revisões; a pedreira utilizada para produção de brita na primeira etapa é da



Construtora Sanches Tripoloni Ltda. (peça 38), vencedora do certame da segunda etapa da obra; existe requerimento de pesquisa para extração de brita junto ao DNPM em área próxima ao local das obras (Processo DNPM 826.362/2010). Ou seja, para a licitação das obras complementares do Contorno Norte de Maringá, Edital 499/2010-09 de novembro/2010 (data-base em março/2010), seriam esperados, no projeto, estudos que avaliassem a possibilidade de se utilizar ou não brita produzida.

64. No entanto, para não impedir o início das obras, nesse caso, entende-se conveniente a manutenção da solução de brita comercial adotada pelo projeto, obtida a partir da pedreira da empresa Sanches Tripoloni, desde que o Dnit apresente, em 90 dias, a esta Corte de Contas, estudos conclusivos acerca da viabilidade técnico-econômica da aplicação ou não da solução mais econômica com brita produzida. Tais estudos deverão contemplar as jazidas potenciais, circunvizinhas ao trecho, que não possuam licenciamento ou lavra concedida pelo DNPM.

65. Como a origem da brita comercial a ser considerada é a pedreira da Construtora Sanches Tripoloni, a 4,54 km do canteiro de obras, essa será a DMT para o custo do transporte comercial da brita calculado nas composições de referência dos serviços ora questionados.

66. Definido que, nesta instrução, serão adotadas as distâncias médias de transporte de 416

km, 16

km e 4,54 km, referentes aos transportes de cimento a granel, de cimento em sacos e de brita comercial, respectivamente, passa-se à análise dos itens com sobrepreço.

a) 'tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 Ø=32mm'

67. A SR-Dnit/PR concorda com a composição proposta por esta Unidade Técnica, exceto quanto ao consumo de cimento para o serviço de 'injeção de calda de cimento' e à distância de transporte do cimento utilizada.

68. Assiste razão ao Dnit quanto ao fato de que o tamanho do tirante a ser considerado para o cálculo de consumo médio a partir dos boletins de execução de tirantes é a soma do 'comprimento livre' com o 'comprimento ancorado'.

69. Em que pese o cálculo teórico de consumo de cimento, com base na doutrina, ser de 55,4 kg/m, considerando que restou demonstrado pela manifestante que, na primeira etapa da obra em questão, a média de consumo de cimento calculado com base nos boletins (cerca de mil) de execução dos tirantes já concluídos seria de 76 kg/m de cimento para os furos com diâmetro de cinco polegadas (fls. 30/46 da peça 87), equivalente a 127 milímetros, para o caso concreto, acata-se o consumo de 75 kg/m.

70. O cimento utilizado nesse serviço é em sacos, e por existir centro de distribuição de cimento em Maringá/PR, a DMT a ser considerada é de 16 km.

71. Corrigindo o consumo de cimento utilizado nesse serviço para 75 kg/m, o preço de referência passa a ser de R\$

252,43/m (fls. 3/4 da peça 89).

72. Com base nesse novo preço unitário de referência de R\$

252,43/m, o sobrepreço desse item passa a ser de R\$

3.256.165,88 (R\$

3.087.630,20+R\$

168.535,68) em relação ao edital, e de R\$

3.015.250,88 em relação à proposta vencedora.

b) 'barreira de segurança dupla DNER PRO 176/86 AC/BC'



73. A SR-Dnit/PR reconhece que a composição utilizada no edital não condiz com a execução do serviço de barreira extrusada, e apresenta uma composição distinta da referência utilizada pela auditoria.

74. A nova composição apresentada pela unidade local do Dnit inclui o serviço auxiliar 'forma comum de madeira' para o lastro de concreto magro. Esse procedimento carece de justificativa, uma vez que, além de o serviço de extrusão não utilizar esse tipo de forma, conforme consta no item '5.3.2' da norma DER/PR ES-OC 14/05, verifica-se no projeto executivo que o lastro de concreto magro é executado em uma área confinada (fl. 1 da peça 90), sem a necessidade de forma. Ressalte-se que, durante a auditoria, observou-se que, na primeira etapa da obra, a barreira de segurança é executada sobre a camada de pavimentação, conforme registro fotográfico (fls. 1/2 da peça 91), ou seja, seria questionável, inclusive, a necessidade de lastro de concreto magro para esse serviço. Porém, como o lastro de concreto é previsto em norma e o objeto deste trabalho se trata de edital, mantém-se o lastro de concreto magro na composição de referência.

75. Ainda, em vez de apresentar uma composição detalhada para o serviço de extrusão, a manifestante inclui um valor, tipo 'verba', a título de cotação para 'execução de barreira extrusada'.

76. Portanto, como já apontado no relatório de auditoria, a composição de custo utilizada como referência é do próprio Dnit, referente ao Edital 505/2010-00, e entende-se que deve ser mantida.

77. Corrigindo a brita de produzida para comercial, condicionada à apresentação dos estudos que demonstre a possibilidade técnica e econômica, ou não, de utilização de brita produzida; e a distância do transporte de cimento a granel utilizado no 'concreto estrutural $fck = 25\text{Mpa}$ ' para 416 km, o preço de referência desse serviço passa a ser de R\$

178,32/m (fls. 5/7 da peça 89).

78. Com esse preço de referência de R\$

178,32/m, tem-se, nesse item, o sobrepreço de R\$

3.231.677,75 em relação ao edital e de R\$

2.762.294,16 em relação à proposta vencedora.

c) 'concreto estrutural $fck = 25\text{MPa}$ '

79. A SR-Dnit/PR alega que a demanda por 'concreto estrutural $fck = 25\text{Mpa}$ ' não comportaria a usina de concreto com produção de 149 m³/h, utilizada na composição de referência para o cálculo do sobrepreço, pois seria específica para obras de grande vulto, como as de construção de pavimentos rígidos, cujo consumo médio de concreto seria de 1.584 m³/km.

80. De fato, assiste razão ao Dnit. A composição utilizada no cálculo do sobrepreço, própria para execução de pavimentos rígidos, não é específica para o porte da obra em apreço. A composição com usina de concreto, apresentada pela unidade local do Dnit, com produtividade de 33,20 m³/h mostra-se mais adequada ao volume de 'concreto estrutural $fck = 25\text{Mpa}$ ' previsto para obra (10 mil m³).

81. Pelos motivos já expostos, adota-se a distância de transporte do cimento de 416 km, e brita comercial, condicionada à possibilidade de repactuação do preço caso seja comprovado em estudos técnico-econômico a viabilidade de utilização de brita produzida.

82. Acrescente-se que não foi considerado o transporte de brita da composição apresentada pela manifestante, pois a usina de concreto está instalada ao lado do depósito de brita, dentro da pedreira da empresa Sanches Tripoloni, e a composição de referência inclui o transporte em caminhão betoneira da massa até o local de aplicação.

83. Com os ajustes apresentados acima, o preço de referência fica corrigido para R\$

474,68

/m³ (fls. 8/9 da peça 89), e o sobrepreço nesse serviço passa a ser de R\$

709.166,02 em relação ao valor no edital e apresenta um desconto de R\$

73.580,00, quando comparado ao valor da proposta vencedora.

84. Sendo assim, em que pese o sobrepreço de R\$

709.166,02 em relação ao edital, considerando a proposta vencedora do certame, até a conclusão dos estudos técnicos e econômicos sobre a possibilidade de utilização, ou não, de brita produzida, não se pode concluir pelo sobrepreço neste item, haja vista o desconto apresentado pela licitante vencedora.

d) 'microestaca d=250 mm'

85. A manifestante reconhece a adequação da composição para esse serviço, indicada no relatório de auditoria, exceto quando à necessidade de incluir o insumo 'tubo de PVC DN 40 mm' e a distância de transporte de cimento de 416 km.

86. Como na execução da microestaca é utilizado o tubo para injetar a calda de cimento, acata-se a alegação da manifestante e inclui-se o insumo na composição de preço unitária de referência.

87. Quanto à distância de transporte do cimento, nesse serviço é utilizado cimento em saco e, como já exposto, há centro de distribuição de cimento em Maringá/PR, e a distância considerada é de 16 km.

88. Com o ajuste acima, o preço unitário de referência passa a ser de R\$

475,21/m (fl. 10 da peça 89).

89. O sobrepreço nesse item é de R\$

620.730,11, comparado ao edital, e de R\$

545.923,31 em relação à proposta vencedora.

e) 'execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310 mm escavadas em rocha' e 'execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410 mm escavadas em solo'

90. Inicialmente é importante ressaltar que, antes de se utilizar a composição de referência adotada pela auditoria, compôs-se uma referência com os preços das cotações obtidas no site da Revista Construção e Mercado para esses serviços (peças 56 e 57), soma dos custos dos materiais e dos respectivos transportes, obtendo-se valores próximos aos da referência adotada (fl. 2 da peça 92).

91. Além disso, para melhor legitimar a referência utilizada, a partir das composições do projeto executivo orçado, corrigiu-se o quantitativo do aço, a DMT do transporte do cimento em sacos, e o preço da execução das estacas tipo raiz conforme cotações obtidas no site da Revista Construção e Mercado. Os valores calculados ficaram próximos aos da referência utilizada pela auditoria (fls. 3/4 da peça 92)

92. Ainda, obteve-se os preços para esses serviços no DER-SP para março/2010, e os valores obtidos também convalidam a referência utilizada (fl. 5 da peça 92), conforme se observa na tabela a seguir.

Serviço	Referência 1	Referência 2	DER-SP	Sicro3 adaptado
Estaca Raiz, perfurada no solo, com Ø=41 cm	518,78	610,78	526,21	513,45
Estaca Raiz, perfurada na rocha, com Ø=31 cm	923,67	985,71	935,30	1.027,01

Ref. - 1: cotação da execução do serviço obtida junto à Revista Construção e Mercado acrescido dos custos dos materiais e dos transportes (fl. 2 da peça 92)

Ref. - 2: composição do orçamento base do edital, com correção do consumo de aço CA-50 e do preço da execução do serviço (fls. 3/4 da peça 92)

DER-SP: tabela de preços do Departamento de Estradas de Rodagem - São Paulo - 31/03/2010 (fl. 5 da peça 92) com o BDI de 35% corrigido para 27,84% ((R\$ DER-SP / 1,35) * 1,2784)



93. Portanto, não procede a alegação de que seria temerária a utilização do Sicro3, pois a convergência dos preços apresentados acima demonstra a adequação da referência. Além do mais, utilizou-se apenas a composição detalhada do Sicro3 como parâmetro, os custos dos insumos e equipamentos da composição de referência, montada a partir do Sicro3, foram obtidos do Sicro2 (Paraná - março/2010).

94. A pertinência da composição de referência ainda é ratificada ao se verificar que os equipamentos exigidos na memória de cálculo do projeto executivo da obra (fl. 3 da peça 52) são contemplados na referência utilizada pela auditoria.

95. Diferentemente das composições detalhadas de referência, que são baseadas no Sicro3, do Dnit, as composições apresentadas pela manifestante incluem itens, tipo 'verba', referentes às cotações para perfuração das estacas raiz de 310 mm e 410 mm, não detalhando a composição do serviço.

96. A manifestante reconhece que o consumo de aço por metro de estaca tipo raiz na composição do projeto estaria superestimado, e apresenta memória de cálculo com quantitativo de consumo de aço no valor de 19,13kg/m (fl. 65 da peça 87).

97. Quanto a esse consumo de aço, não foi apresentado o projeto executivo das estacas tipo raiz, portanto, não foi possível verificar a exatidão do tamanho de transpasse (emenda nas barras de aço principais) alegado de 1,42 m.

98. Contudo, por prudência, entende-se aceitável esse transpasse, adotando o consumo de 19,13 kg/m de aço nas composições desses serviços, acrescentando-se 10% de perdas e 1,5% de arame recozido, conforme previsto na metodologia do Sicro3 (fl. 4 da peça 53).

99. Como o cimento utilizado nesse serviço é em saco, e há centro de distribuição em Maringá/PR, a DMT para o transporte comercial do cimento em sacos é de 16 km.

100. Com o ajuste no consumo do aço por metro de estaca, os preços unitários de referência passam a ser de R\$

1.027,01/m, para 'execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310 mm escavadas em rocha' (fl. 11 da peça 89), e de R\$

513,45/m, para 'execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410 mm escavadas em solo' (fl. 12 da peça 89).

101. O sobrepreço nesses serviços é de R\$

683.280,32 e de R\$

475.088,24, comparando aos preços do edital, e de R\$

663.559,66 e de R\$

401.844,82, em relação aos preços da proposta vencedora, para estaca tipo raiz de 310 mm em rocha e de 410 mm em solo, respectivamente.

f) 'aquisição de cimento asfáltico CAP 50/70 com polímero'

102. A manifestante reconhece a exatidão do apontamento da auditoria.

103. O preço de referência para 'aquisição de cimento asfáltico CAP 50/70 com polímero' é de R\$

1.939,38/t (fl. x da peça 89), com sobrepreços de R\$

389.906,30 em relação ao edital e de R\$

388.405,66 em relação à proposta vencedora.

g) 'execução de furos em concreto D=16 mm C<=10 cm para fixação de conector tipo vergalhão de aço CA-50 D=12,5 mm'



104. Para esse item, a manifestante dá razão à composição apresentada pela auditoria, com preço unitário de R\$

43,95 (fl. 13 da peça 89).

105. Destaque-se, conforme relatório de auditoria, que não foi analisada a produtividade deste serviço, bem como o coeficiente produtivo de 100% do equipamento, tendo em vista a ausência da memória de cálculo no projeto, cabendo ao Dnit comprovar estes parâmetros ou retificar a composição de custo da licitação.

106. Assim, mantém-se o sobrepreço nesse item de R\$

1.557.820,84 em relação ao preço do edital e de R\$

1.545.028,94 ante o preço da proposta vencedora.

h) 'corpo BSTC D=1,50 m AC/BC/PC'

107. A manifestação não contempla cálculos ou dados objetivos que comprovem, em termos estruturais, a necessidade de se executar todos os bueiros 'BSTC D=1,50 m' da obra em questão com tubos do tipo CA-4, especificados para aterros sobre os tubos maiores que 7,00 m e menores 8,50 m de espessura. Sem apresentar elementos comprobatórios, a alegação da SR-Dnit/PR tenta justificar a especificação do tubo CA-4, em locais com aterros inferiores a 3,50 m, em razão da sobrecarga decorrente do tráfego de veículos previsto para as vias marginais à rodovia, onde serão executados os bueiros.

108. Acerca dessa sobrecarga, o estudo obtido do site da Associação Brasileira de Fabricantes de Tubos de Concreto (ABTC), denominado 'Projeto Estrutural de Tubos de Concreto Armado', traz informações que indicam a diminuição da influência da sobrecarga do tráfego com o aumento do aterro:

'Considerando a soma dos dois efeitos [efeito do solo e de sobrecarga correspondente a um eixo com duas rodas de 72,6 KN], observa-se que a pressão total passa por um mínimo quando a altura de terra sobre o tubo é da ordem de 1,22 m (4 pés) e que para profundidades maiores o efeito da carga de do veículo diminui rapidamente' (fl. 24 da peça 93)

109. O recobrimento mínimo de aterro a ser executado sobre os tubos com diâmetro de 1,5 m é de 2,25 m, conforme determina a especificação de serviço Dnit 023/2006 - ES - Drenagem - Bueiros Tubulares de Concreto.

110. Conforme os projetos, verifica-se que a altura máxima de aterro sobre os bueiros projetados é inferior a 3,5 m.

111. Cabe esclarecer que os tipos de tubos especificados no desenho 6.2 do Álbum de Projetos-Tipo de Dispositivos de Drenagem - Dnit - 2006, conforme relação abaixo, são projetos tipo utilizados nas obras rodoviárias do Dnit, classificados em função da altura de aterro sobre a geratriz superior do tubo.

- CA-1 (altura de aterro) de 1,0 m a 3,5 m;
- CA-2 (altura de aterro) menor ou igual a 5,0 m;
- CA-3 (altura de aterro) menor ou igual a 7,0 m; e
- CA-4 (altura de aterro) menor ou igual a 8,5 m.

112. O consumo de aço por metro linear de corpo de bueiros com diâmetro de 1,50 m para os quatro tipos de tubos citados varia de 30 kg/m, para o CA-1, a 76 kg/m para o CA-4.

113. Ou seja, considerando que a altura dos aterros a serem executados sobre os bueiros projetados variará entre 2,25 m e 3,5 m, seguindo o estabelecido no álbum de projetos do Dnit, em princípio, até que a Autarquia apresente elementos objetivos que justifiquem a adoção do tubo CA-4, o tipo de tubo indicado para o caso em questão é o CA-1.

114. Conforme já mencionado, o cimento utilizado nesse serviço é em sacos, e a DMT considerada nesta instrução é de 16 km.



115. Com base no exposto, mantém-se o preço unitário de referência de R\$ 1.249,64/m (fls. 14/15 da peça 89), refletindo o sobrepreço de R\$ 757.936,98, ante o preço do edital, e de R\$ 671.895,86 em relação ao preço contratado.

i) ‘base de solo cimento com mistura de 6% de cimento em usina’ e ‘sub-base de solo melhorado com cimento com mistura de 3% de cimento em usina’

116. Em relação a esses serviços, a manifestante alega que deveria ser incluído nas composições de referência o transporte comercial do cimento a granel.

117. Conforme analisado, entende-se, nesta instrução, ser pertinente a inclusão do transporte comercial para o cimento a granel, com DMT de 416

km.

118. Considerando que o projeto prevê a usinagem do solo-cimento, a utilização de cimento a granel mostra-se adequada.

119. Os sobrepreços em relação aos preços unitário do edital seriam referentes à utilização de cimento em sacos (R\$

0,36/kg) em vez de cimento a granel (R\$

0,30/kg).

120. Utilizando cimento a granel, calcularam-se os novos preços de referência para esses serviços, obtendo-se os valores de R\$

115,50/m e R\$

83,38/m (fls. 16/19 da peça 89) de ‘base de solo cimento com mistura de 6% de cimento em usina’ e ‘sub-base de solo melhorado com cimento com mistura de 3% de cimento em usina’, respectivamente.

121. Considerando os novos valores de referência, verificam-se, respectivamente para os serviços de ‘base de solo cimento com mistura de 6% de cimento em usina’ e ‘sub-base de solo melhorado com cimento com mistura de 3% de cimento em usina’, sobrepreços de R\$

153.352,93 e de R\$

53.263,97, se comparados com os preços unitários do edital, e descontos de R\$

13.327,32 e R\$

39.073,22, ante os preços da proposta vencedora do certame.

j) ‘corpo BTTC D=1,50 m AC/BC/PC’

122. Assim como na análise do item ‘h’ acima, a manifestação não contempla cálculos ou dados objetivos que comprovem, em termos estruturais, a necessidade de se executar todos os bueiros ‘BTTC D=1,50 m’ da obra em questão com tubos do tipo CA-4, especificados para aterros sobre os tubos maiores que 7,00 m e menores 8,50 m de espessura. Sem apresentar elementos comprobatórios, a alegação da SR-Dnit/PR tenta justificar a especificação do tubo CA-4, em locais com aterros inferiores a 3,50 m, em razão da sobrecarga decorrente do tráfego de veículos previsto para as vias marginais à rodovia, onde serão executados os bueiros.

123. Acerca dessa sobrecarga, o estudo obtido do site da Associação Brasileira de Fabricantes de Tubos de Concreto (ABTC), denominado ‘Projeto Estrutural de Tubos de Concreto Armado’, traz informações que indicam a diminuição da influência da sobrecarga do tráfego com o aumento do aterro:

‘Considerando a soma dos dois efeitos [efeito do solo e de sobrecarga correspondente a um eixo com duas rodas de 72,6 KN], observa-se que a pressão total passa por um mínimo quando a altura de



terra sobre o tubo é da ordem de 1,22 m (4 pés) e que para profundidades maiores o efeito da carga de do veículo diminui rapidamente' (fl. 24 da peça 93)

124. O recobrimento mínimo de aterro a ser executado sobre os tubos com diâmetro de 1,5 m é de 2,25 m, conforme determina a especificação de serviço Dnit 023/2006 - ES - Drenagem - Bueiros Tubulares de Concreto.

125. Conforme os projetos, verifica-se que a altura máxima de aterro sobre os bueiros projetados é inferior a 3,5 m.

126. Cabe esclarecer que os tipos de tubos especificados no desenho 6.2 do Álbum de Projetos-Tipo de Dispositivos de Drenagem - Dnit – 2006, conforme relação abaixo, são projetos tipo utilizados nas obras rodoviárias do Dnit, classificados em função da altura de aterro sobre a geratriz superior do tubo.

- CA-1 (altura de aterro) de 1,0 m a 3,5 m;
- CA-2 (altura de aterro) menor ou igual a 5,0 m;
- CA-3 (altura de aterro) menor ou igual a 7,0 m; e
- CA-4 (altura de aterro) menor ou igual a 8,5 m.

127. O consumo de aço por metro linear de corpo de bueiros com diâmetro de 1,50 m para os quatro tipos de tubos citados varia de 30 kg/m, para o CA-1, a 76 kg/m para o CA-4.

128. Ou seja, considerando que a altura dos aterros a serem executados sobre os bueiros projetados variará entre 2,25 m e 3,5 m, seguindo o estabelecido no álbum de projetos do Dnit, em princípio, até que a Autarquia apresente elementos objetivos que justifiquem a adoção do tubo CA-4, o tipo de tubo indicado para o caso em questão é o CA-1.

129. Conforme já mencionado, o cimento utilizado nesse serviço é em sacos, e a DMT considerada nesta instrução é de 16 km.

130. Assim, considerando o tipo de tubo CA-1 para o serviço em questão, o preço unitário de referência calculado é de R\$

3.595,66/m (fl. 20 da peça 89), e o sobrepreço desse item é de R\$

524.962,72, em face do preço do edital, e de R\$

466.964,16, quando comparado ao preço da proposta vencedora.

k) 'base de brita graduada'

131. O sobrepreço nesse item, inicialmente apontado pela auditoria, seria devido à utilização de brita comercial em vez de brita produzida, mais barata.

132. Conforme já analisado, nesta instrução será considerada brita comercial, condicionada à apresentação de estudos que demonstrem a possibilidade técnica e econômica, ou não, de utilização de brita produzida.

133. Todavia, o sobrepreço em relação ao edital se mantém em razão de a planilha do edital considerar a DMT da brita comercial de 14,4 km para o transporte, sendo que a pedreira comercial mais próxima (a mesma da primeira etapa da obra) está a 4,54 km.

134. Portanto, considerando o custo da brita comercial e a DMT de 4,54 km, verifica-se, com o preço unitário de referência de R\$

80,26/m³ (fl. 21 da peça 89), sobrepreço de R\$

334.664,06 em relação ao preço unitário do edital, e desconto de R\$

27.041,37, em relação à proposta vencedora.

l) 'dreno longitudinal profundo para corte em solo (DPS 08) AC/BC'

135. A irregularidade nesse item decorre da utilização de tubo de PVC em vez de tubo de concreto poroso e de brita comercial.



136. A manifestante reconhece ser devida a correção da composição unitária quanto ao tipo de tubo utilizado.

137. Em relação ao tipo de brita a ser empregado no serviço, conforme já analisado, será considerado o custo comercial do material, condicionada à apresentação pelo Dnit de estudos que demonstre a possibilidade técnica e econômica, ou não, de utilização de brita produzida.

138. Considerou-se a DMT da pedreira comercial mais próxima de 4,54 km.

139. Com a utilização de tubo de PVC, o tipo de brita comercial e a DMT para fornecimento deste agregado de 4,54 km, obteve-se o preço de referência de R\$

106,50/m para o serviço (fl. 22 da peça 89), valor que reflete nos sobrepreços de R\$

141.662,00 e de R\$

36.186,20, em relação ao preço unitário do edital e da proposta vencedora, respectivamente.

m) 'transporte de materiais betuminosos a quente e a frio'

140. Não prospera a alegação de que a alteração da distância de transporte de materiais betuminosos de 414

km (origem em Araucária/PR) para 70

km (a partir de Apucarana/PR) imputaria desequilíbrio econômico-financeiro à proposta, haja vista que os preços de materiais betuminosos publicados pela ANP já incluem o valor do frete de transferência (transporte da refinaria até a distribuidora), conforme apontado por esta Corte de Contas (Acórdão 812/2011 - Plenário - TCU).

141. Portanto, como os preços de aquisição dos materiais betuminosos estão de acordo com os preços publicados pela ANP para a Região Sul, que já consideram o frete de transferência, mantém-se a DMT de 70 km adotada no cálculo dos preços de referência dos transportes.

142. Sendo assim, permanecem os preços unitários de referência inicialmente calculados para os serviços de 'transporte de cimento asfáltico CAP-50/ 70' de R\$ 72,54/t, e de R\$

65,34/t para o serviço de 'transporte do asfalto diluído CM-30' (fl. 23 da peça 89).

143. Com a adoção desses preços de referência, tem-se o sobrepreço de R\$

249.004,17 em relação ao edital, e de R\$

247.509,19 frente aos preços unitários da proposta vencedora para esses itens.

V) DA CONCLUSÃO

144. Consoante os motivos expostos acima, foram consideradas pertinentes e acatadas parcialmente as alegações da SR-Dnit/PR, procedendo-se às seguintes correções:

- inclusão do transporte comercial para o cimento a granel com DMT de 416 km;
- utilização de brita comercial, condicionada à apresentação pelo Dnit de estudos técnico-econômicos que comprovem a viabilidade, ou não, de se utilizar brita produzida;
- alteração do consumo de cimento para 75 kg/m no serviço de 'tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 Ø=32mm';
- adoção de composição de equipe mecânica com capacidade produtiva de 33,2 m³/h para usinagem de 'concreto estrutural fck = 25MPa';
- inclusão do insumo 'tubo de PVC DN 40 mm' na composição de referência para o serviço de 'microestaca d=250 mm';
- alteração do consumo de aço CA-50 para 19,13



kg/m nos serviços de 'execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310 mm escavadas em rocha' e 'execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410 mm escavadas em solo';

145. Considerando os ajustes acima listados, calcula-se o sobrepreço R\$ 13.138.682,29, representando 9,68% sobre o valor do Edital 499/2010-09 (R\$

135.685.260,53), resumido na tabela abaixo e detalhado às fls. 1 da peça 89.

Discriminação	Sobrepreço (R\$)
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing=32\text{mm}$	3.087.630,20
Barreira de segurança dupla AC/BC	3.231.677,75
Concr estr.fck=25mpa-c.raz.uso ger conf.lanç. AC/BC	709.166,02
Micro estaca $\varnothing=250\text{mm}$	620.730,11
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310mm escavadas em rocha	683.280,32
Aquisição de cimento asfáltico CAP-50/70 c/polímero	389.906,30
Execução de furos em concreto d=16mm c<=10cm fixação de conec. tipo vergalhões de ca-50 $\varnothing=12,5\text{mm}$	1.557.820,84
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410mm escavadas em solo	475.088,24
Corpo BSTC d=1,50 m AC/BC/PC	757.936,98
Base de solo cimento c/ mistura em usina 6%	153.352,93
Sub-base de solo melhor. c/ cimento mist. em usina 3%	53.263,97
Corpo BTTC d=1,50 m AC/BC/PC	524.962,72
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing=32\text{mm}$	168.535,68
Base de brita graduada BC	334.664,06
Dreno longit.prof. p/corte em solo - DPS 08 AC/BC	141.662,00
Transporte de cimento asfáltico CAP-50/ 70	236.122,05
Transporte do asfalto diluído CM-30	12.882,12

146. E, considerando-se os preços unitários da proposta vencedora do certame, os serviços de 'base de brita graduada BC', 'base de solo cimento c/ mistura em usina 6%', 'Sub-base de solo melhor. c/ cimento mist. em usina 3%' e 'concr estr.fck=25mpa-c.raz.uso ger conf.lanç. AC/BC', em princípio, não ensejariam prejuízo ao erário, haja vista os descontos apresentados nesses serviços.

147. E, ainda com base nos preços unitários da proposta vencedora, tem-se o sobrepreço de R\$

10.591.840,93, representando 8,09% sobre o valor total inicial da proposta vencedora (R\$

130.991.722,17), conforme resumo abaixo e detalhes às fls. 2 da peça 89.

Discriminação	Sobrepreço (R\$)
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing=32\text{mm}$	2.858.965,20
Barreira de segurança dupla AC/BC	2.762.294,16
Concr estr.fck=25mpa-c.raz.uso ger conf.lanç. AC/BC	(73.580,00)
Micro estaca $\varnothing=250\text{mm}$	545.923,31
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310mm escavadas em rocha	663.559,66
Aquisição de cimento asfáltico CAP-50/70 c/polímero	388.405,66
Execução de furos em concreto d=16mm c<=10cm fixação de conec. tipo vergalhões de ca-50 $\varnothing=12,5\text{mm}$	1.545.028,94
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410mm escavadas em solo	401.844,82
Corpo BSTC d=1,50 m AC/BC/PC	671.895,86
Base de solo cimento c/ mistura em usina 6%	(13.327,32)
Sub-base de solo melhor. c/ cimento mist. em usina 3%	(39.073,22)

Discriminação	Sobrepreço (R\$)
Corpo BTTC d=1,50 m AC/BC/PC	466.964,16
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 Ø=32mm	156.285,68
Base de brita graduada BC	(27.041,37)
Dreno longit.prof. p/corte em solo - DPS 08 AC/BC	36.186,20
Transporte de cimento asfáltico CAP-50/ 70	234.676,44
Transporte do asfalto diluído CM-30	12.832,75

148. Cumpre a esta Secretaria Especializada informar que o indício de sobrepreço em relação ao serviço de 'dreno longit.prof. p/corte em solo - DPS 08 AC/BC' no Contrato 35/2008-09 encontra-se em análise no âmbito do processo TC

028.677/2009-6. E que a Concorrência 499/2010-09 encontra-se concluída, porém o objeto não foi adjudicado, pois a SR-Dnit/PR aguarda a decisão desta Corte de Contas acerca da continuidade ou não do certame, não sendo necessária a oitiva da vencedora do certame nesse momento.

149. Ressalte-se que a alegação de que parte do sobrepreço equivalente a R\$

7.651.309,49 seria decorrente da utilização do custo de brita produzida e da consideração de distância do transporte do cimento aquém da necessária não se sustenta. Conforme visto na análise, mesmo após se acatar a adoção da DMT de projeto para o transporte do cimento a granel e de se utilizar o custo da brita comercial nos cálculos dos preços de referência dos serviços, o sobrepreço em relação à proposta declarada vencedora no certame se manteve relevante (R\$

10.591.840,93).

150. Por fim, avalia-se que os pressupostos necessários à adoção da medida acautelatória inicialmente proposta permanecem.

151. Frente aos sobrepreços apresentados acima, alguns inclusive reconhecidos pela Autarquia (conforme relação a seguir), entende-se que resta configurada a fumaça do bom direito.

Discriminação	Sobrepreço (R\$)
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 Ø=32mm	1.984.305,62
Barreira de segurança dupla	814.493,64
Micro estaca Ø=250mm	446.432,16
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310mm escavadas em rocha	234.094,08
Aquisição de cimento asfáltico CAP-50/70 c/polímero	388.405,66
Execução de furos em concreto D=16mm C<=10cm fixação de conec. tipo vergalhões de CA-50 Ø=12,5mm	1.545.028,94
Dreno longit.prof. p/corte em solo - DPS 08 AC/BC	1.247,80

152. Os indícios de irregularidade infringem os art. 6º, inciso IX e X; art. 7º, § 4º; art. 40, §2º, inciso II, todos da lei nº 8.666/93; art. 127 da lei nº 12.309/2010 (LDO de 2011).

153. O periculum in mora está caracterizado, tendo em vista que, caso seja levado a termo o processo licitatório e, conseqüentemente, a assinatura do contrato, pode-se incorrer na escolha que não seja a mais vantajosa para a Administração Pública, com significativo potencial de dano ao erário decorrente de falhas de projeto e preços excessivos devido a quantitativos inadequados, com potencial dano de R\$

10.591.840,93 (março de 2010) em relação à proposta vencedora do certame. O perigo da demora inverso encontra-se mitigado, em face de não haver adjudicação, e de a obra em questão tratar de licitação complementar à primeira etapa, ainda não concluída.

154. Conforme solicitado em Despacho do Ministro Relator, examina-se a possibilidade de aproveitamento do certame, depois de corrigidos os preços unitário apontados com sobrepreço.

'[...] há que se examinar a possibilidade de, uma vez confirmadas as irregularidades, corrigir os valores dos itens em que se constatou sobrepreço, aproveitando-se o certame realizado.' (fl. 3 da peça 84).

155. Prosseguir com o certame, no qual foi apontado sobrepreço, não estaria de acordo com a Lei, situação na qual a anulação do processo licitatório mostra-se mais indicada.

156. Porém, considerando que a licitação encontra-se em fase de conclusão, restando adjudicar e firmar contrato; o objeto do Edital 499/2010-09 trata da continuação das obras de implantação do Contorno Norte de Maringá, e que a primeira etapa está quase concluída (93,7% executado); e a revogação desse Edital poderá implicar em atraso na conclusão da etapa complementar das obras desse contorno rodoviário, caso o Tribunal venha entender que o certame possa prosseguir, com o fim de resguardar o Erário, entende-se que a continuação dessa licitação deva ser condicionada à correção dos preços dos itens apontados com sobrepreço aos valores máximos relacionados a seguir:

Discriminação do serviço	Preço Unitário (R\$)
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing=32\text{mm}$	252,43
Barreira de segurança dupla dner pro 176/ 86 AC/BC	178,32
Concr estr.fck=25mpa-c.raz.uso ger conf.lanç. AC/BC	474,68
Micro estaca $\varnothing=250\text{mm}$	475,21
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310mm escavadas em rocha	1.027,01
Aquisição de cimento asfáltico CAP-50/70 c/polímero	1.939,38
Execução de furos em concreto d=16mm c<=10cm fixação de conec. tipo vergalhões de ca-50 $\varnothing=12,5\text{mm}$	43,95
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410mm escavadas em solo	513,45
Corpo BSTC d=1,50 m AC/BC/PC	1.249,64
Base de solo cimento c/ mistura em usina 6%	115,50
Sub-base de solo melhor. c/ cimento mist. em usina 3%	83,38
Corpo BTTC d=1,50 m AC/BC/PC	3.595,66
Base de brita graduada BC	80,26
Dreno longit.prof. p/corte em solo - DPS 08 AC/BC	106,50
Transporte de cimento asfáltico CAP-50/ 70	72,54
Transporte do asfalto diluído CM-30	65,34

157. Em face dos novos elementos acostados aos autos, e da manutenção do sobrepreço de R\$ 13.138.682,29, representando 9,68% sobre o valor do Edital 499/2010-09, entende-se necessários os seguintes encaminhamentos:

- com fundamento no art. 276 do Regimento Interno/TCU, determinar ao Dnit que suspenda o Edital de Concorrência 499/2010-09 até que este Tribunal decida a respeito do mérito da questão suscitada.

- com fundamento no art. 276, § 3º do Regimento Interno/TCU, para a garantia do contraditório, promover a oitiva do Dnit para que se manifeste, em 15 dias, acerca dos indícios de sobrepreço no orçamento do Edital 499/2010-09, indicados nos serviços abaixo relacionados:

Discriminação	Sobrepreço (R\$)
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing=32\text{mm}$	3.087.630,20
Barreira de segurança dupla AC/BC	3.231.677,75
Concr estr.fck=25mpa-c.raz.uso ger conf.lanç. AC/BC	709.166,02
Micro estaca $\varnothing=250\text{mm}$	620.730,11
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310mm escavadas em rocha	683.280,32
Aquisição de cimento asfáltico CAP-50/70 c/polímero	389.906,30
Execução de furos em concreto d=16mm c<=10cm fixação de conec. tipo	1.557.820,84

Discriminação	Sobrepreço (R\$)
vergalhões de ca-50 $\varnothing=12,5\text{mm}$	
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410mm escavadas em solo	475.088,24
Corpo BSTC d=1,50 m AC/BC/PC	757.936,98
Base de solo cimento c/ mistura em usina 6%	153.352,93
Sub-base de solo melhor. c/ cimento mist. em usina 3%	53.263,97
Corpo BTTC d=1,50 m AC/BC/PC	524.962,72
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing=32\text{mm}$	168.535,68
Base de brita graduada BC	334.664,06
Dreno longit.prof. p/corte em solo - DPS 08 AC/BC	141.662,00
Transporte de cimento asfáltico CAP-50/ 70	236.122,05
Transporte do asfalto diluído CM-30	12.882,12

- com fundamento no art. 251 do Regimento Interno/TCU, determinar ao Dnit para que apresente, em até 90 dias, a esta Corte de Contas, estudos conclusivos acerca da viabilidade técnico-econômica da aplicação ou não da solução mais econômica com brita produzida. Tais estudos deverão contemplar as jazidas potenciais, circunvizinhas ao trecho, que não possuam licenciamento ou lavra concedida pelo DNPM.

158. E também, além da comunicação ao Congresso Nacional, a oitiva do Dnit, com fundamento no 5º, inc. LV da Constituição Federal (fls. 41/42 da peça 78) acerca da irregularidade de 'Projeto executivo deficiente ou desatualizado'.

VI) PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

159. Ante todo o exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, com as seguintes propostas:

I – determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno/TCU, que suspenda o Edital de Concorrência 499/2010-09 até que este Tribunal decida a respeito do mérito em relação ao sobrepreço de R\$ 13.138.682,29, representando 9,68% sobre o valor do Edital 499/2010-09;

II – promover, com fundamento no art. 276, § 3º do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Dnit para que se manifeste, em 15 dias, acerca dos indícios de sobrepreços no orçamento do Edital 499/2010-09, indicados nos serviços abaixo relacionados:

Discriminação	Sobrepreço (R\$)
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing=32\text{mm}$	3.087.630,20
Barreira de segurança dupla AC/BC	3.231.677,75
Concr estr.fck=25mpa-c.raz.uso ger conf.lanç. AC/BC	709.166,02
Micro estaca $\varnothing=250\text{mm}$	620.730,11
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310mm escavadas em rocha	683.280,32
Aquisição de cimento asfáltico CAP-50/70 c/polímero	389.906,30
Execução de furos em concreto d=16mm c<=10cm fixação de conec. tipo vergalhões de ca-50 $\varnothing=12,5\text{mm}$	1.557.820,84
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410mm escavadas em solo	475.088,24
Corpo BSTC d=1,50 m AC/BC/PC	757.936,98
Base de solo cimento c/ mistura em usina 6%	153.352,93
Sub-base de solo melhor. c/ cimento mist. em usina 3%	53.263,97
Corpo BTTC d=1,50 m AC/BC/PC	524.962,72
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing=32\text{mm}$	168.535,68
Base de brita graduada BC	334.664,06
Dreno longit.prof. p/corte em solo - DPS 08 AC/BC	141.662,00



Discriminação	Sobrepço (R\$)
Transporte de cimento asfáltico CAP-50/ 70	236.122,05
Transporte do asfalto diluído CM-30	12.882,12

III – determinar ao Dnit, com fundamento no art. 251 do Regimento Interno/TCU, que, em até 90 dias, apresente a esta Corte de Contas estudos conclusivos acerca da viabilidade técnico-econômica da aplicação ou não da solução mais econômica de execução da obra com brita produzida. Tais estudos deverão contemplar as jazidas potenciais, circunvizinhas ao trecho, que não possuam licenciamento ou lavra concedida pelo DNPM;

IV - proceder, com fundamento no art. 5º, inc. LV da Constituição Federal, a oitiva do Dnit, para que se manifeste, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos seguintes indícios de irregularidades no âmbito do Edital 499/2010-09:

a) deficiência no projeto geométrico da obra, mais especificamente no km 3+320, onde se localiza a ponte sobre o Ribeirão Maringá; fato que poderá ocasionar em determinação do TCU para que o Dnit corrija os problemas detectados;

b) ausência de justificativas e memória de cálculo das estruturas pertencentes às obras no km 10+140 do Contorno Norte, na altura da Avenida Pedro Taques, de modo a legitimar a solução de engenharia encontrada; o que poderá resultar em determinação deste Tribunal para que o Dnit revise os projetos nesse local;

V - encaminhar ao Dnit cópia da Deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentar, bem como das peças 78 e 89 a 93.

VI - comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV, alínea 'a', do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), no Edital de Concorrência Pública 499/2010-09, relativo a obras complementares de duplicação e adequação do Contorno Norte de Maringá/PR, na BR-376/PR, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R\$

10.591.840,93, em relação à proposta vencedora do certame.”

2. O Sr. Diretor da 2ª DT (fl. 23) e o Sr. Secretário da Secob-2 (fl. 24) manifestaram-se de acordo com a proposta de encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria realizada pela 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-2 no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, Superintendência Regional no Paraná, no período compreendido entre 27/01/2011 e 25/02/2011, tendo por objeto avaliar a legalidade, conformidade e economicidade das obras de implantação do Contorno Norte de Maringá/PR, na BR-376/PR, sendo que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 135.685.260,53, com base nos preços de referência de março de 2010.

2. O Contorno Norte de Maringá inicia-se no km 172,4 da BR-376 (Avenida Colombo) e termina no km 183,7, totalizando uma extensão de 17,94 km. Sua implantação tem por objetivo transferir o fluxo de veículos da BR-376/PR que circula dentro da cidade de Maringá. A construção do contorno já se encontrava definida no Plano Diretor da cidade, por isso a Prefeitura detinha a posse da maior parte da área. Para a execução foi concedida uma faixa de domínio de 60 metros ao longo de 17,6 km de extensão. A rodovia projetada (de pista dupla) conta com várias interseções, obras de arte especiais e vias marginais na totalidade do trecho.

3. O empreendimento como um todo não foi licitado no mesmo momento. Pela falta de recursos orçamentários, primeiramente foi licitada a construção de uma das duas pistas previstas (Edital 301/08-09). A complementação da obra é objeto do Edital de Concorrência 499/2010-09, ora fiscalizado. Os principais serviços previstos nesse Edital são:

- duplicação da linha geral nos trechos de pista simples;



- implantação de uma trincheira na interseção da Avenida Pedro Taques, e de viaduto do lado direito da Av. São Judas Tadeu;
- obra de emissário de águas pluviais no final do Contorno, na divisa com o Município de Sarandi;
- readequação geométrica da travessia do viaduto da Avenida Osires Guimarães na junção com a Rua Camilo Bula;
- preparação (eletrodutos e bases para postes) para instalação de iluminação pública da linha geral e das obras de arte especiais;
- restauração das avenidas marginais;
- implantação da plataforma de terraplenagem nos cortes do lado direito, onde estão previstas a construção de cortinas, por falta da largura necessária para a execução de taludes;
- passarelas, totalizando 12 unidades.

4. Ao apreciar o Relatório de Auditoria, em 05.04.2011, determinei a restituição dos autos à Secob-2, para que, preliminarmente:

4.1- com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, realize a oitiva prévia do Diretor-Geral do DNIT para que, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento, informe a situação atual da Concorrência nº 499/2010 e manifeste-se sobre o indício de sobrepreço apontado na presente fiscalização, encaminhando-lhe, como subsídio para resposta, cópia eletrônica do despacho e do relatório de auditoria;

4.2 - esclareça, no que se refere ao item “dreno longitudinal profundo p/corte em solo - DPS 08 AC/BC”, se o sobrepreço relativo ao Contrato nº 34/2008 está sendo tratado em outro processo em trâmite neste Tribunal ou será abordado no âmbito da presente fiscalização e, caso prevaleça a segunda opção, avalie a necessidade de propor, oportunamente, oitiva da empresa contratada para que, se for do seu interesse, manifeste-se sobre a irregularidade;

4.3 - proceda, igualmente, na hipótese de já ter havido a adjudicação do objeto da Concorrência nº 499/2010, à avaliação da necessidade de oitiva da empresa vencedora, nos mesmos moldes da alínea anterior.

5. Nesse momento, passo a examinar a manifestação preliminar por parte do Superintendente Regional do DNIT no Estado do Paraná, Sr. José da Silva Tiago, que fora encaminhada pelo Diretor-Geral do DNIT, Sr. Luiz Antonio Pagot, quanto aos fatos antes enumerados, sendo que adoto como razões de decidir a análise produzida pela Secob-2.

6. Em relação ao item 4.2, a Secob-2 informou que o possível sobrepreço decorrente da execução dos serviços de DPS-08 com tubo de PVC em vez de tubo de concreto no Contrato 35/2008-09, mencionado neste processo, está sendo tratado no processo TC-028.677/2009-6, que cuida do monitoramento das determinações constantes do item 9.3.3 do Acórdão 2716/2009 - Plenário - TCU, em fase de análise das razões de justificativa e manifestações apresentadas por aquela secretaria.

7. No que concerne ao item 4.3, conforme informado pela manifestante, em razão da relevância do sobrepreço e da classificação dessa irregularidade como IG-P, teria entendido ser prudente aguardar a decisão desta Corte acerca da paralisação ou não da licitação e não adjudicou o contrato, o que, segundo a SR-Dnit/PR, tornaria desnecessária a oitiva da empresa vencedora.

8. Quanto ao item 4.1, a Secob-2 concluiu, quando dos trabalhos de fiscalização, pela existência de indícios de sobrepreço no orçamento elaborado, no montante de R\$ 15.461.623,78, com base nos preços de referência de março de 2010, conforme o seguinte detalhamento:

“- *Tirante protendido para cortina - Aço ST 85/105 d=32 mm - R\$ 4.032.735,94;*

- *Barreira de segurança dupla - R\$ 3.502.421,60;*

- *Concreto estrutural fck = 25MPa - R\$ 1.262.259,61;*

- *Microestaca d=250 mm - R\$ 654.316,32;*

- *Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310 mm escavadas em rocha - R\$ 706.284,46;*

- *Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410 mm escavadas em solo - R\$ 520.421,98;*

- *Aquisição de cimento asfáltico CAP-50/70 c/polímero - R\$ 389.906,30;*

- *Execução de furos em concreto d=16 mm c<=10cm - R\$ 1.557.820,84;*



- Corpo BSTC $d=1,50$ m - R\$ 750.185,74;
- Base de solo cimento c/ mistura em usina 6% - R\$ 472.319,95;
- Sub-base de solo melhorado c/ cimento mistura em usina 3% - R\$ 225.108,36;
- Corpo BTTC $d=1,50$ m - R\$ 520.518,24;
- Base de brita graduada BC - R\$ 249.970,47;
- Dreno longitudinal profundo p/corte em solo - DPS 08 AC/BC - R\$ 186.949,80;
- Transporte de cimento asfáltico CAP-50/ 70 - R\$ 236.122,05;
- Transporte do asfalto diluído CM-30 - R\$ 12.882,12."

9. Na manifestação apresentada pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Paraná, consta informação de que a Concorrência nº 499/2010 estaria concluída e que o Relatório de Análise e Julgamento Final da Comissão Permanente de Licitação teria declarado vencedora a Construtora Sanches Tripoloni Ltda., com proposta no valor de R\$ 130.991.722,17, e desconto de 3,46%.

10. Em minuciosa análise empreendida pela Secob-2, as alegações da SR-Dnit/PR foram consideradas pertinentes e acatadas parcialmente, procedendo-se às seguintes correções:

- inclusão do transporte comercial para o cimento a granel com DMT de 416 km;
- utilização de brita comercial, condicionada à apresentação pelo DNIT de estudos técnico-econômicos que comprovem a viabilidade, ou não, de se utilizar brita produzida;
- alteração do consumo de cimento para 75 kg/m no serviço de "tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing=32$ mm";
- adoção de composição de equipe mecânica com capacidade produtiva de 33,2 m³/h para usinagem de "concreto estrutural fck = 25MPa";
- inclusão do insumo "tubo de PVC DN 40 mm" na composição de referência para o serviço de "microestaca $d=250$ mm";
- alteração do consumo de aço CA-50 para 19,13

kg/m nos serviços de "execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310 mm escavadas em rocha" e "execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410 mm escavadas em solo".

11. Considerando os ajustes acima listados, calculou-se o sobrepreço de R\$ 13.138.682,29, representando 9,68% sobre o valor do Edital 499/2010-09, no montante de R\$ 135.685.260,53.

12. Tomando-se como base os preços unitários da proposta vencedora da Construtora Sanches Tripoloni Ltda., tem-se o sobrepreço de R\$ 10.591.840,93, representando 8,09% sobre o valor inicial da proposta vencedora, qual seja, R\$ 130.991.722,17.

13. A SR-Dnit/PR reconheceu alguns sobrepreços apontados pela equipe de auditoria deste Tribunal, totalizando R\$ 5.414.007,90, conforme a seguir especificado:

Discriminação	Sobrepreço (R\$)
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing=32$ mm	1.984.305,62
Barreira de segurança dupla	814.493,64
Micro estaca $\varnothing=250$ mm	446.432,16
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310mm escavadas em rocha	234.094,08
Aquisição de cimento asfáltico CAP-50/70 c/polímero	388.405,66
Execução de furos em concreto D=16mm C<=10cm fixação de conec. tipo vergalhões de CA-50 $\varnothing=12,5$ mm	1.545.028,94
Dreno longit.prof. p/corte em solo - DPS 08 AC/BC	1.247,80

14. Concluindo, a Secob-2 manteve seu posicionamento acerca da existência de sobrepreço, agora no montante de R\$ 13.138.682,29, em razão do acatamento das alegações referidas anteriormente no item 10, e propugnou pela suspensão do Edital de Concorrência nº 499/2010-09 até que este Tribunal decida a respeito do mérito do sobrepreço aqui apontado; pela oitiva do DNIT para que se manifeste no prazo de 15 dias sobre os indícios de sobrepreço no orçamento do mencionado edital e sobre os indícios de outras



irregularidades verificadas no referido edital; pela fixação do prazo de 90 dias para que o DNIT apresente a esta Corte de Contas estudos conclusivos acerca da viabilidade técnico-econômica da aplicação ou não da solução mais econômica de execução da obra com brita produzida e, por fim, pela comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

15. Penso, todavia, de forma divergente especificamente quanto à proposta de suspensão do referido edital pelas razões que passo a expor.

16. A comissão de licitação da Superintendência Regional do DNIT no Estado do Paraná declarou vencedora do certame a Construtora Sanches Tripoloni Ltda., não tendo, até o momento, havido a fase de adjudicação do objeto nem a celebração do respectivo contrato, estando no aguardo de decisão deste Tribunal sobre a matéria. Assim, a intervenção deste Tribunal deve levar em conta a atual fase do procedimento licitatório.

17. O objeto do Edital de Concorrência 499/2010-09 trata da continuação das obras de implantação do Contorno Norte de Maringá/PR, sendo que a primeira etapa está quase concluída, com 93,7% executados pela mesma Construtora Sanches Tripoloni Ltda., fazendo com que a suspensão do processo licitatório possa vir a trazer sérias consequências para a conclusão da obra e, quiçá, transformar-se em mais um caso de obra inacabada não produzindo os benefícios esperados pela população e não resguardando o erário de possíveis prejuízos advindos de retomada futura e incerta das obras.

18. Defendo, pois, que este Colendo Tribunal, com suporte no inciso IX, art. 71, da Constituição Federal, c/c o art. 45, da Lei Orgânica desta Casa, fixe prazo para que o DNIT adote providências no sentido de corrigir os preços dos itens apontados com sobrepreço aos valores máximos calculados pela 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras deste Tribunal, cabendo à autoridade administrativa competente, dentro do seu juízo de conveniência e oportunidade, decidir sobre a continuidade do procedimento licitatório, desde que respeitados os mencionados valores máximos, adotando, qualquer que seja a decisão, medidas para resguardar o interesse público.

19. Considero acertada a posição adotada pela SR-DNIT/PR, comentada no item 7 deste Voto, de não exigência do estabelecimento do contraditório e da ampla defesa no estágio em que se encontra este processo, visto que não se concretizou o direito adquirido nem o ato jurídico perfeito decorrentes da adjudicação do objeto licitado, conforme entendimento por mim defendido e acatado pelo Plenário desta Casa constante do Acórdão nº 111/2007.

20. Por essa linha de raciocínio, comunico a este Plenário que, com fulcro no §2º, do art. 2º, da Resolução-TCU nº 36/95, indeferi, por Despacho, a solicitação de ingresso como interessada da Construtora Sanches Tripoloni Ltda., representada por advogado devidamente constituído, Sr. Jamil Josepetti Junior, objetivando ter vista e cópia dos autos, sendo oportuno destacar que, na mesma oportunidade, recebi em meu Gabinete memorial apresentado por essa empresa.

21. Finalmente, acolho as demais propostas antes elencadas no item 14, com os ajustes de forma que considero devam ser feitos.

Ante o exposto, 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 8 de junho de 2011.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1531/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-002.395/2011-8.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Responsável: José da Silva Tiago (CPF 089.172.641-15)
4. Entidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte



no Estado do Paraná – SR-DNIT/PR

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (SECOB-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT – Superintendência Regional no Estado do Paraná, no âmbito do Fiscobras 2011, referente ao Edital de Concorrência Pública 499/2010-09, cujo objetivo é a avaliação das obras complementares de duplicação e adequação do Contorno Norte de Maringá/PR, na BR-376/PR.

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

9.1. fixar o prazo de 30 (trinta) dias, com suporte no inciso IX, art. 71, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei Orgânica desta Casa, para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT – Superintendência Regional no Estado do Paraná, adote providências no sentido de corrigir os preços dos itens apontados com sobrepreço aos valores máximos calculados pela 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras deste Tribunal, constantes da tabela abaixo, cabendo à autoridade administrativa competente, dentro do seu juízo de conveniência e oportunidade, decidir sobre a continuidade do procedimento licitatório, desde que respeitados os mencionados valores máximos, adotando, qualquer que seja a decisão, medidas para resguardar o interesse público:

Discriminação do serviço	Preço Unitário (R\$)
Tirante protendido p/ cortina aço ST 85/105 $\varnothing$ =32mm	252,43
Barreira de segurança dupla dner pro 176/ 86 AC/BC	178,32
Concr estr.fck=25mpa-c.raz.uso ger conf.lanç. AC/BC	474,68
Micro estaca $\varnothing$ =250mm	475,21
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=310mm escavadas em rocha	1.027,01
Aquisição de cimento asfáltico CAP-50/70 c/polímero	1.939,38
Execução de furos em concreto d=16mm c<=10cm fixação de conec. tipo vergalhões de ca-50 $\varnothing$ =12,5mm	43,95
Execução de estaca tipo raiz de diâmetro=410mm escavadas em solo	513,45
Corpo BSTC d=1,50 m AC/BC/PC	1.249,64
Base de solo cimento c/ mistura em usina 6%	115,50
Sub-base de solo melhor. c/ cimento mist. em usina 3%	83,38
Corpo BTTC d=1,50 m AC/BC/PC	3.595,66
Base de brita graduada BC	80,26
Dreno longit.prof. p/corte em solo - DPS 08 AC/BC	106,50
Transporte de cimento asfáltico CAP-50/ 70	72,54
Transporte do asfalto diluído CM-30	65,34

9.2. proceder, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a audiência do Sr. José da Silva Tiago, Superintendente Regional do DNIT no Estado do Paraná, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, suas razões de justificativa acerca dos seguintes indícios de irregularidades no Edital 499/2010-09:

9.2.1. deficiência no projeto geométrico da obra, mais especificamente no km 3+320, onde se localiza a ponte sobre o Ribeirão Maringá, ocasionada pela discordância em seu alinhamento horizontal;



9.2.2. ausência de justificativas e memória de cálculo das estruturas pertencentes às obras no km 10+140 do Contorno Norte, na altura da Avenida Pedro Taques, de modo a legitimar a solução de engenharia encontrada;

9.3. determinar ao DNIT, com fundamento no art. 251 do Regimento Interno/TCU, que, em até 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, apresente a esta Corte de Contas estudos conclusivos acerca da viabilidade técnico-econômica da aplicação ou não da solução mais econômica de execução da obra com brita produzida. Tais estudos deverão contemplar as jazidas potenciais, circunvizinhas ao trecho, que não possuam licenciamento ou lavra concedida pelo DNPM;

9.4. encaminhar ao DNIT cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, e das peças 78 e 89 a 93;

9.5. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV, alínea "a", do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), apontados nas obras complementares de duplicação e adequação do Contorno Norte de Maringá/PR, na BR-376/PR, objeto do Edital de Concorrência Pública 499/2010-09, com potencial dano ao erário no valor de R\$

10.591.840,93, em relação à proposta vencedora do certame, subsistem e que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, da medida determinada anteriormente no item 9.1.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1531-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 031.444/2007-0

Apenso: TC 004.550/2008-3

Natureza: Representação

Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)

Responsáveis: Adenauher Figueira Nunes (CPF 031.193.352-15), Claudia Pita Mercuri (CPF 767.839.105-63), Edilene Maria Galvão de Andrade (CPF 663.436.744-20), Elvino Ney Taques (CPF 109.505.831-20), Fernando Brendaglia de Almeida (CPF 051.558.488-65), Helio Actis da Silva (CPF 550.364.147-72), Iraíldes Tavares dos Santos (CPF 065.873.215-34), José da Paixão Ramos (CPF 486.979.907-34), Luziyara de Karla Felix da Silva (CPF 327.261.634-91), Márcia Gonçalves Chaves



(CPF 599.728.827-72), Mônica Barros (CPF 316.262.701-04) e Rute de Cássia Santos de Jesus (CPF 786.973.105-63)

Advogados: Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF nº 15.384), Luzyara de Karla Félix da Silva (OAB/BA 19.978), Rômulo Fontenelle Morbach (OAB/PA 1.963), Héracles Marconi Góes Silva (OAB/PE 19.482), Raymundo Nonato Botelho de Noronha (OAB/DF 1.667/A) e Guilherme Filipe Leite Ghetti (OAB/DF 26.033)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM CERTAME PARA CONCESSÃO DE USO DE ÁREA NO COMPLEXO AEROPORTUÁRIO DE SALVADOR/BA. DEFINIÇÃO DO OBJETO RESTRITIVA AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. MULTA AOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Superintendência de Auditoria Interna da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), em cumprimento ao § 1º do art. 74 da Constituição Federal, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Pública nº 005/ADSV/SRSV/2005, destinada à concessão de uso de área de terreno integrante do complexo aeroportuário de Salvador, cuja vencedora foi a empresa Imperial Motores Ltda. - Honda, única participante do certame.

2. Após a realização de diligências e de oitiva da Superintendência Regional do Centro-Oeste da Infraero e da empresa Imperial Motores Ltda. - Honda, a Secex/BA produziu a seguinte instrução:

“2. Em despacho exarado às fls. 50/51 do volume principal, datado de 10/07/2008, o Exmº. Ministro – Relator, Sr. Benjamin Zymler, afastou a hipótese de concessão de cautelar por uma possível continuidade das obras, e, preliminarmente, determinou que a Secex-BA promovesse a oitiva dos interessados pelos principais pontos mencionados pelo Superintendente de Auditoria Interna da Infraero, Sr. Carlos Nivan Maia, fls. 01/02 do volume principal, descritos a seguir:

- a) restrição ao caráter competitivo da licitação, a ponto de permitir a participação de uma única empresa;*
- b) concessão de área não prevista no Plano Diretor como área comercial;*
- c) não submissão da decisão de licitar ao Conselho de Administração;*
- d) ausência de autorização do Comar II para a realização da obra;*
- e) geração de passivo ambiental decorrente da erradicação indiscriminada da vegetação local;*
- f) definição de condições concorrenciais e contratuais adversas à Infraero;*
- g) concepção e elaboração edital contendo condições financeiras adversas à Infraero;*
- h) confecção de edital de licitação sem dele fazer constar as condições financeiras aprovadas pela Diretoria Executiva no teor da IP, o que teria resultado na adulteração das informações contidas em documento formal de aprovação;*
- i) assinatura de termo de contrato lesivo à Infraero.*

3. O Ministro – Relator determinou também à Secex-BA, que ao promover as oitivas dos interessados, detalhasse as ocorrências listadas nas alíneas ‘a’ a ‘i’, notadamente as alíneas ‘f’ e ‘i’.

4. No tocante à audiência prévia dos responsáveis, entendeu que deveria ser feita após a análise dos elementos a serem juntados pelos interessados. Por conseguinte, determinou à unidade técnica que:

- a) promovesse a oitiva dos interessados, a empresa Imperial Motores LTDA. – Honda e a Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero, para apresentarem razões sobre as irregularidades apontadas nesta representação, que dizem respeito à Concorrência no 005/ADSV/SRSV/2005 e ao Contrato no 02.2005.015.0019;*

b) verificasse a quem coube a elaboração do edital de licitação que resultou na contratação da empresa Imperial motores LTDA. – Honda, se à CPL ou outro setor da Infraero.

5. O titular desta Secretaria expediu os ofícios oitivas N.ºs 855/2008-TCU/SECEX-BA, 856/2008-TCU/SECEX-BA, datados de 28/07/2008, fls.57/64, por meio dos quais solicitou, respectivamente, ao Sr. Elvino Ney Taques, Superintendente Regional do Centro – Leste da Infraero e ao Sr. Roberto Moura,



representante da IMPERIAL MOTORES LTDA - HONDA, que se pronunciassem sobre as possíveis irregularidades, mencionadas pelo Superintendente de Auditoria Interna da Infraero, no processo de licitação; bem como no Contrato firmado entre a Infraero e a empresa Imperial Motores Ltda. – Honda.

6. Foi também encaminhado o Ofício diligência N.º 857/2008-TCU/SECEX-BA, fls. 65/66 do volume principal, ao Sr. Elvino Ney Taques para que informasse qual o setor da Infraero responsável pela elaboração do edital, bem como a participação e a responsabilidade de cada um dos indivíduos no processo de licitação.

7. O Sr. Elvino Ney Taques encaminhou o Ofício CF No 99/SRSV/2008-R, fls. 175/178, mediante o qual informa que o edital teria sido elaborado pelo Sr. Hélio Actis da Silva, Coordenador de Licitações. O Sr. Elvino anexou ao ofício o ato de nomeação da Comissão de Licitação, datado de 16/05/2005, fls.179/180, composta pelos seguintes membros:

- Helio Actis da Silva – Presidente;
- José da Paixão Ramos – Suplente do Presidente;
- Aldir Gracindo – Membro;
- Edilene Maria Galvão de Andrade – Membro;
- Rute de Cássia S. de Jesus – Membro;
- Iraíldes Tavares Dos Santos – Secretária;
- Juliana Rangel Silva Tahira – Secretária Suplente.

8. O Sr. Elvino Ney Taques encaminhou também o Ofício CF N.º 98/SRSV/2008-R, datado de 26/08/2008, acompanhado por farta documentação, fls. 122/174. O Sr. Paulo Roberto Moura da Silva encaminhou resposta datada de 12/08/2008, juntamente com uma série de documentos, fls.74/122.

9. Com o objetivo de facilitar o trabalho, transcrevemos os itens contidos nos Ofícios oitavas N.ºs. 855/2008-TCU/SECEX-BA e 856/2008-TCU/SECEX-BA, bem como, os principais pontos das respectivas respostas prestadas pelos responsáveis, Srs. Elvino Ney Taques e Roberto Moura:

a) restrição ao caráter competitivo da licitação, a ponto de permitir a participação de uma única empresa;

Resposta da Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero ao item ‘a’, in verbis:

.....(omissis).....

‘Assim é que se o edital estava viciado, isso não foi detectado nem pelo órgão de controle interno nem tampouco pela Procuradoria Jurídica, órgãos que têm por atribuições mais específicas de examinar fatos dessa natureza, de modo que, depois disso, não tinha esta Superintendência Regional conhecimento suficiente e expertise para examinar essas questões técnicas. dessa natureza.

Então, se o edital continha vícios, esses poderiam ter sido apontados pela equipes técnicas que analisaram o instrumento convocatório, mas não fora, daí não se pode afirmar que ‘O Edital deixou à margem diversos segmentos empresariais’, porque, afinal, a licitação tinha objeto determinado, que era para empresas do segmento de veículos automotores, de modo que, por óbvio, só poderiam participar empresas que exploram esse segmento de mercado.

O argumento de que se outros segmentos empresariais ficaram à margem da concorrência pública, portanto, também não pode ser aceito, porque a licitação foi regularmente publicada e o edital poderia ter sido impugnado por qualquer interessado, o que não ocorreu, daí a razão de ter sido permitida somente a participação de empresas ligadas ao segmento previsto no edital.

Se havia ou não vícios no instrumento, por outro lado, não é menos verdade, que também não sofreu nenhuma impugnação, o que levou ao prosseguimento do certame, sem que se possa apontar má-fé por parte da Comissão de Licitação ou desta Superintendência Regional, posto que esses órgãos da empresa nada mais fizeram senão levar adiante um projeto concebido pela Diretoria Comercial da Empresa, que naquela oportunidade entendia que se tratava de uma oportunidade de negócio para o Aeroporto de Salvador, com geração de receita comercial.

Importante destacar que, **apesar de processada pela área de licitação do Aeroporto de Salvador, a licitação foi conduzida pela Superintendência de Relações Comerciais da Sede, consoante comprovam os diversos documentos eletrônicos trocados com a Diretoria Comercial, na época, daí porque, tem-se que a participação dos membros da Comissão de Licitação e deste Superintendente Regional se deu**



única e exclusivamente à título de execução das orientações oriundas da Diretoria Comercial da Empresa, até porque a contratação, pelo vulto do empreendimento, exigia a concessão de prazos para amortização dos investimentos, tratativas que foram conduzidas diretamente pela Diretoria Comercial, em Brasília, sem qualquer participação desta Superintendência Regional.

E tanto isso é verdade que o contrato foi firmado por dois diretores da empresa, em Brasília, sem a participação da Superintendência Regional.

O fato é que, se havia ou não vícios no edital isso não foi detectado em tempo hábil por esta Superintendência Regional, nem muito menos pelos órgãos de controle da empresa, como visto acima, de modo que se há correções a fazer, as mesmas podem e devem ser feitas agora, ainda que, se necessário, com a rescisão unilateral do contrato, afinal, a Administração tem o direito de rever seus próprios atos, máxime àqueles inquinados de vícios insanáveis.'

.....(omissis).....

Resposta da Imperial Motors Ltda. ao item 'a', 'in verbis':

.....(omissis).....

*Não somente a Imperial Motores LTDA, mas também diversas empresas participaram da licitação para a concessão da supracitada área, a exemplo das empresas mencionadas no documento anexo, qual seja a Guebor Comercial Distribuidora Ltda., **Concessionária de veículos da TOYOTA** na cidade de Salvador-BA. Tantom o referido é verdade que a própria empresa Infraero, através do referido documento acostado, comprova quais foram as empresas que participaram da licitação e que também adquiriram o Edital da Licitação.*

Ressalte-se que, o fato das demais empresas não terem participado da abertura do invólucro, se deu mormente pela falta de capacidade e do não preenchimento dos requisitos essenciais. Fato esse que não compete a Imperial Motores comentar.

.....(omissis).....

*Da análise dos documentos acostados nesta presente resposta, pode ser constatado que houve, de fato, o cumprimento, de todas as exigências contidas no Edital, sob observância da lei 8.666/93. Frise-se ainda que, **o Edital foi plenamente revisado pela diretoria executiva para que fosse aberto o processo licitatório**, conforme pode ser verificado pelo documento acostado (doc.01) **que fora assinado por toda a diretoria da Infraero (diretoria comercial, de Administração, de Operações, de Engenharia, Financeiro), mais a Procuradoria Geral, o Superintendente de Auditoria Interna e o Presidente da Infraero.***

Assim, tanto se fez de forma clara, transparente e idônea, que no dia 05 de agosto de 2005, a empresa concedente, INFRAERO, através de seu representante legal, o Diretor Comercial Fernando Brendaglia de Almeida, e a concessionária, IMPERIAL, firmaram contrato comercial de nº 02.2005.015.0019, com vigência de 05/08/2005 até 04/01/2024, com fulcro no art. 2, parágrafo 3º da Lei 8.666/93, publicado no dia 31 de agosto de 2005 no Diário oficial da União (doc.03).

.....(omissis).....

b) concessão de área não prevista no Plano Diretor como área comercial;

Resposta da Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero ao item 'b', in verbis:

.....(omissis).....

De fato, a área concedida não estava contemplada no Plano diretor elaborado pelo então Ministério da Aeronáutica, ainda em 1987, mas o fato é que, por outro lado, não é menos verdade que o referido Plano não atendia mais às necessidades operacionais e comerciais do sítio aeroportuário, tanto que a própria obra de ampliação do aeroporto de Salvador não estava contemplada no Plano Diretor, mas ainda assim, havia imperiosa necessidade de realização da obra, na ocasião, daí o consenso de que o aludido Plano necessitava de revisão e adequações às necessidades operacionais e comerciais do aeroporto, o que ficou de ser contemplado na futura revisão, conforme comprova o documento em anexo.

Assim sendo, apesar de não constar do Plano Diretor do Aeroporto de Salvador, a área concedida está, indiscutivelmente, sob a administração da Infraero, daí a idéia de se dar melhor aproveitamento às áreas ociosas do Aeroporto de Salvador, para a geração de receitas comerciais para a Infraero.

.....(omissis).....



Não houve Resposta da Imperial Motors Ltda. ao item ‘b’.

c) não submissão da decisão de licitar ao Conselho de Administração da Infraero;

Resposta da Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero ao item ‘c’, in verbis:

.....(omissis).....

A área objeto do contrato de concessão ora sob impugnação não estava contemplada no Plano Diretor, como de resto também não estava a obra de ampliação do aeroporto, repita-se, mas o que se tinha como certo era que, nas futuras revisões do Plano, essas áreas passariam ao controle oficial da Infraero, de modo que, de fato, poderiam ser desde logo utilizadas para a geração de receita como, por exemplo, ocorreu com área concedida à contratada, sem nenhum subterfúgio ou má fé por parte de quem quer que seja.

Ademais, é preciso informar, com clareza, que quando a concorrência foi levada a efeito, o signatário estava se desvinculando da Regional Recife, portanto, recém empossado na função, motivo pelo qual foi solicitado apoio técnico à Diretoria Comercial, à época, para que o processo licitatório fosse processado com correção ou, pelo menos, sem as impropriedades hoje apontadas.

O importante é acentuar que não houve má fé, nem por parte dos membros da Comissão de Licitação, constituída por empregados do Aeroporto de Salvador, nem muito menos por parte da Superintendência Regional.

Por último, cabe aduzir que a atribuição de mandar IP para o Conselho de Administração era da Diretora e não do superintendente Regional, mas isso não foi feito, na época, o que pode ter contribuído para a falta de observância da referida Portaria, sem dúvida.

.....(omissis).....

Não houve Resposta da Imperial Motors Ltda. ao item ‘c’.

d) ausência de autorização do Comar II para realização da obra;

Resposta da Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero ao item ‘d’, in verbis

.....(omissis).....

No tocante a esse quesito, informa-se que, pelas Normas da Infraero, essas autorizações são requeridas no curso da contratação e, em caso de negativa da autoridade aeronáutica para a realização do empreendimento, a licitação é cancelada e/ou revogada, sempre a critério da Administração, de modo que, a qualquer tempo, eventuais vícios podem ser corrigidos.

E tanto isso é verdade que o edital da licitação prevê o momento em que a contratada deve apresentar esses projeto à Administração, os quais podem ser aprovados, inclusive, irradiando daí algumas consequências em relação ao contrato como, por exemplo, a própria rescisão unilateral do ajuste.

.....(omissis).....

Não houve Resposta da Imperial Motors Ltda. ao item ‘d’.

e) geração de passivo ambiental decorrente da erradicação indiscriminada da vegetação local;

Resposta da Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero ao item ‘e’, in verbis

.....(omissis).....

Entretanto, cabe ressaltar que o Concessionário não recebeu desta Superintendência autorização formal ou informal, para dar início a quaisquer serviços de engenharia ou outros relativos à adequação da área, vez que em cumprimento às exigências editalícias o mesmo ainda encontrava-se em fase de apresentação de projetos/plantas, autorizações e licenças.

Ressalte-se que, assim que foi detectado início das obras/serviços, pelo concessionário, sem autorização da Infraero, e sem as autorizações necessárias dos órgãos ambientais, esta Superintendência Regional convocou o representante legal da contratada para uma reunião no aeroporto de salvador, ocasião em que o concessionário, por seu representante, apresentou à Infraero um Alvará de Licença Ambiental expedido pela Secretaria de Meio ambiente da Prefeitura Municipal de Salvador, bem como Termo de Acordo e Compromisso – TAC e Notas Fiscais referentes à compras de mudas de árvore doadas à Prefeitura de salvador, cujos documentos foram encaminhados para o conhecimento da



Superintendência de Auditoria Interna da Infraero, em Brasília, não havendo manifestação daquele órgão até a presente data.

Então, não é verdade que o concessionário tenha iniciado as obras/serviços, sem as licenças ambientais necessárias, tanto é que firmou TAC com a Prefeitura de Salvador para efeito de compensações ambientais, como prevê a legislação de regência da matéria, em âmbito nacional.

.....(omissis).....

Resposta da Imperial Motors Ltda. ao item 'e', in verbis.

.....(omissis).....

Conforme pode ser verificado no documento anexado, a empresa Imperial, contrapondo o despacho do Ínsito Ministro, não gerou nenhum passivo ambiental com erradicação indiscriminada da vegetação local. Pelo contrário. Observa-se que, primeiramente a Imperial buscou junto ao IBAMA e ao CRA o licenciamento ambiental, onde a empresa foi informada que a competência caberia ao poder executivo Municipal.

.....(omissis).....

f) definição de condições concorrenciais e contratuais adversas à Infraero;

Resposta da Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero ao item 'f', in verbis

.....(omissis).....

As bases para o estabelecimento do contrato foram definidas no Edital, desde o início da licitação, pela Diretoria Comercial da Empresa, que também decidiu sobre prazo do contrato, amortização dos investimentos, e forma de pagamento, cabendo a esta superintendência regional apenas a observância das condições ajustadas pela Diretoria Comercial, conforme comprovam os documentos ora juntados.

Assim sendo, não houve, por parte da Superintendência regional, qualquer interferência com relação ao preço do contrato, prazo, prorrogações, amortizações, etc., mas tão-somente a fiel observância das condições aprovadas pela Diretoria Executiva, à época, por meio da IP no 001/SRSV/2005.

.....(omissis).....

Não houve resposta da Imperial Motors Ltda. ao item 'f'.

g) concepção e elaboração de edital contendo condições financeiras adversas à Infraero;

A Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero respondeu que ratificava as informações contidas no item 'f' e a Imperial Motors Ltda. não respondeu este item.

h) confecção de edital de licitação sem dele fazer constar as condições financeiras aprovadas pela Diretoria Executiva no teor da IP, o que teria resultado na adulteração das informações contidas em documento formal de aprovação;

Resposta da Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero ao item 'h', in verbis

.....(omissis).....

Alega-se que houve adulteração de documento formal da empresa, no caso a IP que deu origem à instauração do procedimento, mas acontece que a feitura desse documento estava sob a responsabilidade da Diretoria Comercial, em Brasília, como de resto era de sua responsabilidade quaisquer alterações que viesse a ser feitas no documento, e tanto isso é verdade que o contrato foi firmado por dois diretores, na Sede, em Brasília, sem qualquer participação da Superintendência Regional.

Ressalta-se que a Minuta do despacho de abertura do certame foi submetida à Diretoria Comercial por intermédio da Superintendência de relações comerciais, ocasião em que a mesma foi revisada por aquela superintendência, com a inclusão das adequações constantes do Edital (vide anexo VII)

Dessa forma o Despacho seguiu rigorosamente os exatos termos requeridos pela Superintendência de Relações Comerciais, à época..

.....(omissis).....

Não houve resposta do Sr. Paulo Roberto Moura da Silva ao item 'h'.

i) assinatura de termo de contrato lesivo à Infraero.

A Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero respondeu que ratificava as informações contidas no item 'f' e a Imperial Motors Ltda. não respondeu este item.



10. As explicações apresentadas pela Imperial Motor Ltda. – Honda, em resposta ao Ofício oitiva N.º 856/2008-TCU/SECEX-BA, no sentido de que houve competição no certame licitatório, contraria os documentos contidos nos autos, conforme verificado na Ata da primeira reunião da Comissão de Licitação, às fls. 86/87 do volume principal.

11. Consta na ata da primeira reunião que somente uma empresa teria apresentado a documentação e participado do processo licitatório, exatamente a Imperial Motores Ltda., com uma proposta igual à exigida pela Infraero para a concessão da área.

12. Em relação a outras afirmativas da empresa, entendemos que em nada acrescenta ou altera as apurações levadas a efeito pelo Controle Interno, pois se limita a informar os possíveis prejuízos que estaria tendo com o atraso na execução do contrato.

13. Quanto às explicações apresentadas pela **Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero**, em resposta Ofício oitiva N.º 855/2008-TCU/SECEX-BA, só corroboram com o entendimento da Procuradoria e do Controle Interno quanto às irregularidades cometidas. Importa ressaltar que o Sr. Elvino Ney Taques divide a responsabilidade com os Srs. Adenauher Figueira Nunes, Diretor Financeiro; Fernando Bendaglia de Almeida, Diretor Comercial, Sras. Márcia Gonçalves Chaves, Superintendente de Relações Comerciais; Mônica Barros, Assistente I de Relações Comerciais; conforme já apurado pelo Controle Interno.

14. Há ainda que se ressaltar, conforme mencionou o Sr. Elvino em sua oitiva. O Parecer emitido no Despacho 082/PJSV/2005, datado de 13/05/2005, pela Procuradora Chefe Regional, Sra. Luzyara de Karla Felix (fl. 180- anexo IV), que concluiu pela aprovação do processo licitatório, bem como, do edital e da minuta do contrato.

15. O parecer é exigência do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. O processo licitatório foi adiante, mesmo contendo vícios que poderiam ter sido sanados naquele momento. No instante em que a Procuradora Luzyara de Karla Felix aprovou processo licitatório com claros indícios de irregularidades, sem mencionar para o gestor os possíveis vícios, facultando-lhe a escolha em prosseguir ou não com o edital, a Procuradora assumiu a responsabilidade pessoal por estes vícios.

16. Conforme assevera o Prof. Marçal Justen Filho sobre a responsabilidade de assessor jurídico que emite parecer sobre minuta de edital e contrato:

Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos.

Há dever de ofício de manifestar-se pela nulidade, quando os atos contenham efeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo.

17. Na consolidação do relatório de Auditoria nº 009/PRAI (AICT)/22070, fls. 02 a 74 do anexo I, verificamos que o Gerente de Auditoria de Controle Interno, Sr. Carlos Antônio Dias Chagas, acolheu proposta da equipe de auditoria quanto às irregularidades detectadas, e, emitiu seu Parecer com o seguinte conteúdo:

a. à Presidência para determinar:

a.1) instauração de processo de apuração de responsabilidade, por meio de sindicância, nos termos da NI 4.01/B (ADT), referente aos apontamentos constantes do citado relatório;

a.2) **à Superintendência Regional do Centro-Leste para que promova estudo financeiro e legal que resulte no distrato imediato do TC com o menor custo possível para a INFRAERO;**

b. à Diretoria Comercial para conhecimento e acompanhamento das ações determinadas pela Presidência;

c. à Diretoria Financeira para conhecimento;

d. ao Superintendente regional do Centro-Leste para conhecimento e adoção das medidas determinadas pelo Presidente, bem como:

d.1) o acompanhamento da execução do termo de Ajustamento de Conduta-TAC;

d.2) requerer do concessionário a reparação do dano e prejuízo ambiental incorridos por aquela empresa de modo intempestivo, tecnicamente impróprio e desprovido da necessária autorização da administração local;

d.3) adotar medidas para o recolhimento do valor pago a menor nos primeiros 28 meses da execução do contrato.

e. ao presidente do Conselho Fiscal para conhecimento.

18. A equipe de auditoria da Superintendência de Auditoria Interna da Infraero – PRAI apresentou um quadro com a ação de cada um dos responsáveis pelas irregularidades detectadas, fl.71 do anexo I, relativas à contratação da empresa Imperial Motores Ltda., exposto a seguir:

NOME	CARGO	IMPROPRIDADE/IRREGULARIDADES COMETIDAS
Sr. Adenauer Figueira Nunes	Diretor Financeiro	Assinatura de termo de Contrato lesivo à INFRAERO
Sr. Fernando Bendaglia de Almeida	Diretor Comercial	Assinatura de Termo de Contrato lesivo à INFRAERO
Sra. Márcia Gonçalves Chaves	Superintendente de Relações Comerciais	Definição das condições adversas ao processo licitatório e à INFRAERO; Concepção e elaboração de edital contendo condições financeiras adversas à INFRAERO.
Sra. Mônica Barros	Assistente I da Superintendência de Relações Comerciais	Promoveu alteração do Edital de licitação excluindo condições financeiras aprovadas pela Diretoria executiva no teor da IP.
Sr. Elvino Ney Taques	Superintendente regional de Salvador	Ter submetido à aprovação da Diretoria Administrativa IP contendo equívocos e condicionantes, adversos para a INFRAERO, o que deverá ser confirmado através de outro mecanismo de apuração.
Sra. Anaíldes santos	Gerente Comercial da SRSV	Não ter realizado conferência dos dados e condicionantes na IP recebida e encaminhada para aprovação da Diretoria Executiva, o que deverá ser confirmado através de outro mecanismo de apuração.

19. Em Parecer Nº 062/PRPJ/2008, datado de 14/04/2008, fls. 19/38 do volume principal, o Sr. Alexandre Jennings Canedo, Assessor da Procuradoria da Infraero, asseverou:

‘*Ante o exposto, in casu, a medida que melhor atende ao interesse público é a rescisão do contrato por ato unilateral da Administração, vez que a contratada vem, sucessivamente, descumprindo suas cláusulas em afronta aos dispositivos legais pertinentes, demonstrando desídia e a total incapacidade de cumprir os prazos estabelecidos, causando com isso prejuízos à Infraero.*

Com base nas justificativas apresentadas, propõe-se:

- A rescisão unilateral do contrato, com a devida notificação da contratada para que, querendo, exercer os direitos à ampla defesa e ao contraditório, o que deverá ser providenciado em PEC específica para esse fim;

- Apuração de todos os prejuízos (ambientais, financeiro, entre outros) decorrentes do descumprimento do contrato para, uma vez constatados, seja providenciado posterior pedido de ressarcimento pela Infraero;

- Assunção imediata do objeto do contrato, nos termos do inciso I do art. 80 da Lei nº. 8.666/93;

- Aplicação das sanções cabíveis, conforme previsto nos arts. 86 e seguintes da Lei nº 8.666/93.’



20. Em Despacho, a Procuradora-Geral da Infraero, Sra. Emiliana Alves Lara, datado de 14/04/2008, fl. 38 do volume principal, manifestou-se da seguinte forma, em complemento à proposta do assessor:

a) que a Diretoria Comercial submeta a questão à deliberação da diretoria Executiva para que se **proceda à imediata notificação da intenção da INFRAERO em rescindir o termo de Contrato nº 02.2005.015.001, por processo específico (PEC específica), onde deverá ser garantido ao concessionário o contraditório e a ampla defesa**, nos termos do disposto no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, nas Leis nº 8.666/93 e 9.784/99 e no item 18.3 da NI 6.01/D (LCT).

21. De tudo o que foi exposto, verificamos que o entendimento do Controle Interno e da Procuradoria Geral da Infraero foi pelo reconhecimento das irregularidades cometidas na licitação - Concorrência 005/ADVS/SRSV/2005- e, conseqüentemente do vício insanável que tais irregularidades acarretaram para o Contrato nº 02.2005.015.0019, firmado entre a Infraero e a empresa Imperial Motores Ltda. – Honda.

22. As irregularidades detectadas no início do lançamento do edital por si só, já seriam suficientes para macular todo o procedimento licitatório e, conseqüentemente o contrato. O processo licitatório que apresentou um único proponente com a proposta exatamente igual à exigida pela Infraero para a concessão da área, também macularia o contrato, pois demonstra que de fato, não houve concorrência.

23. Apesar de o contrato estar em andamento com condições financeiras que foram estabelecidas no edital, bastantes desfavoráveis para a Administração, não vislumbramos dano ao Erário, uma vez que, apesar de vigente, ainda não foi totalmente implementado. A concessionária não iniciou a exploração comercial, muito menos as obras de execução do prédio. O potencial dano ao erário tornar-se-ia efetivo, caso haja prosseguimento do contrato.

24. Pelo que se depreende dos autos, o dano causado até o momento pelo concessionário, seria o dano ambiental, ocasionado pelo fato de o concessionário ter tentado iniciar as obras sem a devida autorização. Nesse sentido, entendemos que a Infraero teria que fazer um levantamento para avaliar se é possível saber a extensão do dano para uma possível compensação.

25. Pelo que verificamos, as irregularidades ocorridas na execução do contrato foram conseqüência do edital e do processo licitatório, as responsabilidades pelos atos cometidos devem ser distribuídas de acordo com a conduta de cada agente, considerando os deveres que lhe competiam e as circunstâncias em que atuou em conformidade com o que consta nos autos.

26. Conforme destacado em negrito, a resposta do Sr. Elvino Ney Taques ao Ofício-oitiva N.º 857/2008-TCU/SECEX-BA, de que:

‘Apesar de processada pela área de licitação do Aeroporto de Salvador, a licitação foi conduzida pela Superintendência de Relações Comercial da Sede consoante comprovam os diversos documentos eletrônicos trocados com a Diretoria Comercial, na época, daí porque, tem-se que a participação dos membros da Comissão de Licitação e deste Superintendente Regional se deu única e exclusivamente a título de execução das orientações oriundas da Diretoria Comercial da empresa’.

27 Considerando ainda as apurações levadas a efeito pelo controle interno da Infraero na apuração de irregularidades no edital entendemos que devam responder à audiência, além da comissão de licitação formada pelos Srs. Helio Actis da Silva (Presidente); Aldir Gracindo (Membro); Sras. Edilene Maria Galvão de Andrade (Membro); Rute de Cássia S. de Jesus (Membro); também devem responder à audiência os Srs. Fernando Bendaglia de Almeida (Diretor Comercial); Elvino Ney Taques (Superintendente regional de Salvador); Sras. Márcia Gonçalves Chaves (Superintendente de Relações Comerciais) e Mônica Barros (Assistente I da Superintendência de Relações Comerciais), pelos seguintes pontos:

a) estabelecer objeto para a licitação na modalidade concorrência tão restritivo que impossibilitou a participação de outras empresas no certame, em desacordo com o princípio da isonomia estabelecido no art. 3º, da Lei 8.666/93;

b) restringir a somente um tipo de atividade comercial que poderia ser desenvolvida na área a ser concedida, sem que tenha sido apresentado nenhum estudo apontando que tal circunstância configuraria maior vantagem para a administração;



c) fixar um valor de locação para a área a ser concedida, sem que tenha sido apresentado estudo sobre o valor de mercado para a locação de tal área, para uma ou mais de uma atividade comercial;

28. Audiência aos Srs.. Adenauher Figueira Nunes (Diretor Financeiro) e Fernando Bendaglia de Almeida, pelos seguintes motivos:

a) firmar um contrato com a empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA, baseado em um processo licitatório em desacordo com o princípio da isonomia estabelecido no art. 3º, da Lei 8.666/93;

b) firmar contrato com a empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA, sem que tenha sido apresentado nenhum estudo apontando que seria mais vantajosa para a Administração a exploração de apenas uma única atividade comercial;

c) firmar contrato com a empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA, sem que tenha sido apresentado estudo sobre o valor de mercado para a locação de tal área para uma ou mais de uma atividade comercial;

29. Audiência à Procuradora Chefa Regional da Infraero, Sra. Luziara de Karla Felix, que concluiu pela aprovação do processo licitatório, bem como, do edital e da minuta do contrato, por ter emitido parecer favorável ao Processo de Concorrência nº 005/ADSV/SRSV/2005, quando o edital tinha cláusulas ou condições que comprometeram, restringiram ou frustraram o seu caráter competitivo, contrariando o inc. I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/93.

30. Pelas irregularidades apuradas, verificamos que não resta dúvida de que existiram vícios insanáveis de origem que macularam todo o processo licitatório. Com isso, entendemos ser conveniente que o Tribunal declare nulidade do processo. Nesse sentido, o TCU possui o Acórdão 26/2002 – Plenário, que de forma semelhante ao processo da Infraero, teve a licitação declarada nula, mesmo após o início do contrato, como pode ser observado no item 8.3, transcrito a seguir:

‘8.3. declarar nulo todo o processo licitatório relativo à Concorrência 1/Setran/CDP/Ahimor/98;’

31. Portanto, entendemos ser conveniente que o Tribunal declare a nulidade do Processo de concorrência nº 005/ADSV/SRSV/2005, cuja consequência foi a assinatura do termo de Contrato nº 02.2005.015.001, firmado entre a empresa Imperial motores LTDA. – Honda e a Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero, de modo a evitar um iminente dano ao Erário caso haja o prosseguimento do contrato.

32. Entendemos também, que se deva determinar que a Infraero faça um levantamento para verificar os possíveis danos ambientais causados pela Imperial motores LTDA. – Honda ao ter dado início a obras na área de concessão, sem a devida autorização da Infraero e, caso confirmado o dano, exija uma compensação para a reparação do mesmo.

33. Ante todo o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, com a seguinte proposta:

a) nos termos do art. 237, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, conhecer a presente Representação para, no mérito, considerá-la procedente;

b) com amparo do art. 237, parágrafo único c/c art. 250, II e IV do mesmo Regimento Interno:

b.1) declarar nulo todo o Processo licitatório relativo à Concorrência no 005/ADSV/SRSV/2005;

b.2) determinar à Infraero que efetue um levantamento para verificar os possíveis danos ambientais causados pela Imperial motores LTDA. – Honda ao ter dado início a obras na área de concessão objeto do Contrato n.º 02.2005.015.001, sem a devida autorização da Infraero, e caso confirmado o dano, exija uma compensação para a reparação do mesmo;

b.3) ouvir em audiência os membros da comissão de licitação: Srs. Helio Actis da Silva, CPF: 550.364.147-72; José da Paixão Ramos, CPF: 486.979.907-34; Iraildes Tavares dos Santos, CPF: 065.873.215-34; Edilene Maria Galvão de Andrade, CPF: 663.436.744-20; Rute de Cássia S. de Jesus, CPF: 786.973.105-63; bem como dos Srs. Elvino Ney Taques, CPF: 109.505.831-20; Fernando Bendaglia de Almeida, CPF: 051.558.488-65; Sras. Márcia Gonçalves Chaves, CPF: 599.728.827-72; Mônica Barros, CPF: 316.262.701-04, para apresentarem razões de justificativa acerca das seguintes ocorrências no Edital de Concorrência no 005/ADSV/SRSV/2005:

I - estabelecer o seguinte objeto: ‘a exploração comercial de **VEÍCULOS AUTOMOTORES, INCLUSIVE MOTOCICLETAS**, peças e acessórios, prestação de serviços, assistência técnica e



FORMAÇÃO DE PILOTOS'. Objeto este que, conforme se apresenta, é tão restritivo para a licitação de concessão de área na modalidade concorrência, que apenas uma empresa participou do certame, em desacordo com o princípio da isonomia estabelecido no inc .I, do § 1º, do art. 3º, da Lei 8.666/93;

II - restrição a somente um tipo de atividade comercial que poderia ser desenvolvida na área a ser concedida, sem que tenha sido apresentado nenhum estudo apontando que tal circunstância configuraria maior vantagem para a administração, em desacordo com o art. 3º da Lei 8.666/93;

III - fixação de um valor de locação para a área a ser concedida, sem que tenha sido apresentado estudo sobre o valor de mercado para a locação de tal área, para uma ou mais de uma atividade comercial, em desacordo com o princípio da proposta mais vantajosa para a Administração estabelecida no art. 3º da Lei 8.666/93;

b.4) ouvir em audiência os signatários do contrato pela INFRAERO, Srs. Fernando Brendaglia de Almeida, CPF: 051.558.488-65; Adenauher Figueira Nunes, CPF: 031.193.352-15; para apresentarem razões de justificativa acerca das seguintes ocorrências no Contrato nº 02.2005.015.0019, firmado entre a INFRAERO e a empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA, decorrente da Concorrência nº 005/ADVS/SRSV/2005:

I - firmar um contrato com a empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA, baseado em um processo licitatório em desacordo com o princípio da isonomia estabelecido no art. 3º, da Lei 8.666/93;

II - firmar um contrato com a empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA, sem que tenha sido apresentado nenhum estudo apontando que seria mais vantajosa para a Administração a exploração de apenas uma única atividade comercial;

III - firmar um contrato com a empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA, sem que tenha sido apresentado nenhum estudo sobre o valor de mercado para a locação de área da Infraero no Aeroporto de Salvador, considerando a exploração para um tipo, ou mais de um tipo de atividade comercial;

b.5) ouvir em audiência a Sra. Luziyara de Karla Felix, CPF: 327.261.634-91, por ter emitido parecer favorável ao prosseguimento do processo licitatório Concorrência nº 005/ADVS/SRSV/2005 da Infraero, que continha o seguinte objeto: 'a concessão de área medindo 26.100m² destinada a exploração comercial de **VEÍCULOS AUTOMOTORES, INCLUSIVE MOTOCICLETAS**, peças e acessórios, prestação de serviços, assistência técnica e **FORMAÇÃO DE PILOTOS**'. Cláusula esta tão restritiva que comprometeu o caráter competitivo do certame, em desacordo com o princípio da isonomia estabelecido no inc .I, do § 1º, do art. 3º, da Lei 8.666/93."

3. Depois de autorizada pelo relator original do processo, Ministro Benjamin Zymler, tão-somente a realização de audiência dos responsáveis, a unidade técnica assim se manifestou, em pareceres uniformes, após a juntada aos autos das razões de justificativa:

'3. Consoante acusa o Representante, o procedimento foi adotado objetivando a exploração comercial de venda de veículos automotores, inclusive motocicletas, peças, acessórios, prestação de serviços, assistência técnica e formação de pilotos.

II – Dos Indícios de Irregularidades

4. Destacando a inserção dos itens: 'INCLUSIVE MOTOCICLETAS' e 'FORMAÇÃO DE PILOTOS', no objeto da licitação e da efetiva contratação, a Representação indica as seguintes irregularidades:

'a) Definição do objeto licitado é restritiva ao extremo de permitir apenas a participação de uma única empresa;

b) As áreas concedidas não estão consignadas no Plano Diretor aprovado como Áreas Comerciais;

c) Ausência de consulta e aprovação da licitação por parte do Conselho de Administração, conforme determinado em Lei;

d) Ausência das autorizações necessárias e compulsórias do COMAR II para proceder à construção das edificações;

e) Geração de passivo ambiental decorrente da erradicação indiscriminada da vegetação local, à revelia da Superintendência Regional do Centro Leste/Aeroporto de Salvador;

f) Definição de condições concorrenciais e contratuais adversas ao processo licitatório e à INFRAERO;



- g) Concepção e elaboração de edital contendo condições financeiras adversas à INFRAERO;
- h) Confecção de Edital de licitação excluindo condições financeiras aprovadas pela Diretoria Executiva no teor da IP, resultando em adulteração das informações contidas em documento formal de aprovação; e,
- i) Assinatura de Termo de Contrato lesivo à INFRAERO, entre outras. '

III – Das Evidências

5. As irregularidades foram verificadas a partir de auditoria realizada pelo referido órgão de controle interno, cujos trabalhos encontram-se consubstanciados em anexo a estes autos, tombado sob nº 1, que trata da Consolidação do Relatório de Auditoria nº 009/PRAI/AICT/2007.

IV – Das Medidas Saneadoras

6. Recebida a peça no Gabinete do Relator, Excelentíssimo Ministro Benjamin Zymler, foi imediatamente encaminhada a esta Unidade de Instrução, Despacho à fl. 4, para adoção das medidas saneadoras necessárias ao esclarecimento dos fatos e consequente encaminhamento processual.

7. A instrução, naquela oportunidade (fl. 5), propôs o encaminhamento de diligências objetivando a coleção de cópia de documentos constituintes do certame e correspondente contrato de concessão, bem como relato de providências porventura adotadas pela Infraero, em relação ao assunto.

8. A diligência foi promovida na forma do expediente de fls. 7/10, encaminhado ao Titular da Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero (SRSV), solicitando: 'a) cópia do processo licitatório...; b) cópia do contrato...; c) relato das providências adotadas pela Superintendência Regional do Centro-Leste da Infraero com relação às constatações feitas pela Superintendência de Auditoria Interna da Infraero quanto aos indícios de irregularidades apontados no certame... '.

9. Foram solicitadas vistas e cópias dos autos, prontamente atendidas, na forma dos expedientes juntados no anexo tombado sob o nº 2.

10. O atendimento da diligência veio por intermédio da Superintendência de Auditoria Interna da Infraero, autora da Representação, conforme expedientes de fls. 15 e 18.

11. Quanto aos itens 'a' e 'b', foram encaminhados os documentos constantes do anexo tombado sob o nº 3, com cópia do processo licitatório, fls. 2/120 e do respectivo contrato de concessão, fls. 121/136.

12. Relativamente ao item 'c' da diligência, veio aos autos o Parecer nº 062/PRPJ/2008 (fls.19/38), da Procuradoria Jurídica da Infraero, no qual o Procurador-Geral, acolhendo as conclusões de sua Assessoria, propôs que a Diretoria Executiva da Infraero procedesse a imediata notificação da intenção da Infraero em rescindir o contrato. Referido parecer veio acompanhado de documentos juntados no anexo tombado sob o nº 4.

V – Da Responsabilização

13. Instrução lançada às fls. 42/49, propôs a audiência dos membros da comissão de licitação respectiva, em virtude dos indícios de irregularidades no procedimento licitatório; e dos responsáveis pela Infraero, em virtude dos indícios de irregularidades constatadas no contrato de concessão decorrente.

14. Na mesma instrução foi proposta a suspensão cautelar da execução do referido contrato, até deliberação de mérito.

15. Em Despacho de fls. 50/51 o Ministro-Relator, afastando a hipótese da medida cautelar, determinou a oitiva dos interessados: a contratada e a Infraero, e que se verificasse a autoria da elaboração do edital da correspondente licitação. Quanto às audiências, recomendou que fossem adotadas após a análise dos elementos advindos da oitiva.

16. Os interessados foram ouvidos por meio dos expedientes de fls. 57/60, a Infraero, e 61/65, a contratada. A contratada apresentou os argumentos de fls. 74/80, acompanhados dos documentos de fls. 81/122. A Infraero apresentou os argumentos de fls. 123/130, acompanhados dos documentos de fls. 131/180.

17. Em nova instrução, lançada às fls. 181/195, foram encaminhadas propostas de conhecimento e procedência da Representação, bem como a declaração de nulidade da licitação objeto dos autos. Outras



propostas foram adotadas na instrução: determinação para que a Infraero apurasse possíveis danos ambientais e audiências dos responsáveis ali indicados.

18. Em nova atuação a Autoridade Relatora, Despacho à fl. 200, deixou de acolher a proposta de anulação do certame, determinando, em preliminar, que fossem adotadas as audiências alvitradas.

19. Os ofícios de audiência foram encaminhados aos responsáveis:

- Edilene Maria Galvão de Andrade (fls. 212/213, 439 e 516), ouvida na condição de membro da comissão de licitação;

- Adenauher Figueira Nunes (fls. 214/215 e 440), ouvida na condição de diretor financeiro firmatário do termo de contrato de concessão;

- Iraildes Tavares dos Santos (fls. 218/219, 346 e 352), ouvida na condição de membro da comissão de licitação;

- José da Paixão Ramos (fls. 220/221, 343 e 351), ouvido na condição de membro da comissão de licitação;

- Hélio Actis da Silva (fls. 222/223 e 354/355), ouvido na condição de membro da comissão de licitação;

- Rute de Cássia Santos de Jesus (fls. 224/225, 345 e 348), ouvida na condição de membro da comissão de licitação;

- Fernando Brendaglia de Almeida (fls. 226/227 e 356), ouvido na condição de diretor comercial firmatário do contrato de concessão;

- Márcia Gonçalves Chaves (fls. 228/229 e 363/366), ouvida na condição de superintendente de relações comerciais, participante da definição, concepção e elaboração do edital de licitação;

- Luzyara de Karla Felix da Silva (fls. 230/231 e 349/350), ouvida na condição de autora de parecer jurídico que aprovou o prosseguimento do processo licitatório;

- Elvino Ney Taques (fls. 232/233, 344 e 361/362), ouvido na condição de superintendente regional da Infraero; e

- Mônica Pereira Barros (fls. 369/370, 435 e 441), ouvida na condição de assistente da superintendência de relações comerciais, participante da definição, concepção e elaboração do edital de licitação.

VI – Do Exercício da Ampla Defesa

20. Efetivadas todas essas comunicações processuais, os responsáveis, com exceção do Sr. Fernando Brendaglia de Almeida, exerceram o consagrado direito de ampla defesa, apresentando as alegações de justificativas, incluídas nos autos da seguinte forma:

- Márcia Gonçalves Chaves, peça incluída às fls. 371/381, firmada por seus advogados (procuração à fl. 365), acompanhada dos documentos de fls. 382/398;

- Rute de Cássia Santos de Jesus, peça incluída às fls. 404/415, firmada pela própria, acompanhada dos documentos de fls. 416/420;

- Hélio Actis da Silva, peça incluída às fls. 421/425, firmado pelo próprio;

- José da Paixão Ramos, peça incluída às fls. 426/430, firmado pelo próprio;

- Elvino Ney Taques, peça incluída às fls. 444/447, firmada pelo próprio, acompanhada dos documentos de fls. 448/488;

- Mônica Pereira Barros, peça incluída às fls. 492/495, firmada pela própria;

- Adenauher Figueira Nunes, peça às fls. 496/506, firmada pelo próprio, acompanhada dos documentos de fls. 507/51;

- Edilene Maria Galvão de Andrade, peça incluída no anexo tombado sob o nº 5, firmada pela própria, acompanhada dos documentos que complementam o referido anexo;

- Iraildes Tavares dos Santos, peça incluída no anexo tombado sob o nº 6, firmada pela própria, acompanhada dos documentos que complementam o referido anexo;

- Luzyara de Karla Felix da Silva, peça incluída no anexo tombado sob o nº 7, firmada pela própria, acompanhada dos documentos que complementam o referido anexo (composto de quatro volumes).

VII – Do Exame das Alegações de Justificativas



21. Passamos ao exame das alegações de justificativas, dividindo-as por bloco de responsabilização. O primeiro tratando dos membros da comissão de licitação; o segundo tratando dos membros da direção da Infraero, em relação ao procedimento licitatório; o terceiro tratando dos membros da diretoria que firmaram o contrato de concessão; e último tratando do membro da procuradoria jurídica.

Bloco 1 – Membros da Comissão de Licitação

Os membros da comissão de licitação foram responsabilizados pelas seguintes ocorrências, **verbis**:

I – estabelecer o seguinte objeto: ‘a exploração comercial de VEÍCULOS AUTOMOTORES, INCLUSIVE MOTOCICLETAS, peças e acessórios, prestação de serviços, assistência técnica e FORMAÇÃO DE PILOTOS’. Objeto este que, conforme se apresenta, é tão restritivo para a licitação de concessão de área na modalidade concorrência, que apenas uma empresa participou do certame, em desacordo com o princípio da isonomia estabelecido no inc I, do § 1º, do art. 3º, da Lei 8.666/93;

II – restrição a somente um tipo de atividade comercial que poderia ser desenvolvida na área a ser concedida, sem que tenha sido apresentado nenhum estudo apontando que tal circunstância configuraria maior vantagem para a administração, em desacordo com o art. 3º da Lei 8.666/93; e

III – fixação de um valor de locação para a área a ser concedida, sem que tenha sido apresentado estudo sobre o valor de mercado para a locação de tal área, para uma ou mais de uma atividade comercial, em desacordo com o princípio da proposta mais vantajosa para a Administração estabelecida no art. 3º da Lei 8.666/93. ’.

Responsável Rute de Cássia Santos de Jesus – Membro Técnico da Comissão.

22. A responsável alega (fls. 404/420), em síntese, que sua participação no procedimento ocorreu como membro técnico da comissão de licitação, em duas oportunidades: na fase do julgamento e do relatório final da licitação, depois de cumpridas as fases de planejamento e autorização, providenciados pela área técnica da Infraero.

23. No início de suas argumentações, a responsável demonstra que a Diretoria Executiva da Infraero decidiu e autorizou sua regional em Salvador a proceder a abertura do certame, conforme histórico de atos administrativos elencados em sua peça (fls. 404/409), os quais antecederam sua participação no processo.

24. Argumenta, ainda, que a comissão de licitação foi instalada depois de publicado o edital, com a atribuição de processar e julgar a licitação já definida, decidida, elaborada e aprovada pelas áreas competentes da Infraero. Traz a lume, a definição do art. 6º, inciso XVI, da Lei nº 8.666/93 e disposições contidas nos art. 3º, 40, 43, 44 e 45, da mesma lei, bem como o regramento interno da Infraero.

25. Outro argumento relevante que traz em seu favor, repousa no fato de haver participado do processo somente a partir da segunda reunião da comissão, depois, portanto, da habilitação da única licitante presente à primeira reunião, onde a proposta foi aberta e submetida a parecer técnico.

Exame de mérito.

25. Merecem acolhida as razões de justificativas aqui analisadas, posto que suficientes para afastar a responsabilidade da Sra. Rute de Cássia Santos de Jesus, na medida em que sua participação no processo licitatório ocorreu apenas para apreciar o parecer técnico oferecido pela coordenadora de desenvolvimento mercadológico, que também integrava a comissão de licitação como membro técnico.

26. A primeira reunião da comissão de licitação, ocorrida em 15 de junho de 2005, para abertura das propostas, e que habilitou a única proposta apresentada, teve como membro técnico a coordenadora de desenvolvimento mercadológico, autora do parecer apreciado na segunda reunião, ocorrida em 16 de junho de 2005 (cópia da ata à fls. 88/89). Cópia da ata da primeira reunião, presente às fls. 86/87, não dispõe de assinaturas, mas, não há nos autos versão assinada.

26. Não é razoável, por conseguinte, exigir da responsável tratada neste item, responsabilidade por todo o processo, desde seu nascedouro.

Responsável Hélio Actis da Silva – Membro Presidente da Comissão.



27. Este responsável, em suas razões de justificativas, incluídas às fls. 421/425, argumenta que não dispunha de conhecimento técnico para avaliar se o objeto da licitação era restritivo, ou não, posto que não essa atribuição dos empregados da coordenação de licitações.

28. Segundo ele, competia tal mister, à coordenação de desenvolvimento mercadológico, juntamente com a gerência comercial e a superintendência do aeroporto.

29. Informa que o procedimento licitatório foi autorizado pelo Diretor Comercial, Fernando Brendaglia de Almeida, com aprovação de toda a diretoria executiva, na forma da Instrução Padronizada nº 001/SRSV/2005, de 13 de abril de 2005 (consta cópia deste documento às fls. 145, frente e verso).

30. Ressalta que a minuta de edital era elaborado pela coordenação de licitações, a partir de modelo padronizado pela superintendência de licitações, que submetia à gerência comercial. No caso concreto, afirma que a minuta foi aprovada pela Gerente Comercial, Anaídes Santos.

31. Acrescenta que o edital foi aprovado pelo Gerente Regional, Wilson Rubens Meira Pires e pela Procuradora Jurídica Regional, Luzyara de Karla Félix.

32. Relata os fatos históricos seguintes, que consumaram o procedimento licitatório, com aprovação das instâncias competentes.

33. Conclui sua defesa argumentando que não possui conhecimentos técnicos para responder às questões formuladas na audiência com maior propriedade, e que não era atribuição da coordenação de licitações a verificação sobre estudos de formação de preços ou de viabilidade do negócio.

34. Finaliza, argumentando que, juntamente com toda a comissão de licitação, lida com o processo licitatório de forma zelosa e criteriosa, seguindo todas as normas pertinentes: edital, normas internas da Infraero e a lei de licitações e contratos.

Exame de mérito.

35. Não é convincente o argumento do responsável, quando diz não possuir conhecimentos técnicos para discernir sobre os componentes legais que norteiam o procedimento licitatório e consequente contratação, tendo em vista as funções desempenhadas de coordenador de licitações e presidente da comissão.

36. Não obstante este fato, há que se reconhecer que a comissão de licitação recebeu o objeto da licitação já definido, aprovado e publicado, cabendo-lhe, então, o procedimento de abertura das propostas para julgamento e atos consequentes.

37. O edital da licitação em questão, ao ser constituída a comissão de licitação para operá-la, já se constituía em norma interna do certame, posto que, publicado o referido edital, não houve impugnação no prazo legal.

38. Por estas razões, não seria razoável a imposição de responsabilidade aos membros da comissão por todo o processo, desde seu início.

Responsável José da Paixão Ramos, Membro Suplente do Presidente da Comissão.

39. Este responsável apresentou as razões de justificativas incluídas às fls. 426/430, que são as mesmas apresentadas pelo presidente, titular da comissão.

40. Cabem aqui, desta forma, as mesmas conclusões lançadas em relação às razões de justificativas apresentadas pelo titular da comissão, com um atenuante, porém, posto que este responsável atuou como mero espectador, e não em substituição ao titular.

Responsável Edilene Maria Galvão de Andrade – Membro Técnico da Comissão.

41. Esta responsável, em suas razões de justificativas (Anexo 5), argumenta, em síntese, que sua participação no processo limitou-se a processar e julgar a licitação como membro técnico da mesma. E que não atuara como coordenadora de desenvolvimento mercadológico. A exemplo dos outros membros da comissão, recebera o objeto do certame já definido, aprovado e publicado.

42. Continua suas argumentações alegando que como membro técnico executou a tarefa de julgamento objetivo da proposta comercial da Imperial Motores Ltda., estritamente à luz dos ditames do edital.

43. Enfatiza que à época desempenhava a função de coordenadora de desenvolvimento mercadológico, com atribuição, inclusive, de elaboração de pedidos de abertura de processos licitatórios



para concessão de uso de áreas. Afirma, porém, que no caso concreto, dada a complexidade exigida para a contratação, essa sua tarefa fora descartada nas fases que precederam ao julgamento da proposta.

44. Acrescenta que o edital de licitação fora devidamente analisado e aprovado pelas áreas de jurídica e de controle interno, depois de aprovado pelos membros da diretoria executiva.

45. Em suas considerações finais, a responsável argui que efetivamente não tomara parte na fase interna da licitação, e que este encargo fora encomendado pelo superintendente regional da Infraero ao comando da empresa em Brasília.

46. Conclui argumentando que sua atuação no processo deu-se depois de vencidas as etapas do planejamento e consumação do edital.

Exame de mérito.

47. Aqui reproduzo as análises desenvolvidas em relação às alegações de justificativas dos outros membros da comissão de licitação, concluindo que a responsável, a exemplo dos outros membros da equipe, recebera o objeto do certame já definido, aprovado e publicado.

Responsável Iraildes Tavares dos Santos – Membro Secretária da Comissão.

48. Esta responsável, em suas razões de justificativas (Anexo 6), argumenta, em preliminar, que fora designada para atuar como secretária dos trabalhos da equipe de licitação, e não como integrante para fins de julgamento. Cita a norma interna da Infraero que define as atribuições do secretário do processo. (doc. Incluído).

49. Quanto ao mérito, respaldada no normativo da Infraero sobre licitações e contratos, peça incluída às fls. 13/80, do anexo, alega não ter responsabilidade pelos fatos denunciados, tendo em vista que, como já dito, sua atuação restringiu-se ao apoio à comissão de licitação, no processamento e autuação das informações inerentes. Cita em seu favor o Acórdão 2.349/2007-TCU-Plenário.

Exame de mérito.

50. Assiste razão à responsável, tanto em virtude de sua atuação como mera processadora de informações, quanto pelo fato de o objeto do certame haver chegado aos seus cuidados já definido, aprovado e publicado.

Bloco 2 – Membros da Direção da Infraero

51. Os membros da direção da Infraero foram responsabilizados pelas seguintes ocorrências:

I – estabelecer o seguinte objeto: ‘a exploração comercial de VEÍCULOS AUTOMOTORES, INCLUSIVE MOTOCICLETAS, peças e acessórios, prestação de serviços, assistência técnica e FORMAÇÃO DE PILOTOS’. Objeto este que, conforme se apresenta, é tão restritivo para a licitação de concessão de área na modalidade concorrência, que apenas uma empresa participou do certame, em desacordo com o princípio da isonomia estabelecido no inc I, do § 1º, do art. 3º, da Lei 8.666/93;

II – restrição a somente um tipo de atividade comercial que poderia ser desenvolvida na área a ser concedida, sem que tenha sido apresentado nenhum estudo apontando que tal circunstância configuraria maior vantagem para a administração, em desacordo com o art. 3º da Lei 8.666/93; e

III – fixação de um valor de locação para a área a ser concedida, sem que tenha sido apresentado estudo sobre o valor de mercado para a locação de tal área, para uma ou mais de uma atividade comercial, em desacordo com o princípio da proposta mais vantajosa para a Administração estabelecida no art. 3º da Lei 8.666/93.’.

Responsável Márcia Gonçalves Chaves – Superintendente de Relações Comerciais.

52. A Senhora Márcia Gonçalves Chaves foi responsabilizada nos autos em virtude de, na condição de Superintendente de Relações Comerciais da Infraero, haver participado da concepção e elaboração do edital de licitação em questão.

53. Em suas razões de justificativas (fls. 371/398), produzidas por seus advogados (procuração à fl. 365), intenta refutar essa responsabilização.

54. Em relação à primeira ocorrência, nega, de forma enfática, sua participação no processo, afirmando que não elaborou as condições do edital de licitação; que não solicitou autorização da diretoria executiva da Infraero para a abertura do processo de licitação; que não aprovou a abertura do processo de licitação; que não integrou a comissão de licitação; que não adjudicou o resultado da



licitação; e que não faz parte do quadro societário, ou de empregados, ou de colaboradores da empresa declarada ganhadora.

55. No segundo item das razões de justificativas a essa primeira ocorrência, a responsável aduz que supõe residir a 'suposta condição restritiva' em três fatores: destinação da área sob processo de concessão para concessionária de veículos, segundo o plano diretor do aeroporto; encontrar-se a citada área no cone ideal de tomada de pista para pouso de aeronaves, com limitação da altura de construções; e presença de adutora de água no subsolo do terreno, impondo, também, limitações na construção.

56. No terceiro item, alega desconhecimento da autora da Representação, quanto à conceituação e existência do Plano Diretor Aeroportuário, **verbis**:

‘... Ao contrário do que supôs o denunciante, Plano Diretor Aeroportuário é instrumento de planejamento específico, que a norma aplicável, a NSMA 58-146, assim conceitua:’

(...)

57. No item seguinte, argumenta que a Planta de Zoneamento do Aeroporto não se confunde com a Planta Oficial do Aeroporto, a qual é definida na norma indicada, sugerindo que a autora da Representação desconhecia este fato.

58. Relativamente à segunda ocorrência, reproduz os mesmos argumentos oferecidos à primeira, acrescentando que o Plano Diretor do Aeroporto Internacional Luiz Eduardo Magalhães torna irrelevante a ‘objeção’.

59. Quanto à terceira e última ocorrência da audiência, a responsável traz informações detalhadas a respeito da composição do preço mínimo adotado na concessão, comparando-o com o preço aplicável à luz da Tabela de Valores Básicos do Preço Específico Mensal, objeto do Anexo I da Portaria nº 774/GM-2, do Ministério da Aeronáutica (cópia às fls. 389/398).

60. Segundo a responsável, o preço mínimo adotado pela Infraero na Concessão superou o da mencionada tabela, consoante demonstra em cálculos apresentados às fls. 376/380. Com tais cálculos, a responsável busca justificar que o negócio seria interessante para a Infraero, acrescentando que a área em questão era objeto de noticiário de páginas policiais dos órgãos da imprensa de Salvador, como sendo local de ‘desova’.

61. Ao final da peça, no item concernente ao pedido de mérito, a responsável informa que seus esclarecimentos são prestados a título de colaboração e em homenagem à Autoridade Relatora.

62. Finalmente, requer que seja excluída da relação processual por entender que não se ajusta à condição de responsável especificada no inciso II do art. 70 da Constituição Federal, e incisos I e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92.

Exame de mérito.

63. De fato, não há nos autos elementos capazes de estabelecer nexo de causalidade dos atos tomados pela responsável com os fatos inquinados. Sua responsabilização, ao que consta, decorreu da inclusão de seu nome no quadro intitulado: ‘POTENCIAIS RESPONSÁVEIS’, produzido na ‘Consolidação do Relatório de Auditoria Nº 09/PRAI(AICT/2007’, presente às fls. 71 do Anexo 1.

64. No referido quadro, há informação de que a Sra. Márcia Gonçalves Chaves participara da definição, concepção e elaboração do edital da licitação aqui tratada. Contudo, não há evidências dessa participação, há, apenas, correspondência de sua lavra (fl. 144), encaminhando o ato da Diretoria Executiva da Infraero que autorizou a abertura do processo (fls.145, frente e verso). Diretoria de cuja composição sequer fazia parte.

65. Isto posto, merece acolhida as alegações de justificativas apresentadas pela Sra. Márcia Gonçalves Chaves, então Superintendente de Relações Comerciais da Infraero, para exclusão de seu nome da relação processual.

Responsável Mônica Pereira Barros – Assistente de Superintendência.

66. A responsável apresentou suas razões de justificativas (fls. 492/495), onde argumenta que não é a pessoa indicada para responder pelas ocorrências, tendo em vista que não exercia cargo de direção, ou de gestão, ou de assessoramento à diretoria executiva. Acrescenta que não tomou parte de nenhuma fase de elaboração do edital.



67. Transcreve, em seu favor, trecho de manifestação da comissão de sindicância aberta para apurar os fatos, onde consta afirmação no sentido de que a responsável não concorreu pessoalmente para nenhuma decisão acerca do negócio comercial levado a efeito.

Exame de Mérito.

68. De fato, não há como responsabilizar a responsável aqui tratada pelo cumprimento de ordens emanadas de seus superiores, realizando comunicações entre a Sede e a Regional da Infraero.

Responsável Elvino Ney Taques – Superintendente do Aeroporto de Salvador.

69. Inicialmente o responsável esclarece que a área objeto da concessão era isolada, oferecendo risco à segurança patrimonial, operacional e aos transeuntes, motivando geração de despesas à Infraero, com fiscalização e manutenção.

70. Argumenta que em virtude dessas dificuldades é que surgiu a ideia de ocupar a área com atividades comerciais. Segundo afirma, a diretoria comercial concebeu a hipótese da concessão para comércio de venda de veículos automotores, encampada pela superintendência regional como sendo um bom negócio para o Aeroporto de Salvador.

71. Explica que devido à complexidade do negócio e a falta de experiência dos empregados da área comercial do Aeroporto de Salvador, pediu ao diretor comercial que a licitação fosse processada na Sede, em Brasília. Segundo afirma, a ideia não foi acatada sob o argumento de que processada pelo Aeroporto daria celeridade ao procedimento.

72. Aduz que o Aeroporto foi autorizado a instaurar o competente procedimento licitatório, consoante informação padronizada aprovada pela diretoria executiva, com assessoramento dos órgãos jurídico e de auditoria.

73. Afirma que o edital da licitação foi publicado, a licitação foi processada com a presença de apenas uma empresa e o resultado foi adjudicado a essa empresa, sem nenhuma impugnação.

74. Acrescenta que na fase de análise da instrução padronizada que fundamentou o procedimento, nem a procuradoria jurídica, nem a superintendência de auditoria, ofereceram qualquer apontamento que pudesse ser entendido como restrição ao caráter competitivo da concorrência pública que viabilizou a concessão.

75. Registra que se houve restrição ao caráter competitivo do certame, isto só foi revelado agora na fase de execução do contrato, não tendo sido observado pelos órgãos de controle, nem impugnado por possíveis interessados.

76. Quanto ao segundo item da audiência, argumenta o responsável que a licitação foi realizada para esse ramo de negócio – venda de veículos automotores – por se tratar de área de aproximação da cabeceira de pista de pouso e decolagem, onde a concessão não poderia abranger outras atividades, a exemplo de hotéis, escolas, postos de combustíveis, dentre outras.

77. No tocante ao terceiro item da audiência, argumenta que estudos feitos pela superintendência de relações comerciais chegaram ao valor inicial da concessão, escalonado para os primeiros meses com aumento progressivos, e uma parte variável de acordo com o faturamento da empresa, garantia da parcela mínima de pagamento, como é feito, segundo afirma, com todas as concessões que tem investimentos nos aeroportos da rede Infraero.

78. Acrescenta que os cálculos foram feitos pelas áreas competentes da empresa, sem a participação direta da regional e que não é correto falar-se em prejuízos para a Administração, quando na verdade o que se verifica são benefícios concretos em favor da concedente, tais como, ocupação da área que nada rendia, redução de despesas e expectativa de geração de receita, caso o negócio fosse concretizado.

79. Finalmente, aduz que a licitação foi processada de boa fé, sem malícias nem subterfúgios, com a participação das áreas tecnicamente capacitadas, inclusive a jurídica e de auditoria, bem como aprovação da diretoria executiva.

Exame de mérito.

80. O responsável concentra sua defesa na forma como o procedimento foi consumado, sem restrições por parte dos órgãos internos de controle, de assessoramento jurídico e de direção, e sem impugnações por parte de potenciais interessados no negócio.



81. Assiste razão ao responsável, relativamente ao raciocínio desenvolvido no parágrafo precedente, na medida em que, de fato, o processo tramitou pelas instâncias superiores sem que nenhuma restrição fosse oposta ao conteúdo do objeto licitado, obtendo aprovação em todas elas. Tampouco, potenciais concorrentes intentaram impugnação no prazo de lei.

82. Por essa razão, merecem acolhida as alegações de justificativas apresentadas em relação aos itens II e III da audiência, posto que, a decisão pela escolha do ramo de atividade e definição do preço adotado, sobreveio de esfera superior da Infraero. Além do que, tal decisão levou em conta as peculiaridades da área a ser concedida, e o preço praticado não contrariou o normativo interno.

83. Todavia, em relação ao item I da audiência, o objeto da concessão tal como definido no edital, operou em frontal agressão ao art. 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, com a inclusão de exigência que só permitiu a participação de uma única concorrente.

84. Consoante exposto nos autos, é notório que a apenas a empresa contratada detinha concessão de montadora de ambos os produtos: automóveis e motocicletas. Portanto, é razoável inferir-se que essa circunstância era de conhecimento da Infraero que, mesmo assim, adotou o procedimento.

85. Admite-se pensar que o ramo de atividade escolhido para a concessão era o que oferecia as melhores condições de negócio para a Infraero, tendo em vista as restrições para construção na área envolvida. Todavia, não se justifica que a concessionária tivesse obrigação de negociar os dois produtos, sabendo-se que essa condição não é comum no mercado. Isto, sem falar na obrigação de a concessionária oferecer, também, formação de pilotos, serviço que poderia ser contratado por qualquer eventual licitante.

Bloco 3 – Membros da Direção, Firmatários do Contrato de Concessão.

86. Os responsáveis incluídos neste bloco foram ouvidos em virtude das seguintes ocorrências:

I – firmar um contrato com a empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA, baseado em um processo licitatório em desacordo com o princípio da isonomia estabelecido no art. 3º, da Lei 8.666/93;

II – firmar um contrato com a empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA, sem que tenha sido apresentado nenhum estudo apontando que seria mais vantajoso para a Administração a exploração de apenas uma única atividade comercial; e

III - firmar um contrato com a empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA, sem que tenha sido apresentado nenhum estudo sobre o valor de mercado para a locação de área da INFRAERO no Aeroporto de Salvador, considerando a exploração para um tipo, ou mais de um tipo de atividade comercial.'

Responsável Fernando Brendaglia de Almeida – Diretor Comercial.

87. O responsável recebeu a comunicação da audiência, consoante comprova requerimento de sua lavra, presente às fls. 431/432, apresentado em 9 de junho de 2009, porém, não se manifestou, incorrendo em revelia, na forma do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

Responsável Adenauher Figueira Nunes – Diretor Financeiro.

88. O responsável, em suas alegações de justificativas, incluídas às fls. 496/506, argumenta inicialmente que sua participação se deu de forma restrita no processo; que tomou conhecimento do assunto na reunião de diretoria de 13 de abril de 2005, cuja matéria, apresentada pelo diretor comercial, já tinha sido instruída pelas áreas da diretoria e pela regional de Salvador.

89. Informa, na sequência, que fora um dos membros da diretoria indicados para representá-la na assinatura do termo de contrato, na condição de diretor financeiro.

90. Aduz, mais adiante, que entendeu que não seria decisão correta negar-se a representar a Infraero naquele instrumento contratual – o que caracterizaria, segundo ele, ato administrativo gratuito e imotivado – já que, como menciona, 'o processo foi gerado pela Diretoria Comercial e então Superintendência Regional de Salvador, ileso de críticas por todas as áreas técnicas responsáveis pelo assunto, e ratificadas a sua formalidade e legalidade, pela auditoria interna e jurídica'.

91. Continua suas alegações, aduzindo que não seria coerente exigir-se dele, na condição de diretor de uma empresa pública do porte da Infraero, análise minuciosa dos processos de todas as áreas, desde o nascedouro.



92. Em reforço desse argumento transcreve entendimento insculpido no Acórdão nº 66/1998-TCU-Plenário, prolatado em sede de Pedido de Reexame, onde a autoridade relatora proferiu voto pela ausência de responsabilidade de dirigente, acerca de determinados procedimentos da alçada de instâncias subordinadas, maculados de antieconomicidade.

93. Questionando sua responsabilização por atos praticados pelas áreas técnicas competentes e aprovados pelas instâncias de auditoria e assessoramento jurídico, originados em outra diretoria, o responsável expõe seus argumentos tratando item por item da audiência, e prestando informações correlatas.

94. Quanto ao primeiro item, argumenta que o edital e a minuta do contrato tramitaram pela procuradoria jurídica, a quem caberia as verificações nos termos da lei, ressaltando que ali o processo foi concluído pela aprovação, bem como o foi na área comercial da então Superintendência Regional de Salvador.

95. Quanto ao segundo e terceiro itens, argumenta que trata-se de questão de natureza técnica que deveria ter sido analisada pelas áreas técnicas da então Superintendência Regional de Salvador e da diretoria comercial, a quem competia elaborar de forma minuciosa com previsão de todos os aspectos técnicos e financeiros, os estudos mercadológicos balizadores da contratação.

96. Informa que à época existia um regime de alçada quanto à competência para firmar contratos que criassem obrigações para a Infraero e que as normas internas exigiam que os contratos fossem subscritos por dois diretores, um dos quais tinha que ser o autor da proposta, no caso, o diretor comercial.

97. Informa também que inicialmente questionou sua competência para assinar o contrato em questão, posto que não havia designação formal da diretoria executiva para tanto. Tal autorização saiu a pedido do diretor comercial, em reunião ocorrida em 16 de agosto de 2005, conforme cópia da ata incluída às fls. 509/512.

98. Acrescenta que coube ao diretor comercial a decisão de assinar o contrato, nos termos em que foi lavrado, tendo em vista que, por ocasião de sua assinatura, após verificar a instrução do processo, não encontrando nenhuma manifestação em contrário dos órgãos internos que se pronunciaram a respeito, ainda assim, questionou o diretor comercial quanto ao processo, e que este afirmou que tudo estava correto.

99. Ao final de suas conclusões, argumenta o responsável que no início do ano de 2007, tomando conhecimento que o Serviço Regional de Engenharia do II Comando Aéreo Regional de Salvador havia emitido parecer desfavorável à realização do empreendimento, solicitou cópia de todo o processo, por intermédio do diretor financeiro em exercício, que, a seu pedido, a encaminhou à auditoria interna. Argumenta que os trabalhos de auditoria que redundaram na presente Representação foram desenvolvidos a partir desse ato seu.

100. Finalmente, requer sua exclusão da responsabilidade no presente processo.

Exame de mérito.

101. No meu entender, o responsável aqui tratado logrou êxito em comprovar que sua participação na assinatura do instrumento contratual se deu por delegação da diretoria executiva. Delegação conferida a pedido do diretor comercial.

102. Todavia, ao firmar o termo do instrumento contratual, assumiu responsabilidade por sua execução. Além disso, na condição de membro, teve participação efetiva na reunião da diretoria executiva que aprovou o ato que definiu o procedimento licitatório (cópia da ata às fls. 507/508).

103. As razões de justificativas do responsável, aqui expendidas, podem ser acolhidas em relação aos itens II e III da audiência, em virtude desses itens tratarem de atividades inerentes a atribuições de áreas tecnicamente preparadas para esse mister. Reforça essa tese, o fato de haver o processo transitado com aprovação pelas instâncias internas de controle.

104. O mesmo não pode se dizer do item I da audiência, que trata da quebra do princípio da isonomia no processo licitatório. A esse imperativo legal estão todos os agentes públicos subordinados, na forma do art. 3º, § 1º, inciso I, do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos. O responsável



no mínimo tolerou a inclusão da cláusula que restringiu a caráter competitivo do certame que autorizara a realização, em conjunto com seus pares da diretoria executiva.

105. Pode-se admitir como um atenuante para este responsável, o fato de haver colaborado para a nova análise por parte da nova direção da superintendência de auditoria, consoante faz prova com os expedientes incluídos às fls. 513/515.

Bloco 4 – Membro da Procuradoria Jurídica.

Responsável Luzysara de Karla Felix da Silva – Procurador-Chefe Regional.

106. Esta responsável foi ouvida em audiência, em virtude da emissão de parecer favorável ao prosseguimento do processo licitatório, apesar da cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame.

107. A responsável apresentou suas razões de justificativas, autuadas no anexo tombado sob o nº 7, contendo as argumentações (fls. 02/16) e documentos relacionados (fl. 17), entre os quais, cópia do relatório de demandas especiais produzido pela Controladoria Geral da União (CGU), e cópia do procedimento administrativo instaurado pelo Ministério Público Federal (MPU/BA).

108. Em aditamento à sua defesa, a responsável pediu juntada de cópia da inicial de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, impetrada pelo MPU contra Fernando Brendaglia de Almeida, Adenahuer Figueira Nunes, Márcia Gonçalves Chaves, Imperial Motores Ltda. e seus sócios, pelas mesmas razões objeto destes autos.

109. A responsável desenvolve um histórico dos atos que precederam seu parecer, em especial o despacho subscrito pela gerente comercial Anaildes Santos, e aprovado pelo superintendente Elvino Ney Taques, da regional centro leste da Infraero (fls. 26/30, anexo 7).

110. Continua seus relatos históricos, referindo-se aos elementos que acompanharam o referido despacho, inclusive a Informação Padronizada (IP) nº 001/SRSV/2005, já referida nesta instrução, nova cópia incluída às fls. 75/77, Anexo 7.

111. Argumenta, na sequência, que despachou aprovando o processo, em virtude de o mesmo haver chegado à sua apreciação, instruído de acordo com o normativo interno e autorizado pelas autoridades competentes, inclusive com manifestação favorável da gerência de auditoria.

112. Em suma, a responsável sustenta sua defesa, alegando que o objeto da licitação já lhe chegara pronto e aprovado pela diretoria executiva e por todas as áreas competentes envolvidas, especialmente pela autoridade da área requisitante, o diretor comercial da Infraero, cabendo à área jurídica apenas a verificação dos aspectos formais previstos nos incisos I a XVII do art. 40 da Lei nº 8.666/93, bem como a modalidade aplicável.

113. Em reforço dessa argumentação, a responsável traz à colação o resultado de dois procedimentos internos abertos para apuração de responsabilidades: sindicância aberta pela Infraero e relatório de demandas especiais, produzido pela CGU, os quais não apontaram responsabilidades contra si.

114. Finalmente, conclui sua defesa requerendo que suas alegações de justificativas sejam acolhidas por este Tribunal.

Exame de mérito.

115. Como visto em suas exposições, a responsável não admite a possibilidade de haver percebido a restrição imposta ao caráter competitivo do procedimento licitatório em comento. Ao que consta, confiou nos pareceres que antecederam ao seu.

116. Há que se reconhecer que, dentre esses pareceres antecedentes, houve um da lavra da Procuradoria Geral, instância jurídica superior hierarquicamente à sua, conforme assinatura aposta no documento (IP) que autorizou o processo.

117. Assim considerando, não obstante entender que a responsável poderia ter evitado o prosseguimento do feito, pelo menos em relação ao conteúdo que rompeu com o princípio da isonomia, não seria razoável responsabilizá-la por todo o processo, desde seu início.

Conclusões.

118. De início, impende registrar que o objeto central destes autos, a exploração comercial da área concedida, não prosperou. Não há edificações no local, nem ocupação do terreno.



119. Releva registrar, também, que correm outros procedimentos de apuração dos fatos tratados nestes, em outras esferas da Administração Pública: ação de improbidade administrativa na Justiça Federal, Seção Judiciária na Bahia, autuada sob o nº 2009.33.00.009530-0, sem decisão definitiva; auditoria realizada pela CGU, consubstanciada no relatório de demandas especiais nº 00190.025575/2007-20, onde foram promovidas recomendações; e sindicância aberta na Infraero, sob o nº 009/SEDE/2008.

120. Não há nos autos notícia acerca do resultado da sindicância, nem do alcance das recomendações da CGU. Quanto à ação judicial, há informação no portal da Justiça Federal, no sentido de que a inicial foi recebida, e da impetração de agravo contra essa decisão.

121. O exame dos elementos que compõem os autos conduz ao entendimento de que os indícios de irregularidades apontados na Representação, exceto quanto à cláusula restritiva ao caráter competitivo da licitação havida, só produziram seus efeitos negativos a partir da efetiva realização do negócio. As intervenções judiciais e administrativas impediram tal realização e eventuais danos decorrentes, a não ser pela perda de oportunidade de realização de outros negócios, cálculo de difícil mensuração.

122. Por outro lado, a inclusão de cláusula restritiva ao caráter competitivo impediu a realização de um bom negócio para a Administração, ao tempo em que provocou um injustificável desperdício de recursos, no mínimo de mão de obra cara.

123. Restou comprovado nos autos que alguns agentes públicos envolvidos no processo contribuíram para o ato inquinado de irregular, contra os quais alvitramos a cominação de multa. São eles: Fernando Brendaglia de Almeida, a quem cabia a palavra final, na condição de Diretor Comercial da Infraero, e de onde partir o projeto pronto para apreciação da Diretoria Executiva da Infraero; Adenauher Figueira Nunes, porquanto assumiu a responsabilidade pela execução do contrato de concessão, ao assiná-lo juntamente com o primeiro; e Elvino Ney Taques que, na condição de autoridade máxima do Aeroporto, determinou a realização do processo licitatório.

Proposta de Encaminhamento.

124. Ante todo e exposto, e considerando que o contrato de concessão aqui tratado não está sendo executado, embora ainda possa estar vigendo, elevo os autos à consideração superior, com as seguintes proposições:

a) seja conhecida a presente Representação, nos termos do inciso II e Parágrafo Único, art. 237, RITCU, e, no mérito, considerada procedente;

b) sejam acolhidas as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis: Hélio Actis da Silva, José da Paixão Ramos, Iraildes Tavares dos Santos, Edilene Maria Galvão de Andrade, Rute de Cássia Santos de Jesus, Márcia Gonçalves Chaves, Mônica Pereira Barros e Luzyara de Karla Félix;

c) sejam rejeitadas as razões de justificativas dos responsáveis: Adenauher Figueira Nunes, CPF nº 031.193.352-15 e Elvino Ney Taques, CPF nº 109.505.831-20, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, em decorrência do descumprimento das regras estabelecidas no art. 3º da Lei nº 8.666/93, na Concorrência Pública nº 005/ADSV/SRSV/2005;

d) seja considerado revel, na forma do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92, o responsável Sr. Fernando Brendaglia de Almeida, CPF nº 051.558.488-65, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, em decorrência do descumprimento das regras estabelecidas no art. 3º da Lei nº 8.666/93, na Concorrência Pública nº 005/ADSV/SRSV/2005;

e) seja determinada à Infraero que promova, se ainda não o fez, a anulação da licitação Concorrência nº 005//ADVS/SRSV/2005, bem como do contrato de concessão dela decorrente, em virtude do descumprimento do princípio constitucional da isonomia e inclusão de cláusula restritiva ao caráter competitivo da licitação;

f) seja fixado prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, para que a Infraero adote e informe ao TCU a providência indicado no item anterior;

g) seja dado conhecimento da deliberação que vier a ser adotada à Infraero e ao Ministério Público da União, no Estado da Bahia.”

É o relatório.



VOTO

Conforme o relatório precedente, trago à apreciação deste Colegiado representação formulada pela Superintendência de Auditoria Interna da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), em cumprimento ao § 1º do art. 74 da Constituição Federal, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Pública nº 005/ADSV/SRSV/2005, destinada à concessão de uso de área de terreno integrante do complexo aeroportuário de Salvador, cuja vencedora foi a empresa Imperial Motores Ltda. – Honda, única participante do certame.

2. Preliminarmente, registro que cabe conhecer da representação, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade do art. 237, inciso II, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

3. Quanto ao mérito, observo que foram levantadas nos autos, em suma, as seguintes possíveis irregularidades:

a) restrição na definição do objeto licitado, ao se permitir que participassem da licitação apenas concessionárias de veículos automotores que comercializassem também motocicletas, peças e acessórios e prestassem serviços de assistência técnica e formação de pilotos, de modo a se ter uma única empresa no certame;

b) concessão da área para fins comerciais, quando o plano diretor aeroportuário a definia como área militar;

c) não submissão da decisão de licitar ao Conselho de Administração da entidade, contrariando a Portaria Ministerial nº 774/GM, de 13/11/1997;

d) ausência de autorização do Comando Aéreo Regional II (COMAR II) para realização da obra, em desacordo com a Portaria nº 1.141/GM-5/081287;

e) geração de passivo ambiental, decorrente da erradicação indiscriminada da vegetação local, à revelia da Superintendência Regional do Centro Leste/Aeroporto de Salvador;

f) definição de condições concorrenciais e contratuais adversas ao processo licitatório e à Infraero, uma vez que análise comparativa de preços realizada pela Auditoria Interna apontou que os valores ajustados estariam bem abaixo dos cobrados pela própria entidade em outros aeroportos com concessão de área para empresas concessionárias de veículos; e

g) confecção do edital de licitação excluindo condições financeiras aprovadas pela Diretoria Executiva, resultando em adulteração das informações contidas em documento formal.

4. Após oitiva da Superintendência Regional do Centro-Oeste da Infraero e da empresa Imperial Motores Ltda. – Honda sobre esses pontos, determinada pelo relator original do feito, Ministro Benjamin Zymler (fls. 50/51), a unidade técnica defendeu que *“as irregularidades ocorridas na execução do contrato foram consequência do edital e do processo licitatório”* e deveriam ensejar a nulidade do certame, propondo, ainda, a audiência dos responsáveis em relação às seguintes ocorrências:

a) definição do objeto do certame como *“exploração comercial de **VEÍCULOS AUTOMOTORES, INCLUSIVE MOTOCICLETAS**, peças e acessórios, prestação de serviços, assistência técnica e **FORMAÇÃO DE PILOTOS**”*, o que seria restritivo à licitação, haja vista que apenas uma empresa participou do certame, em desacordo com o princípio da isonomia estabelecido no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993;

b) restrição do objeto da concessão a somente um tipo de atividade comercial, sem que tenha sido apresentado estudo apontando que tal circunstância configuraria maior vantagem para a Administração, contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993; e

c) fixação do valor de locação para a área a ser concedida, sem que tenha sido apresentado estudo sobre o preço de mercado, para uma ou mais de uma atividade comercial, em desacordo com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração estabelecido no art. 3º da Lei 8.666/1993.

5. O relator original entendeu que, primeiramente, deveriam ser feitas apenas as audiências sugeridas pela unidade técnica (fl. 200), as quais foram dirigidas a todos os membros da Comissão de Licitação designada pelo Ato Administrativo nº 194/SVAD/2005; aos Srs. Fernando Brendaglia de Almeida (Diretor Comercial) e Adenauher Figueira Nunes (Diretor Financeiro), na qualidade de responsáveis pela assinatura do termo de contrato de concessão resultante do certame; às Sras. Márcia



Gonçalves Chaves (Superintendente de Relações Comerciais) e Mônica Pereira Barros (Assistente I da Superintendência de Relações Comerciais), como participantes da concepção e elaboração do edital de licitação e de sua alteração, respectivamente; à Sra. Luzyara de Karla Felix da Silva, que emitiu parecer jurídico favorável ao prosseguimento da licitação; e ao Sr. Elvino Ney Taques (Superintendente Regional da Infraero), responsável pela submissão do processo à Diretoria Administrativa.

6. Depois de analisadas as razões de justificativa, a Secex/BA propôs acolher as apresentadas pelos integrantes da comissão de licitação, bem como pelas Sras. Márcia Gonçalves Chaves, Mônica Pereira Barros e Luzyara de Karla Felix da Silva.

7. A unidade técnica ressaltou que o Sr. Fernando Brendaglia de Almeida não apresentou sua defesa ao Tribunal e que as razões de justificativa formuladas pelos demais responsáveis não foram suficientes para elidir a irregularidade indicada na alínea “a” do item 4 retro, sugerindo, em consequência, aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.

8. De fato, entendo que não seria razoável aplicar penalidade aos seguintes responsáveis, pelas razões adiante apontadas:

a) membros da Comissão de Licitação: ficou demonstrado que não participaram da fase relativa à confecção do edital de licitação, que lhes foi entregue já “*definido, aprovado e publicado*”, segundo comprova o Ato Administrativo nº 194/SVAD, de 16/5/2005 (fl. 179), que designou a comissão para processar e julgar a Concorrência nº 005/ADSV/SBSV/2005, quando o edital já havia sido publicado, entre outros veículos de comunicação, no Diário Oficial da União do mesmo dia 16/5/2005 e no Jornal A TARDE de 13/5/2005 (fl. 416);

b) Sra. Márcia Gonçalves Chaves: sua atuação no processo se limitou a comunicação entre a Sede e a Regional da Infraero (fls. 17 do Anexo 3);

c) Sra. Mônica Pereira Barros: não participou da fase relativa à confecção do edital; e

d) Sra. Luzyara de Karla Felix da Silva: sua manifestação nos autos foi antecedida por parecer da lavra da Procuradoria Geral, instância jurídica hierarquicamente superior (fls. 19 e 114 do Anexo 3).

9. Quanto ao Presidente da Comissão de Licitação, Sr. Helio Actis da Silva, entretanto, penso que deva responder pela irregularidade, haja vista que foi efetivamente o responsável pela assinatura do edital do certame, na qualidade de Coordenador de Licitações da SRSV (fl. 44 do Anexo 3), e que não seriam necessários conhecimentos técnicos para se suspeitar da restrição à competitividade do certame contida na definição de seu objeto.

10. A respeito do assunto, reproduzo, por sua clareza, trechos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 2009.33.009530-0, interposta pelo Ministério Público Federal (fl. 532):

“Ora, as exigências feitas quanto à atividade a ser desempenhada pelo licitante restringem indevidamente a competitividade da licitação, pois apenas 01 (uma) empresa preenchia os requisitos elencados.

Assim, consoante detectado pela auditoria da INFRAERO, apenas uma concessionária de veículos da marca HONDA se encaixava nos critérios acima indicados.

Em primeiro lugar, é cediço que as concessionárias de veículos geralmente representam uma única montadora. Assim, não se costuma encontrar uma concessionária que venda carros de uma marca e motocicletas de outra. Dessa forma, ao exigir que o proponente vendesse veículos automotores, inclusive motocicletas, para fazer jus à concessão do bem, o edital acabou trazendo uma restrição indevida, pois somente concessionárias representantes de montadoras que produzissem esses dois tipos de veículos (carros e motos) poderiam atender à convocação. E, segundo pesquisado pela auditoria da INFRAERO, somente concessionárias das marcas HONDA e SUZUKI preencheriam tal requisito. (...)

Todavia, o edital ainda trouxe mais uma exigência descabida: a de que a concessionária oferecesse formação de pilotos, serviço este disponível apenas pela HONDA, conforme constatado pela auditoria. (...)

Não foi à toa que somente a IMPERIAL MOTORES LTDA, concessionária local da HONDA, acudiu ao certame, sangrando-se vencedora”.



11. Relativamente ao Sr. Fernando Brendaglia de Almeida, resta configurada sua revelia, pois, embora tenha comparecido aos autos para solicitar prorrogação de prazo para apresentação de defesa (fls. 431/433), não voltou a se manifestar.

12. Sobre o ponto, é pertinente ressaltar que o Regimento Interno do TCU estabelece, em seu art. 183, parágrafo único, que *“a prorrogação, quando cabível, contar-se-á a partir do término do prazo inicialmente concedido e independe de notificação da parte”*.

13. Igualmente, entendo que assiste razão à unidade técnica no que pertine à responsabilização dos Srs. Elvino Ney Taques e Adenauher Figueira Nunes, porque, não obstante a ausência inicial de restrições por parte dos órgãos internos de controle, de assessoramento jurídico e de direção, a própria definição do objeto indicava limitação ao caráter competitivo da licitação, dado que não é usual a exploração comercial simultânea de carros e motocicletas, muito menos juntamente com a prestação de serviços de formação de pilotos.

14. Destaco que o Sr. Elvino Ney Taques foi o responsável pela autorização de abertura do procedimento licitatório, quando já existia a definição do seu objeto, tendo se manifestado favoravelmente à homologação do seu resultado e à adjudicação do objeto à empresa Imperial Motores Ltda. – Honda, bem como aprovado o termo de contrato (fls. 14, 111 e 116 do Anexo 3).

15. Contra os Srs. Adenauher Figueira Nunes e Fernando Brendaglia de Almeida, pesa o fato de terem participado da reunião da Diretoria Executiva que aprovou o ato que definiu o procedimento licitatório (fls. 507/508 do volume principal e fl. 19 do Anexo 3) e de terem firmado o instrumento contratual (fls. 121 e 134/135 do Anexo 3), sendo o Sr. Fernando Brendaglia de Almeida ainda responsável pela homologação do certame e adjudicação de seu objeto (fl. 111 do Anexo 3).

16. Por outro lado, deve ser considerado como atenuante da conduta do Sr. Adenauher Figueira Nunes *“o fato de haver colaborado para a nova análise por parte da nova direção da superintendência de auditoria”* (fls. 513/515), consoante análise da unidade técnica.

17. No que diz respeito às ocorrências referenciadas nas alíneas “b” e “c” do item 4 retro, a Secex/BA asseverou, apropriadamente, que não cabe aplicar multa aos responsáveis, tendo em vista que se tratam de atividades inerentes às atribuições das áreas técnicas e que *“a decisão pela escolha do ramo de atividade e definição do preço adotado sobreveio de esfera superior da Infraero”* e que tal decisão *“levou em conta as peculiaridades da área a ser concedida e o preço praticado não contrariou o normativo interno”*.

18. Por fim, quanto à proposta de determinação para que sejam adotadas as providências visando à anulação do certame, registro que a medida não se mostra mais necessária, uma vez que foi publicado, no Diário Oficial da União – Seção 3, de 20/7/2010, p. 23, aviso de penalidade que noticiou a rescisão do contrato em tela, bem como a aplicação de multa à empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA e sua suspensão dos direitos de licitar e contratar com a Infraero, segundo apurado pelo meu Gabinete.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o colegiado adote a deliberação que ora lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

UBIRATAN AGUIAR

Relator

ACÓRDÃO Nº 1532/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.444/2007-0.

1.1. Apenso: TC 004.550/2008-3

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação

3. Responsáveis: Adenauher Figueira Nunes (CPF 031.193.352-15), Claudia Pita Mercuri (CPF 767.839.105-63), Edilene Maria Galvão de Andrade (CPF 663.436.744-20), Elvino Ney Taques (CPF 109.505.831-20), Fernando Brendaglia de Almeida (CPF 051.558.488-65), Helio Actis da Silva (CPF 550.364.147-72), Iraildes Tavares dos Santos (CPF 065.873.215-34), José da Paixão Ramos (CPF



486.979.907-34), Luzyara de Karla Felix da Silva (CPF 327.261.634-91), Márcia Gonçalves Chaves (CPF 599.728.827-72), Mônica Barros (CPF 316.262.701-04) e Rute de Cássia Santos de Jesus (CPF 786.973.105-63).

4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex/BA).

8. Advogados constituídos nos autos: Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF nº 15.384), Luzyara de Karla Félix da Silva (OAB/BA 19.978), Rômulo Fontenelle Morbach (OAB/PA 1.963), Hércules Marconi Góes Silva (OAB/PE 19.482), Raymundo Nonato Botelho de Noronha (OAB/DF 1.667/A) e Guilherme Filipe Leite Ghetti (OAB/DF 26.033).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pela Superintendência de Auditoria Interna da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), em cumprimento ao § 1º do art. 74 da Constituição Federal, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Pública nº 005/ADSV/SRSV/2005, destinada à concessão de uso de área de terreno integrante do complexo aeroportuário de Salvador, cuja vencedora foi a empresa Imperial Motores Ltda. – Honda, única participante do certame.

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

9.1. conhecer da representação formulada pelo Controle Interno da Infraero, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade do art. 237, inciso II, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, aplicar aos Srs. Adenauher Figueira Nunes, Helio Actis da Silva, Elvino Ney Taques e Fernando Brendaglia de Almeida multa individual no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), para os dois primeiros, e de R\$ 3.000,00 (três mil reais), para os demais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das notificações, para que comprovem perante este Tribunal seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for quitada após o vencimento, na forma da legislação vigente;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, acrescidas dos encargos legais devidos, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, ainda, o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o artigo 217 do Regimento Interno/TCU, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4.1. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.5. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, aos responsáveis indicados no item 3, à Infraero, à empresa Imperial Motores Ltda. – HONDA e à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1532-22/11-P.

13. Especificação do quorum:



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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 004.751/2011-6

Natureza: Representação.

Interessada: Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo – Secex/ES.

Unidade: Prefeitura Municipal de Serra/ES.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA CONCORRÊNCIA PÚBLICA 002/2011. SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PROCEDÊNCIA DOS FATOS APONTADOS. SOLUÇÃO DE QUASE TODAS AS OCORRÊNCIAS CONSTATADAS. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO. APENSAMENTO DOS AUTOS AO PROCESSO DE MONITORAMENTO QUE VIER A SER CONSTITUÍDO.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo do Tribunal no Estado do Espírito Santo – Secex/ES, com fundamento no art. 86, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, em virtude de irregularidades constatadas no edital da Concorrência Pública 002/2011 realizada pela Prefeitura Municipal da Serra/ES, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para a execução das obras do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Bairro Costa Dourado, subvencionados com recursos federais repassados por meio do Contrato de Repasse 192803-47.

2. Na mencionada peça de representação, a Unidade Técnica registra que o instrumento convocatório do certame apresenta cláusulas restritivas à ampla competitividade, consistentes em:

a) ausência de parcelamento do objeto do certame, em desacordo com o disposto nos artigos 15, inciso IV e 23, §1º, da Lei 8.666/1993, incorrendo na vedação do art. 3º, inciso I, da mesma lei, e gerando risco potencial de dano ao Erário;

b) exigência de comprovação de capital mínimo integralizado e registrado e, cumulativamente, à garantia de proposta (subitens 8.4, 'a' e 'd' e 17.1, fls. 6 e 13 da Peça 4);



c) exigência de aposição de visto do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo nas certidões de registro da licitante e dos profissionais responsáveis técnicos emitidas em outros Estados (subitem 8.5, 'a.1', fl. 8 da Peça 4);

d) exigência de índice contábil (Grau de Endividamento) em patamar não usualmente adotado (subitem 8.4, 'b', fl. 6 da Peça 4); e

e) exigência, como requisito de qualificação econômico-financeira, de demonstração dos indicadores de Capacidade Financeira Máxima – CFM e de Disponibilidade Financeira Líquida – DFL (subitem 8.4, 'b', fl. 6 da Peça).

3. Após tecer considerações sobre as questões apontadas, a Secex/ES concluiu sua instrução entendendo estarem presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar, ou seja, o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**, o primeiro configurado pela presença no edital da Concorrência 002/2011 das mencionadas cláusulas com alto grau de restrição à ampla participação de licitantes, enquanto que o segundo pela proximidade da data de abertura das propostas, marcada para 15/3/2011, reclamando, por conseguinte, a intervenção imediata desta Corte de Contas, no sentido de sustar o aludido procedimento.

4. Com base em tais registros, a Unidade Técnica apresentou proposta de encaminhamento no sentido de que o Tribunal, com fundamento nos arts. 237, inciso VI, 276 do Regimento Interno c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, conheça da Representação, cautelarmente, determine a suspensão do procedimento licitatório até que o Tribunal delibere em definitivo sobre o assunto, realize a oitiva da Prefeitura Municipal sobre os fatos apontados, autorize diligência ao Município, para que encaminhe o detalhamento do BDI – Bonificação e Despesas Indiretas, e comunique a decisão à Prefeitura Municipal da Serra/ES, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades.

5. Considerando, entretanto, a juntada ao processo de documento da Prefeitura Municipal de Serra/ES prorrogando a data de recebimento da documentação e propostas de preços referentes à mencionada Concorrência Pública 002/2011, afastando, no momento, a urgência apontada para deliberação do Tribunal e, por conseguinte, descaracterizando o requisito do perigo da demora e, ainda, que os esclarecimentos a serem apresentados pela Prefeitura Municipal poderiam subsidiar o exame da matéria, decidi conhecer da Representação formulada, para determinar que, preliminarmente ao exame da proposta de cautelar formulada pela Unidade Técnica, fossem realizados:

I – a oitiva do Município de Serra/ES para que se manifestasse sobre os fatos apontados na Representação em apreço; e

II – diligência à mencionada Prefeitura Municipal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentasse ao Tribunal demonstração, de forma detalhada, da composição do percentual a título de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI utilizado como referencial (25%, conforme planilha orçamentária elaborada pela empresa Avantec Engenharia).

II – o exame pela Secex/ES dos esclarecimentos que fossem apresentados pela Municipalidade, por conta da oitiva determinada, encaminhando, desde logo, o processo a este Gabinete, em caso de ratificação da proposta de concessão da cautelar.

6. Realizadas as medidas saneadoras determinadas, fizeram-se presentes aos autos os documentos pertinentes (Peças 17), os quais foram examinadas pela Unidade Técnica, mediante a instrução a seguir transcrita (Peça 19), cujas conclusões foram endossadas pelos respectivos Dirigentes, expressa nos seguintes termos:

“Trata-se de Representação formulada com fundamento nos arts. 86, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, em razão da identificação de cláusulas restritivas à ampla competitividade no Edital de Concorrência Pública nº 002/2011 (peça nº 4), da Prefeitura Municipal da Serra/ES, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para execução das obras do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Bairro Costa Dourada, ao custo estimado de R\$ 6.493.114,72 (seis milhões, quatrocentos e noventa e três mil, cento e quatorze reais e setenta e dois centavos), subvencionadas com recursos do Ministério das Cidades repassados mediante o Contrato de Repasse nº 192803-47 (peças 8 e 9).



2. Promovidas as oitivas do Prefeito municipal e do Presidente interino da Comissão Permanente de Licitação – CPL, por meio de notificação eletrônica (peça 15), o titular do ente federado atendeu ao chamamento aos autos, agregando instrumento de defesa (peça 17, p. 1-9), no que se fez acompanhar dos elementos digitalizados às p. 10-72 da mesma peça.

3. Será reproduzido adiante, no essencial, compêndio das razões de justificativa apresentadas (peça 17, p. 1-9), seguidas das respectivas análises:

I) ausência de parcelamento do objeto do certame, em desacordo com o disposto nos artigos 15, inciso IV e 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, incorrendo na vedação do art. 3º, inciso I, da mesma lei, e gerando risco potencial de dano ao erário.

Justificativas apresentadas:

4. As justificativas apresentadas para este tópico foram divididas em dois pareceres elaborados pelo Departamento de Projetos de Obras Públicas (peça 17, p. 20-1) e pelo Departamento de Obras Contratadas do Município (peça 17, p. 23 e 49-51).

5. De acordo com os técnicos do Município (peça 17, p. 20), a exigência de prestação dos serviços por uma única empresa teve por objetivo assegurar que a mesma possua aptidão para realizá-los de forma homogênea e com padrão. Se fossem executados por empresas distintas, provavelmente ocorreriam interferências na andamento dos serviços entre as empresas, gerando incompatibilizações, acarretando consequências físicas e financeiras na execução do contrato.

6. Argumentou, ainda, que quanto mais fragmentado for o objeto, mais complexo tornar-se-á o processo de fiscalização e gerenciamento dos serviços a serem executados.

7. Colacionou excerto de decisão do Superior Tribunal de Justiça (REsp 295806/SP, 2ª Turma, DJ de 6/3/2006), segundo a qual a ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, gerando graves prejuízos para o Poder Público.

8. Desse modo, concluiu que o Município pode e deve formular exigências destinadas a obter a garantia de que o contratado está apto, do ponto de vista técnico, a cumprir o avençado, razão pela qual o titular da Diretoria de Projetos e Obras Públicas recomendou a não fragmentação dos serviços a serem realizados, assegurando-se a execução num mesmo procedimento licitatório, o que permitirá o adequado planejamento dos serviços a serem realizados, otimizando os resultados e conciliando desempenho ótimo com custo mínimo.

9. Por seu turno, o diretor do Departamento de Obras Contratadas asseverou que devem ser levados em consideração aspectos além dos que equalizam a lei, citando como exemplo, a construção e os reparos de uma unidade habitacional, que apesar de poderem ser executados por apenas um profissional ou uma pequena empresa, necessitam de controles de qualidade, sistematização de procedimentos, cumprimento de cronogramas, além de ter que suportar rigorosas condições de aporte de recursos em face dos mais diversos custos inerentes à execução do empreendimento.

10. Ainda segundo o titular daquele departamento, para uma empresa de maior robustez técnica e econômica, esses problemas tendem a ser minimizados devido à experiência que normalmente é apresentada, haja vista que, via de regra, os membros de sua equipe técnica já são aproveitados do próprio quadro de empregados e possuem capacitações técnicas e metodologias visando à qualidade e redução de custos internos, sendo notável também, a capacidade de continuar desenvolvendo atividades contratadas por períodos maiores admissíveis mesmo com a demora no recebimento dos pagamentos correspondentes a cada etapa de serviço medida.

11. Sustenta que numa fragmentação dos serviços em questão, podem ocorrer os famosos ‘mergulhos’ inconsequentes de algumas empresas que normalmente são as de menor condição técnica e econômica, que apesar de lograrem ser habilitadas no certame, causam verdadeiros prejuízos em razão de não adimplirem o contrato assinado.

12. Traz a lume o fato ocorrido no caso vertente, quando a vencedora da licitação anterior, que foi a única a comparecer no certame, teve o contrato rescindido, por não conseguir executar o objeto a contento, o que resultou na instauração de novo procedimento licitatório, que ora se examina.



13. Ressalta que o que parecia uma economia ao Município em razão do menor preço global apresentado, se tornou extremamente nocivo ao erário, resultando em atrasos no cronograma e paralisação dos serviços, o que ensejou ocupações das unidades por populares, depreciação e vandalismo, implicando altos custos com segurança patrimonial para o Município.

14. Em seguida, admite que o episódio mencionado poderia ocorrer com empresas grandes, médias e pequenas, reconhecendo, ainda, que não é possível prever o futuro de cada empreendimento, mas que, segundo seu entendimento, o Município pode dispor de mecanismos legais para que algumas condições, que já sinalizem prejuízo, não voltem a ocorrer.

15. Defende, também, que uma empresa que realiza uma obra grande poderá cotar um menor percentual de BDI, tendo em vista que o custo do gerenciamento do empreendimento será menor nos serviços realizados por atacado. Para tanto, exemplificou que um engenheiro e um técnico são capazes de gerenciar equipes multidisciplinares num mesmo canteiro de obras, ao passo que, no caso da existência de uma segunda empresa, haveria a necessidade de incorrer em novos custos com os profissionais citados.

16. Outro ponto contestado pelo sobredito diretor diz respeito ao controle da logística de execução de duas empresas num mesmo canteiro de obras, onde, apesar de reconhecer a viabilidade da execução conjunta do trabalho, alegou a possibilidade de interferência prejudicial durante a realização dos trabalhos por duas equipes de empresas diferentes, tendo em vista o estágio atual da obra (presença de construções erguidas que necessitam de intervenções e ausência de grande parte das obras de infra-estrutura), implicando, segundo ressaltou, a preferência da equipe de fiscalização de concentrar seus esforços de controle em uma única empresa.

17. Por fim, consignou que toda a documentação técnica inerente ao empreendimento já foi analisada e aprovada pela Caixa Econômica Federal, estando o Município aguardando tão somente a definição do vencedor da concorrência para reiniciar as obras, aduzindo que uma modificação na condição previamente aprovada acarretaria uma demanda maior de tempo entre os técnicos especializados para adequação dos mesmos, bem como a continuidade do custeio dos serviços de segurança patrimonial que o Município mantém no local com vistas a evitar a ocorrência de novas invasões.

Análise:

18. Não procede o argumento de que a execução dos serviços por uma única empresa teria o objetivo de assegurar a realização da obra de forma ‘homogênea e com padrão’. Ora, a obra em exame subdivide-se em 9 (nove) grandes blocos de serviços de naturezas distintas, cada etapa desse empreendimento deve seguir o projetos básico e executivo no que lhe for adstrito e, desse modo, a execução por empresas diversas não implicaria necessariamente, heterogeneidade ou despadronização, da forma como alegado.

19. Não se está suscitando que a divisibilidade dos serviços deva ocorrer de forma indiscriminada e sem critérios ou planejamento, ensejando solução de continuidade na sua execução ou resultados passíveis de correção. Ao contrário, a divisibilidade não seria recomendável, por exemplo, se os serviços de drenagem fossem executados por diversas empresas, porquanto a lei limita a divisibilidade em razão de medidas de ordem técnica.

20. Todavia, conforme preconizado na instrução preliminar (peça 10, p. 2), a divisibilidade dos serviços dispostos em 9 (nove) grandes grupos, tais como, terraplanagem, drenagem, pavimentação e construção civil, permite a ampliação da competitividade, sem comprometer a qualidade dos serviços, pois, em última análise, o conceito legal de padrão implica a existência de um mesmo modelo pré-existente cujas características devem ser mantidas, situação que não se amolda ao caso ora analisado. Primeiro, porque não inexistia serviço anterior de cunho padronizador. E, segundo, que para se comprometer o padrão (ou homogeneidade) dos serviços, conforme alegado, seria necessário que se dividisse a execução de um mesmo serviço (integrante do empreendimento) por várias empresas, o que, frise-se, não foi objeto de questionamento neste processo.

21. De igual modo não deve ser acolhida a alegação de que quanto mais fragmentado for o objeto, mais complexo tornar-se-á o processo de fiscalização e gerenciamento dos serviços a serem executados, pois o ente federado ao solicitar o repasse de recursos públicos federais assume, nos termos do art. 1º, § 2º, da Instrução Normativa STN nº 1/97, ter condições para consecução do objeto avençado, o que

compreende o compromisso de fiscalizar adequadamente a execução das obras e serviços, não podendo, em consequência, servir de argumento para o não cumprimento dos dispositivos legais uma eventual oneração da fiscalização por parte dos técnicos municipais, bastando para mitigar as alegadas dificuldades de gestão de vários contratos, se existentes, a definição detalhada no edital das responsabilidades das contratadas e um acompanhamento rigoroso da consecução dos serviços, lembrando ainda que as obras deverão de ser realizadas num único local o que, sob esse prisma, facilita a fiscalização, vez que elimina a necessidade de deslocamentos, o que ocorre no caso de obras executadas concomitantemente em mais de uma localidade.

22. Com relação ao excerto de decisão do Superior Tribunal de Justiça, reproduzido com o intuito de amparar a não divisão do objeto licitado, entendemos que a tese a qual se filia o responsável revela-se equivocada, porquanto a simples transcrição de ementas de julgados não basta para se caracterizar eventuais precedentes, havendo que se demonstrar a identificação fática e jurídica dos casos examinados, o que não restou evidenciado pela defesa. Com efeito, reproduzimos abaixo excerto mais amplo do mencionado decisum, de forma a demonstrar a divergência dos casos examinados, permitindo a correta interpretação do dispositivo:

Superior Tribunal de Justiça. REsp. 295806-SP. Órgão julgador: 2ª Turma. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. D.J. 06/03/2006)

(...)

1. **As exigências tendentes a comprovar a capacitação técnica do interessado em contratar com o ente público devem ser concebidas dentro das nuances e particularidades que caracterizam o contrato a ser formalizado**, sendo apenas de rigor que estejam pautadas nos princípios que norteiam o interesse público.

2. Em se tratando de licitação de serviços de engenharia de grande porte, **não há por que cogitar de ilegalidade da norma editalícia que exige a comprovação de experiência anterior em obra similar à licitada**, porquanto concebida com propósito de permitir à Administração Pública avaliar a capacidade técnica dos interessados em com ela contratar nos exatos termos do que prescreve a primeira parte do inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93: ‘comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (...)’.

3. **Há situações em que as exigências de experiência anterior com a fixação de quantitativos mínimos são plenamente razoáveis e justificáveis**, porquanto traduzem modo de aferir se as empresas licitantes preenchem, além dos pressupostos operacionais propriamente ditos – vinculados ao aparelhamento e pessoal em número adequado e suficiente à realização da obra –, requisitos não menos importantes, de ordem imaterial, relacionados com a organização e logística empresarial.

4. A ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, o que pode gerar graves prejuízos para o Poder Público. (grifamos)

23. Depreende-se da ementa acima colacionada tratar-se de situação divergente da ora analisada, porquanto naquele caso examinou-se a razoabilidade de exigência editalícia de comprovação de experiência anterior em obra semelhante à licitada. Contudo, no caso sob exame, questiona-se a falta de divisibilidade do objeto licitado, de forma a atender a legislação pertinente, que prescreve o fracionamento como obrigatório, haja vista que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração deverão ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala (art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93).

24. Nessa linha de raciocínio, aproveitando a transcrição da decisão judicial – que, inclusive, baliza-se na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, citada por Marçal Justen Filho –, cumpre registrar que a divisibilidade do objeto não implica, como intenta fazer crer a defesa, ausência de comprovação de capacidade técnica operacional e profissional da licitante, que hão de ser compatíveis com a complexidade do serviço fracionado, mas sim na redução dos requisitos para habilitação, estabelecendo-

os proporcionalmente à dimensão de cada lote licitado, o que ensejará, em consequência, o aumento da competitividade e a obtenção de melhores ofertas.

25. Desse modo, merece censura a tese defendida, segundo a qual o Município pode e deve formular exigências destinadas a obter a garantia de que o contratado está apto, do ponto de vista técnico, a cumprir o avençado, uma vez que a capacidade técnica operacional e profissional da empresa licitante não se afere, pura e simplesmente, em razão do seu maior ou menor patrimônio, pois o **modus operandi** da verificação da qualificação técnica está devidamente preconizado nas exigências arroladas ao longo do artigo 30 da Lei nº 8.666/93, as quais, frise-se, haverão de ser comprovadas por todas as empresas licitantes, mesmo no caso de fracionamento legal do objeto. Ademais, deve ser devidamente comprovada pelas interessadas sua regularidade fiscal e qualificação econômica-financeira, dentre outros dispositivos de observância obrigatória fixados na Lei de Licitações.

26. Prova disso, reside na rescisão do Contrato nº 304/2008 – SEOB, oriundo da Concorrência nº 31/2007, que possuía objeto similar à licitação sob análise, qual seja: remanejamento de famílias, sistema viário, drenagem pluvial, revestimento de canal, dragagem, abastecimento de água e ligações domiciliares, sistema de esgotamento sanitário, recuperação de áreas degradadas, áreas de lazer e paisagismo, centro de educação infantil, centro de referência de assistência social, centro de atividades integradas e unidades habitacionais (peça 17, p. 58-9).

27. A Concorrência nº 2/2011 foi instaurada para dar continuidade às obras paralisadas em razão da mencionada rescisão contratual. Veja-se que o Município incorre, ao instaurar a Concorrência nº 2/2011, no mesmo erro concernente na concentração num único edital de um plexo multivariado de serviços, que poderiam ser fracionados de forma a aumentar a competição entre os interessados. Ressalte-se que, em razão desta ampla e diversa gama de serviços no edital anterior, uma única empresa conseguiu habilitar-se (peça 17, p. 49), a qual solicitou, posteriormente, a rescisão do contrato, por conta de uma alegada insolvência financeira e operacional (peça 17, p. 56).

28. Desse modo, não pode ser acatado o argumento do responsável no sentido de que a junção dos serviços num mesmo procedimento licitatório, permitiria ao Município o adequado planejamento dos serviços a serem realizados, otimizando os resultados e conciliando desempenho ótimo com custo mínimo, ou ainda, de que empresas maiores teriam maior robustez técnica e econômica, melhor controle de qualidade, sistematização de procedimentos, cumprimento de cronogramas, além de ter que suportar rigorosas condições de aporte de recursos em face dos mais diversos custos inerentes à execução do empreendimento etc., haja vista, como restou demonstrado no procedimento licitatório anterior, que essas supostas vantagens não se confirmaram. Noutras palavras: o fato de a Administração haver reunido num único certame os citados serviços – tal qual se repete agora – ao argumento de que estaria procurando cercar-se de garantias quanto à pessoa do contrato, não surtiu o efeito prático desejado, enfraquecendo por demais a tese defensiva.

29. Ao contrário, a rescisão contratual provocada por conta da inadimplência da empresa – única habilitada num certame baseado em instrumento convocatório contendo cláusulas restritivas à ampla competitividade, tal qual o edital ora sob exame – deveria servir de alerta ao Município, de forma a questionar-se a razão pela qual, um empreendimento de alta materialidade a ser realizado numa região metropolitana (o que teria, em tese, o condão de atrair uma gama enorme de empresas interessadas em contratar com a Administração Municipal) teria possibilitado, na prática, que apenas uma única empresa lograr-se habilitação no certame.

30. Oportuno registrar que a capacidade de adimplir o contrato pactuado não é requisito apenas de empresas maiores. Aliás, o próprio responsável reconheceu isso em sua defesa, ao admitir que a inadimplência contratual que motivou a rescisão do ajuste com a JBE Construtora poderia ocorrer com empresa de qualquer porte (peça 17, p. 50).

31. Não merece acolhimento, igualmente, a alegação de que a concentração de todos os serviços do empreendimento em um único objeto proporcionaria economia de BDI, consistente, consoante exemplificou a defesa, no menor percentual de administração da obra. Ora, trata-se de mera regra de proporção: quanto menor os recursos humanos e materiais a se administrar, menor será o custo deste gerenciamento. Além disso, o percentual do BDI incide sobre o valor do objeto, ou seja, uma vez



fracionado o objeto, aplicar-se-á o respectivo percentual sobre uma base menor. Por outro lado, com relação à logística de execução da obra fracionada, entendemos que sua viabilidade está diretamente ligada à elaboração de um projeto executivo consistente, bem como ao adequado planejamento das empresas e de uma regular e presente fiscalização por parte dos técnicos do Município. Mas, ainda que se admitisse como válida a arguição, o que somente se faz por especulação, as ventiladas elevações nos custos do empreendimento podem muito bem vir a ser absorvidas pela potencial economia advinda do aumento na competitividade do certame.

32. Quanto à aprovação da documentação técnica municipal pela Caixa Econômica Federal, frise-se que tal avaliação não vincula o pronunciamento deste Tribunal no seu mister constitucional de controle externo da Administração Pública, principalmente se a peça opinativa da mencionada aprovação for contrária à assente jurisprudência nesta Corte de Contas, devidamente consolidada no Enunciado de Súmula nº 247:

SÚMULA Nº 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

33. Demais disso, há que se ressaltar que a análise efetuada pela Caixa Econômica Federal não adentra no procedimento licitatório, incluindo-se aí a decisão da Administração pela conjugação ou não dos objetos num único certame, limitando-se a examinar aspectos executivos e de compatibilidade dos preços orçados.

34. Portanto, as razões de justificativa apresentadas pelo titular da municipalidade não devem ser acatadas, porquanto não lograram demonstrar a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto da licitação.

II) exigência de comprovação de capital mínimo integralizado e registrado e, cumulativamente, à garantia de proposta (subitens 8.4, 'a' e 'd' e 17.1, fls. 6 e 13 da peça nº 4).

Justificativas apresentadas:

35. De acordo com os responsáveis as exigências editalícias questionadas não extrapolam os limites do texto legal, pois buscam garantir que a empresa vencedora do certame não estará se lançando em aventura, haja vista que as participantes que não honrarem suas propostas perderão a garantia oferecida.

36. Entendem que o capital exigido, na forma preconizada no art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.666/93, deve ser, necessariamente, o integralizado pela empresa, pois o subscrito não existe ainda de fato, tratando-se apenas de uma promessa, razão pela qual não pode o Município ficar 'à mercê' do empresário que subscreve capital, mas não o integraliza.

37. Por fim, defendem que a exigência cumulativa de patrimônio líquido com capital mínimo tem por objetivo garantir que a empresa vencedora do certame terá condições financeiras de assumir o compromisso proposto, bem como assegurar que não haverá aventureiros, que só busquem tumultuar o procedimento, razão pela qual rogam pela manutenção das mencionadas cláusulas editalícias.

Análise:

38. Embora se reconheça o esforço da Administração Municipal na tentativa de obter garantias de que a empresa vencedora do certame terá condições financeiras de adimplir as futuras disposições contratuais – ainda mais porque já há um histórico de rescisão anterior –, a exigência, para fins de certificação da qualificação econômico-financeira das licitantes, de que o capital seja integralizado, bem assim de que o capital social/patrimônio mínimo seja comprovado simultaneamente com a prestação de garantia da proposta afrontam os dispositivos contidos no art. 31, §§ 2º, 3º e 5º, da Lei nº 8.666/93.

39. Desse modo, antes da introdução de novas exigências, sob a alegação de conferir maior segurança ao órgão interessado na contratação, é preciso verificar as prescrições legais e se o conjunto de



exigências não é exorbitante ou ilegal, produzindo como efeitos colaterais a restrição à ampla participação.

40. Nesse sentido, não há que se falar em exigência de capital integralizado, porque não cabe ao intérprete exigir o que o legislador não cuidou de fazê-lo. Veja-se que de acordo com os sobreditos dispositivos não restou especificado, consoante defendido pelo responsável, que o capital mínimo seria, necessariamente, o integralizado ou o realizado.

41. De fato, compulsando o § 2º do artigo 31 da Lei 8.666/93, verifica-se que o dispositivo faz referência a capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo. A exigência de capital social integralizado extrapola o previsto na Lei, conforme já assentado em deliberações desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1871/2005, 170/2007 e 113/2009, todos do Plenário.

42. Segundo o art. 182 da Lei nº 6.404/76, a conta capital social discriminará o montante subscrito, e por dedução, a parcela ainda não realizada. Assim, o capital mínimo somente não corresponderá ao capital integralizado, se, no momento da constituição da sociedade, a empresa não realizá-lo totalmente, devendo, neste caso, ter, em seu plano de contas, a conta capital subscrito e a conta devedora capital a integralizar, sendo que o líquido entre ambas representará o capital realizado.

43. Essa futura capitalização não consiste em total liberalidade do subscritor – que deve indicar os bens a integralizar ou as parcelas periódicas a realizar e, ainda, se sujeita a sanções –, tampouco deve ser interpretada de forma isolada de outros dispositivos da lei, mas, tendo em vista que essa discussão refoge ao escopo deste exame, revela-se oportuno, por ora, apenas pontuar que o dispositivo citado permite que a Administração Pública exija alternativamente, como garantia, que a empresa apresente patrimônio líquido mínimo, que representa o capital próprio da empresa, devidamente escoimado das contas retificadoras, tais como aquela correspondente ao capital a integralizar [em assim agindo, optando por exigir patrimônio líquido, o temor quanto a não integralização do capital seria afastada] ou, ainda, a prestação das garantias previstas no § 1º, do art. 56, da Lei nº 8.666/93.

44. Por seu turno, resta pacificado nesta Corte de Contas o entendimento de que a exigência cumulativa de capital social/patrimônio líquido mínimo com a prestação de garantia da proposta para certificação da qualificação econômico-financeira da proponente atenta contra o disposto no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93, citando-se, como precedentes, a Decisão 1521/2002 e os Acórdãos 170/2007; 2656/2007; 1265/2009 e 326/2010-Plenário.

45. Em que pese a cumulatividade de exigências ser bastante favorável à Administração Pública, forçoso reconhecer que a referida exigência tem o condão de onerar as empresas interessadas, razão pela qual a jurisprudência deste Tribunal consolidou-se no sentido da tese da exclusividade das opções explicitadas no art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993, porquanto, como é cediço de todos, a licitação possui dupla finalidade constitucional: a obtenção da melhor proposta para a Administração e a garantia da isonomia dos interessados em com ela contratar.

46. Portanto, não devem ser acolhidas as justificativas apresentadas, haja vista não elidirem as irregularidades contidas no instrumento convocatório, vez que a simultaneidade da exigência de requisitos de capital social integralizado e de garantia para a comprovação da qualificação econômico-financeira, não se coadunam com a lei e a jurisprudência deste Tribunal, caracterizando restrição ao caráter competitivo.

III) exigência de aposição de visto do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Espírito Santo nas certidões de registro da licitante e dos profissionais responsáveis técnicos emitidas em outras Unidades da Federação (subitem 8.5, ‘a.1’, fl. 8 da peça nº 4).

Justificativas apresentadas:

47. Alegam, de início, que já ocorreram casos em que foram apresentados documentos falsos para comprovação de acervo técnico (peça 17, p. 15-19), tendo o CREA/ES se manifestado no sentido de que a validade das certidões dependeriam da aposição de etiqueta daquela autarquia em todas as folhas do acervo.

48. Defendem, ainda, que tal proceder possibilita maior celeridade ao certame, pois se a exigência fosse postergada para a época da contratação, o Município teria que depender de trâmites burocráticos estranhos à sua competência. Por fim, aduziram que a referida exigência em nada dificulta a participação



das empresas interessadas, haja vista que para seu atendimento, o trâmite no CREA/ES é bastante simples.

Análise:

49. Cabe destacar que não se está propugnando pela não confirmação da autenticidade dos documentos falsos apresentados no âmbito do procedimento licitatório, tarefa afeta aos membros da Comissão de Licitação, através do mecanismo de diligência (§3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93). Na verdade, o questionamento consiste no direcionamento dessa exigência a todas as empresas, procedimento que, além de possuir natureza restritiva à ampla participação, aumenta, sem necessidade, o trabalho de verificação da referida Comissão, haja vista que somente a empresa vencedora do certame assinará contrato com a Administração Municipal, fato que justifica a aludida exigência.

50. O segundo argumento aduzido pelo responsável é igualmente infundado, posto que a própria defesa alegou que o trâmite para obtenção do visto no CREA/ES é bastante simples, fato que não justificaria a alegada demora de trâmites burocráticos alheios à sua competência.

51. Ressalte-se que a Lei nº 8.666/1993 exige que os licitantes estejam em situação regular com a entidade profissional à qual estejam filiados, todavia, a necessidade de visto do registro profissional em outro estado da federação exsurge, tão-somente, com a declaração de que determinado licitante venceu o certame licitatório, pois a fixação de tal exigência apenas para participar da licitação gera um ônus desnecessário de recursos, obrigando as empresas a incorrerem em despesas com deslocamento, estadia e pagamento de taxas, dentre outros custos, sem terem qualquer certeza de que se sagrarão vencedoras do procedimento licitatório.

52. Isso porque o exercício da atividade profissional técnica, que demanda visto do registro, resta caracterizado apenas com a contratação, porquanto, a partir desse momento, o profissional exercerá a sua atividade técnica. Assim, a exigência de visto do registro do profissional pelo simples fato de participar da licitação, extrapola daquela fixada pelo legislador ordinário, o que acaba por restringir, além do necessário, a competitividade do certame.

53. Consideramos igualmente improcedente a alegação de que o CREA/ES teria se manifestado no sentido de que a validade das certidões dependeria da aposição de etiqueta daquela autarquia em todas as folhas do acervo técnico apresentado, uma vez que norma do mencionado conselho não legitima a prática de ato contrário à Lei de Licitações e à jurisprudência deste Tribunal (v.g. Decisões nos. 279/98 e 348/99 e Acórdãos nos. 512/2002; 1224/2002; 1694/2007; 1728/2008 e 1328/2010, todos do Plenário), razão pela qual as justificativas apresentadas não merecem acolhimento.

IV) exigência de índice contábil (Grau de Endividamento) em patamar não usualmente adotado (subitem 8.4, 'b', fl. 6 da peça nº 4).

Justificativas apresentadas:

54. As justificativas apresentadas para este item dividem-se entre os argumentos consignados na própria peça de defesa (peça 17, p. 1-9) e aqueles contidos no parecer técnico (peça 17, p. 52-4), subscrito por contadora do Município.

55. Sustentam que o edital sob exame inverteu a fórmula contida na Instrução Normativa MARE nº 5/95, de forma que, para o Município, o grau de endividamento menor que 0,60 significa que o licitante possui capital de terceiros menor que seu próprio capital.

56. Aduzem que a maioria das fórmulas contábeis utiliza o patrimônio líquido como denominador, mas que o Município se utiliza dos valores correspondentes ao ativo total das empresas, que permite um maior endividamento das licitantes, consignando, ainda, que o grau de endividamento igual a 1 (um) significa que o patrimônio total equivale ao capital de terceiros, o que, segundo seu entendimento, poderá ensejar a falência da empresa, gerando grande insegurança econômica, haja vista que se trata de obra pública e que somente haverá pagamento cerca de 30 (trinta) dias após o início da execução da obra.

57. Por fim, defendem que a Administração Municipal deve ter cuidado nas licitações, de forma a adjudicar o objeto à empresa com capacidade econômico-financeira de suportar intempéries do mercado, consistente na fixação do limite do grau de endividamento em 60% do capital próprio da empresa.

Análise:

58. Compulsando o instrumento convocatório sob exame (subitem 8.4, 'b', fl. 6 da peça nº 4), verifica-se que, de fato, a fórmula consignada pelo Município, apesar de se utilizar dos mesmos valores (ativo total, passivo circulante e passivo exigível a longo prazo), apresenta-se de modo inverso àquela preconizada na Instrução Normativa MARE nº 5/95, ou seja, inverteu-se o numerador pelo denominador da fórmula, fato que não impede a avaliação do seu correto dimensionamento.

59. Segundo o edital em epígrafe, as licitantes somente seriam habilitadas (sob o prisma da qualificação econômico-financeira), caso lograssem demonstrar índice de grau de endividamento inferior ao percentual de 60% (sessenta por cento), ou seja, a aplicação de recursos no seu ativo deveriam ter como origem, no máximo, 60% (sessenta por cento) do capital de terceiros, exigência que afronta o dispositivo contido no item 7.1 da Instrução Normativa MARE nº 5/95, que permite que o ativo da empresa possa ser financiado com 100% (cem por cento) do capital de terceiros, além de colidir com a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 948/2007 e 1291/2007-Plenário e 6613/2009-1ª Câmara), visto que consiste em restrição ao caráter competitivo do certame. Além do que, não há indicativo de que a adoção de tais índices tenha sido devidamente justificada em processo administrativo da licitação, com inobservância ao disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93, tampouco o fazendo a Administração Municipal nesta fase processual de oitivas (peça 17, p. 1-9).

60. Nesse sentido, não prospera o argumento de que estaria o Município buscando contratar com empresa possuidora de maior robustez financeira, uma vez que tal exigência contraria a legislação pertinente (art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93), segundo a qual:

§ 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). (grifamos)

61. Note-se que a exigência de comprovação da situação financeira deve ser precedida de justificativa no procedimento licitatório, fato não observado quando da edição da concorrência em análise, em desacordo com o § 5º do art. 31 da Lei nº 8.666/93, e também incontroverso, uma vez que o responsável não apresentou razões de justificativa sobre esse ponto, limitando-se a conceituar os índices e consignar as memórias de cálculo respectivas. Assim, não há como ser aferido se o valor do índice contábil foi estabelecido em patamar tal que possa servir à comprovação de boa situação financeira da empresa licitante, em estrita suficiência para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação, como também requer o referido dispositivo.

62. Portanto, entendemos que as justificativas apresentadas não prosperam na tentativa de validar o percentual questionado, haja vista subsistir um rigor excessivo na referida fixação, sem que tenha sido apresentado qualquer parâmetro para se chegar no valor estabelecido.

V) exigência, como requisito de qualificação econômico-financeira, de demonstração dos indicadores de Capacidade Financeira Máxima – CFM e de Disponibilidade Financeira Líquida – DFL (subitem 8.4, 'b', fl. 6 da peça nº 4).

Justificativas apresentadas:

63. Segundo os responsáveis, as exigências contidas no subitem 8.4, 'b' do edital sob exame (peça 4, p. 6) encontram respaldo no § 4º, do art. 31 da Lei nº 8.666/93, que permite a exigência dos itens editalícios supracitados, ressaltando que não há vedação explícita no § 5º do mencionado artigo.

Análise:

64. A defesa limita-se a indicar que a exigência dos indicadores de Capacidade Financeira Máxima – CFM e de Disponibilidade Financeira Líquida – DFL (subitem 8.4, 'b', fl. 6 da peça nº 4) está amparada nos §§ 4º e 5º, do art. 31 da Lei nº 8.666/93 (peça 17, p. 8).

65. Depreende-se do Parecer Técnico (peça 17, p. 52-4) que foram consignados apenas conceitos de cada item integrante dos mencionados índices, sem restar demonstrada a justificativa de sua adoção. Nesse contexto, segundo a parecerista, o conceito de (Va), parcela integrante da fórmula da disponibilidade financeira líquida ($DFL = CFM - 10\% Va$), consiste no valor residual dos contratos em



andamento de qualquer natureza, bem como dos novos contratos assinados ou em vias de assinatura com órgãos da Administração Direta e Indireta das três esferas de governo, bem assim com entidades da iniciativa privada.

66. Todavia, passando em revista o dispositivo mencionado, temos que a tese defendida pelo responsável não encontra amparo da forma com sustentada nas justificativas, porquanto os parágrafos citados merecem análise conjunta e em confronto. Senão vejamos:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

[...]

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 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. (grifamos)

67. De se notar que a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante (§ 4º) não goza de liberalidade total do administrador, tendo em vista que condiciona-se aos limites impostos pelo § 5º, que veda a fixação de índices e valores não usuais, além de estabelecer a necessidade de o cálculo dos índices contábeis estar devidamente justificado nos autos do procedimento.

68. Nessa linha, oportuno trazer a lume excerto da instrução preliminar (peça 10, p. 5-6), na qual restou bem demonstrado que os índices DFL e CFM, além de não se revelarem indicadores usuais – o que é vedado pelo § 5º do art. 31 da Lei nº 8.666/93 –, ainda possui utilidade duvidosa, haja vista que sua fórmula depende de informações produzidas pelas próprias empresas, sem qualquer tipo de validação, e de curto prazo de validade, **in verbis**:

a) a DFL de uma licitante varia em função de tempos relativamente curtos, vez que o somatório dos valores residuais dos contratos vigentes a cargo da licitante (Va) se alterará sempre que vier a firmar novo contrato ou ocorrer a extinção de outro ou, ainda, quando cumpre uma etapa de suas obrigações relativas a qualquer enlace vigente (cf. Acórdão nº 50/96-Plenário), correndo-se, inclusive, risco de a contratada incorrer em causa superveniente que configure motivo para rescisão, à luz da obrigação imposta no inciso XIII do art. 55 da Lei nº 8.666/93, que impõe a manutenção de todas as condições de habilitação e qualificação exigidas no certame durante todo o período de execução contratual;

b) essa mesma compreensão aplica-se à CFA, porquanto calculada com base no Balanço Patrimonial da licitante, que reflete a situação da empresa num dado instante, também variando em períodos muito curtos, fruto de movimentações frequentes de seus ativos e passivos, próprias da atividade comercial;

c) a comprovação das informações que integram o valor residual dos contratos (Va) se faz por mera declaração das proponentes, sem qualquer processo de validação por parte da entidade licitante, através da requisição de cópias dos instrumentos firmados, de declaração dos contratantes, de boletins de medição etc., caracterizando-se, pois, modelo manipulável; e

d) o ato convocatório já demanda a comprovação de capital social ou patrimônio líquido mínimo e de índices contábeis, além da prestação de caução pela vencedora, revelando-se meramente figurativa a inclusão dos referidos indicadores.

Frente aos argumentos aduzidos, constata-se que, na forma como calculados, tanto a CFM quanto a DFL não dotam a Administração de garantias quanto ao adimplemento das obrigações contratuais futuras, posto que extremamente voláteis os seus componentes e que sequer podem ser monitorados pela Contratante (a exemplo do Va), razão pela qual questiona-se a sua inserção. Em contrapartida, tem potencial para restringir a participação de interessados.

Como arremate, apurou-se em consulta à rede mundial de computadores tratar-se de exigência em franco desuso, somente sendo empregada atualmente pelas Prefeituras de Vila Velha e Serra. O próprio Departamento Nacional de InfraEstrutura de Transportes – DNIT, que anteriormente o utilizava [tendo

inclusive a questão chegado a exame desta Corte – vide Acórdão nº 1174/2008-Plenário], a aboliu, com o quê pode ser qualificada como ‘não usualmente praticada’, uma razão a mais para depor contra sua manutenção, porque incide em transgressão direta à vedação do §5º do art. 31 da Lei Federal de Licitações e Contratos (‘vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados’).

VI) ausência de disposição prevendo a necessidade de detalhamento pelas empresas em suas propostas comerciais, de forma explícita e sob pena de desclassificação, do percentual de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas, bem como a descrição de todos os seus componentes (composição analítica), de forma a garantir maior transparência na execução das despesas e a evitar sobrepreço no orçamento pela inclusão indevida de parcelas, contrariando, dessa forma, o subitem 9.1.3 do Acórdão nº 325/2007-Plenário e os Acórdãos nºs 220/2007; 1286/2007; 2656/2007; 440/2008; 2207/2009 e 1426/2010, todos do Plenário.

Justificativas apresentadas:

69. De acordo com a defesa, o Município tratava o BDI como um único item da planilha de preços, sendo sua estrutura calculada na fase de apuração e confecção da planilha e repassada para os licitantes juntamente com o edital. Assim, com vistas a adequar o edital em epígrafe à jurisprudência do Tribunal, foi informado que a Administração Municipal promoveu a inclusão no ato convocatório dos 9.5 e 9.5ª, além de planilha contendo a composição do BDI.

Análise:

70. Com relação ao detalhamento do BDI encaminhado pela defesa em razão da diligência promovida nesse sentido (peça 17, p. 22), verificamos que o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) é composto pelos itens abaixo relacionados, os quais se encontram dentro dos parâmetros estabelecidos pelo subitem 9.2 do Acórdão 325/2007 – Plenário:

Descrição	Mínimo	Máximo	Média	Concorrência nº 2/2011
Garantia	0,00	0,42	0,21	0,21
Riscos	0,00	2,05	0,97	0,97
Despesas financeiras	0,00	1,20	0,59	0,59
Administração central	0,11	8,03	4,07	4,62
Lucro	3,83	9,96	6,90	9,96
COFINS	3,00	3,00	3,00	3,00
PIS	0,65	0,65	0,65	0,65
ISS	2,00	5,00	3,62	5,00
TOTAL	15,98	28,49	22,23	25,00

71. Compulsando o instrumento convocatório republicado (peça 13), verifica-se que os dois novos dispositivos foram acrescentados com vistas a adequar, segundo a defesa, o edital à jurisprudência do Tribunal. Eis os seus termos:

9.5 – A critério da CPL/SEOB poderá ser exigido (sic) após a definição da proposta vencedora, as composições dos preços apresentados.

9.5-a – A Licitante vencedora terá até 72 (setenta e duas) horas para apresentar, a composição descrita acima.

72. Contudo, pela simples leitura das referidas cláusulas verifica-se que tais dispositivos não atendem ao comando preconizado na jurisprudência do Tribunal, porquanto o edital ressentia-se ainda de disposição prevendo a necessidade de detalhamento do BDI pelas empresas em suas propostas comerciais, de forma explícita e sob pena de desclassificação, bem como a descrição de todos os seus componentes (composição analítica), de forma a garantir maior transparência na execução das despesas e evitar sobrepreço no orçamento pela inclusão indevida de parcelas, contrariando, dessa forma, o subitem 9.1.3 do Acórdão 325/2007-Plenário (vide, ainda, Acórdãos 220/2007; 1286/2007; 2656/2007; 440/2008; 2207/2009 e 1426/2010-P). Limita-se o ato convocatório, quanto ao ponto, a descrever nos subitens mencionados que a vencedora do certame teria um prazo de 72 (setenta e duas) horas para apresentar sua composição de preços, acaso a Administração decida por demandar-lhe tal documentação (cf. subitem



9.5). Portanto, as justificativas apresentadas neste item, tais quais os demais argumentos de defesa, não merecem acolhimento.

– II –

73. Consoante restou consignado nas linhas precedentes, o titular da Administração Municipal não logrou, em suas razões de justificativa, elidir as ocorrências relativas à Concorrência nº 2/2011, das quais se defendeu. Ao contrário, depreende-se da defesa examinada que a definição de regras rígidas de habilitação, aliado ao não parcelamento dos serviços que integram a obra, que poderão redundar no cerceamento à amplitude de participação das licitantes, resultou de vontade livre e consciente do Município ao buscar a contratação de empresas maiores que possuam robustez financeira, sob pretexto equivocado de que essas empresas detêm melhores condições de adimplir o futuro contrato, além da velada preocupação com a facilitação na sua incumbência de fiscalizar a execução do empreendimento objeto do certame.

74. Com efeito, 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, desde que atendidos os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**.

75. No que concerne ao **fumus boni iuris**, sua caracterização ocorre em razão da permanência, no instrumento convocatório da Concorrência nº 2/2011, das cláusulas ora contestadas, as quais são dotadas de alto grau de restrição à ampla competitividade, bastando mencionar que em certame anterior (Concorrência nº 31/2007) somente uma empresa compareceu à disputa.

76. De igual modo, embora suspenso o procedimento por iniciativa da própria Administração Municipal (peça 16), nada impede que o certame seja retomado a qualquer momento (com a permanência das cláusulas impugnadas), haja vista não ter sido proferida até então nenhuma decisão em contrário por este Tribunal, caracterizando a presença do **periculum in mora**, o que reclamaria, a princípio, a intervenção imediata desta Corte no sentido da sustação do procedimento.

77. Todavia, quanto à possível configuração na espécie do **periculum in mora in reverso**, consoante arguido na peça defensiva (peça 17, p. 3-4 e 14), consubstanciado no progressivo desembolso mensal pelo Município de recursos com o pagamento de serviços de vigilância e segurança do local das obras, de forma a evitar novas invasões por populares, há que se fazer algumas ponderações.

78. Preliminarmente digna de registro a demora do Município em adotar as medidas necessárias para instaurar novo procedimento licitatório, com vistas a dar prosseguimento à execução do remanescente das obras que foram paralisadas. Nesse sentido, ressalte-se que a empresa JBE Construtora Ltda. encaminhou expediente comunicando que não teria condições de adimplir o contrato, em 12/8/2010 (peça 17, p. 57). Por seu turno, o Município somente rescindiu o ajuste, em 17/11/2010, tendo instaurado novo procedimento apenas em 4/2/2011, transcorrendo-se, portanto, cerca de 6 (seis) meses até que o certame fosse retomado pela Administração Municipal.

79. Verifica-se, desse modo, que a própria Administração Municipal deu causa ao acúmulo progressivo de dispêndios mensais com serviços de vigilância e segurança para impedir novas invasões do local do empreendimento, tendo em vista a demora para rescindir e promover nova licitação para dar continuidade à execução do objeto remanescente do contrato anterior, a partir da solicitação da contratada nesse sentido (cerca de seis meses). Dessa forma, ao aduzir como circunstância a desrecomendar a paralisação do certame os gastos em que tem incorrido com a proteção do local da obra, acaba o ente federado tentando valer-se da própria torpeza em benefício próprio, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio.

80. Outro aspecto merecedor de destaque refere-se às cláusulas do instrumento convocatório do certame anterior, cujo contrato fora rescindido, por falta de condições da empresa vencedora de adimplir os compromissos assumidos. Segundo informações do próprio Município (peça 17, p. 49), a referida empresa fora a única licitante habilitada na licitação, em que o objeto licitado, tal qual no caso ora examinado, consistia num conjunto multivariado de serviços, fato que corrobora a tese de que a falta de fracionamento do objeto pode implicar a redução de competitividade, com o agravante de possibilitar a



habilitação de empresa que não possua **expertise** comprovada em todos os serviços licitados, conforme sustentado às p. 3-4 da instrução inaugural (peça nº 10).

81. Reiterando esse raciocínio, verifica-se que estão contemplados nas exigências de qualificação técnica (cláusula 8.5) apenas itens de serviços relacionados a obras de drenagem; pavimentação e construção civil (edificações), no qual se inclui as instalações elétricas, em face dos quais demandou-se comprovação de capacidade técnica, deixando-se de lado outros não menos relevantes que, se licitados separadamente, certamente demandariam demonstração de histórico de execução, a exemplo do esgotamento sanitário (representatividade de 13,23%) e da rede de distribuição aérea e iluminação pública (de 9,63%). Desse modo, foram excluídos serviços autônomos e com especificidade próprias, proporcionando, assim, riscos para a Administração de que a empresa selecionada efetivamente terá condições de implementá-los a contento, a exemplo do ocorrido com a empresa JBE Construtora Ltda. em licitação anterior, cujo contrato fora desfeito, por conta da inadimplência da mesma.

82. Em que pese tais fatos e à vista de toda a situação sob exame – principalmente do suscitado **periculum in mora in reverso** –, entende-se que não deva ser proposta, neste momento, a adoção de medida cautelar com vistas à suspensão do procedimento licitatório sob exame, aguardando-se o início do certame com o objetivo de verificar se as cláusulas editalícias impugnadas terão, na prática, contribuído decisivamente para um provável baixo comparecimento e, por conseguinte, a habilitação reduzida de interessadas no certame licitatório sob exame, confirmando a tese inicialmente suscitada, fato que poderá ensejar a formulação de proposta de adoção da sobredita medida liminar. Para isso, deverá esta Unidade Técnica encarregar-se de monitorar o andamento da licitação.

83. Por fim, cabe reiterar que só será proposta a autorização de continuidade do certame porque, eventualmente, poderá haver uma habilitação razoável de licitantes na respectiva sessão de julgamento, o que poderá ensejar a excepcional convalidação das ressalvas dirigidas ao ato convocatório, tendo em vista que, nesse caso, prevalecerá o interesse público, consistente na relação custo/benefício advinda da interrupção dos gastos com vigilância da área referente ao empreendimento em epígrafe.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

84. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior com proposta de que o Tribunal:

a) rejeite as justificativas apresentadas, em sede de oitiva, pelo Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal, Prefeito Municipal da Serra/ES, porquanto incapazes de elidir as irregularidades evidenciadas na Concorrência nº 2/2011;

b) indefira, ante a presença de circunstância que configura o **periculum in mora in reverso** e a possibilidade de que as graves ocorrências detectadas no ato convocatório venham a ser convalidadas pela participação de um número aceitável de licitantes, a juízo desta Corte, autorizando-se excepcionalmente a continuidade do certame, a proposta de adoção de medida cautelar, formulada na instrução inicial, no sentido da suspensão imediata do processamento da Concorrência Pública nº 2/2011;

c) determine à Secex/ES que monitore o desenvolvimento do procedimento licitatório em questão, com vistas a verificar se as cláusulas restritivas identificadas provocaram, na prática, redução de competitividade, ensejando a baixa habilitação de empresas interessadas em contratar com o Município da Serra/ES, promovendo, na hipótese de consumação dessa situação, a imediata reinstrução do feito, na qual deverá ser avaliada a oportunidade e conveniência de renovação da proposta de suspensão cautelar do certame, até que o Tribunal se pronuncie em definitivo acerca do objeto da presente representação;

d) com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, autorize, desde já, a realização de diligência junto à Prefeitura Municipal da Serra/ES, para que encaminhe, no prazo de até 05 (cinco) dias contados da sua realização, íntegra da ata da sessão de abertura e julgamento da habilitação, acompanhada de relação, devidamente documentada, das empresas que manifestaram interesse em retirar o ato convocatório, para análise em confronto;

e) alerte o Município da Serra/ES de que a continuidade da Concorrência nº 2/2011, mesmo após a verificação de que um número reduzido de licitantes foram habilitados na sessão de abertura e julgamento



da habilitação, poderá ensejar nova atuação desta Corte de Contas, inclusive com possibilidade de adoção de medida cautelar, se presentes os pressupostos para tanto; e

f) dê ciência do despacho que vier a ser proferido ao Município da Serra/ES, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades, financiador do objeto do certame examinado.

Secex/ES, em 11/4/2011.

7. O Diretor Técnico em Substituição, ao manifestar-se nos autos, elaborou o Parecer a seguir transcrito (Peça 20), **verbis**:

“Pronunciamento da Subunidade

Após a feitura da instrução que analisou as oitivas dos responsáveis indicados nos autos, datada de 11/04/2011, a jurisdicionada, em 15/04/2011, protocolou um adendo à resposta anterior, mediante o Ofício Externo nº 055/2011/CG (peça nº 18).

2. No presente pronunciamento, efetuamos a apreciação dos aspectos que, em nosso entendimento, implicam mudanças em algumas considerações elaboradas na referida instrução, de modo a evitar o retrabalho que ocorreria em uma eventual devolução do processo para reinstrução por parte do auditor, tendo em vista que a matéria requer celeridade processual, consoante Despacho (peça nº 14) que determinou à Secex/ES que priorizasse o exame dos esclarecimentos que fossem apresentados pela Prefeitura Municipal em razão da oitiva determinada, encaminhando, desde logo, o processo ao Gabinete do Relator, em caso de ratificação da proposta de concessão da cautelar prioridade.

2.1. O ofício citado, inicialmente, apresenta um breve histórico dos problemas ocorridos na contratação anterior do empreendimento, no qual se sucederam as invasões descritas nos itens 12-13 e 77-79 da instrução, no intuito de demonstrar a urgência da obra. Mencionou-se que, do total de 274 unidades habitacionais a serem construídas, em face das invasões ocorridas e do custo de segurança na área, a administração municipal optou por concluir uma 1ª fase que contemplará 109 unidades.

2.1.1. Tais fatos já foram devidamente reconhecidos no presente feito, inclusive motivaram a proposta de não se suspender cautelarmente a concorrência, em razão do **periculum in mora in reverso**.

2.2. Depois dessa narrativa, requereu-se isto: ‘esse Egrégio Tribunal aceite como proposta para dar continuidade às obras de construção das 109 casas/ objeto da Concorrência Pública em apreço, que se preserve o Edital em análise, sem que se faça o parcelamento do seu objeto, na forma questionada, ao tempo em que se compromete a estudar, na construção das demais casas/ que será objeto de nova Concorrência, a forma de promover parcelamento de serviços, salvo quando técnica e economicamente seja desaconselhável tal providência, conforme enunciado no Estatuto das Licitações’.

2.2.1. Avaliamos que a solução demandada guarda harmonia com a proposta de encaminhamento formulada na instrução, assim, não vislumbramos óbices ao solicitado. Além disso, é forçoso reconhecer que a alteração do edital nesse ponto específico realmente causaria consideráveis atrasos na execução de objeto, que contém interesse social relevante, pois alteraria todo o planejamento projetado para os serviços de engenharia.

2.3. Adicionalmente, no intuito de sanear os demais questionamentos formulados, a Prefeitura assumiu um compromisso de alterações no Edital, que será republicado, reabrindo-se o prazo para os interessados em participar do certame, transcrito ‘in verbis’:

Em relação aos demais itens relacionados por esse Egrégio Tribunal, sem embargos do entendimento de que estejam corretos na forma como previstas no Edital em questão, vem esclarecer que todos eles serão devidamente acatados, retificando-se, em consequência, as cláusulas correspondentes e que foram apontadas na Representação das 2 a Divisão Secex, ou seja:

a) suprimir do edital a exigência de garantia de proposta, mantendo somente a exigência de comprovação de capital social mínimo;

b) suprimir a exigência de aposição de visto do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Espírito Santo – Crea/ES (atual Conselho Regional de engenharia e Agronomia – Crea/ES;

c) altera o índice contábil Grau de Endividamento para 1,00, conforme defendido no Parecer Técnico desse Tribunal;



VI – suprimir a exigência de indicação de demonstração de Capacidade Financeira Máxima CFM e Disponibilidade Financeira Líquida – DFL;

2.3.1. Constata-se que, caso o compromisso estipulado venha a ser cumprido, quase todas as pendências teriam sido solucionadas, restando apenas as seguintes:

a) ausência de parcelamento do objeto do certame, com o atenuante de que a ocorrência não irá se repetir na próxima etapa da construção das habitações, de acordo com o requerimento já acatado no item 2.2.1 deste pronunciamento;

b) não ficou totalmente esclarecido se a exigência de comprovação de capital mínimo integralizado e registrado será mantida ou não;

c) falta de disposição prevendo a necessidade de detalhamento do BDI pelas empresas em suas propostas comerciais, de forma explícita e sob pena de desclassificação, bem como a descrição de todos os seus componentes (composição analítica), de forma a garantir maior transparência na execução das despesas e evitar sobrepreço no orçamento pela inclusão indevida de parcelas, contrariando, dessa forma, o subitem 9.1.3 do Acórdão 325/2007-Plenário, consoante o indicado no item 72 da instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior com proposta de que o Tribunal:

3.1) julgue procedente a presente Representação;

3.2) indefira, ante a solução de quase todas as pendências e da presença de circunstância que configura o **periculum in mora in reverso**, a proposta de adoção de medida cautelar formulada na instrução inicial, autorizando-se a continuidade da Concorrência Pública nº 2/2011;

3.3) determine à Prefeitura Municipal da Serra/ES, com fulcro no art. 45, caput, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que:

a) observe fielmente os compromissos assumidos no Ofício Externo nº 055/2011/CG em relação à Concorrência Pública nº 2/2011, bem como no tocante às etapas subsequentes do Contrato de Repasse nº 192803-47;

b) suprima a exigência de comprovação da integralização e registro do capital social mínimo do futuro edital retificador, em atendimento ao art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.666/93 e aos diversos precedentes desta Corte (Acórdãos 808/2003; 1871/2005; 1898/2006; 170/2007; 2882/2008; 113/2009; 2829/2009, todos do Plenário e 5375/2009-1ª Câmara);

c) inclua, no futuro edital retificador, dispositivo prevendo a necessidade de detalhamento do BDI pelas empresas em suas propostas comerciais, de forma explícita e sob pena de desclassificação, bem como a descrição de todos os seus componentes (composição analítica), de forma a garantir maior transparência na execução das despesas e evitar sobrepreço no orçamento pela inclusão indevida de parcelas, em cumprimento ao estipulado no subitem 9.1.3 do Acórdão 325/2007-Plenário.

3.4) determine à Secex/ES que realize o monitoramento da deliberação que vier a ser proferida, mediante processo específico autuado com essa finalidade, nos moldes do art. 4º, inc. III, da Portaria Segecex nº 27/2009;

3.5) dê ciência do despacho que vier a ser proferido ao Município da Serra/ES, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades, financiador do objeto do certame examinado;

3.6) apensar em definitivo estes autos ao processo ao monitoramento que vier a ser aberto, dando-se encerramento do presente feito, em conformidade com os artigos 40, incisos I e V, e 42, ‘caput’, da Resolução TCU nº 191/2006”.

É o Relatório.

VOTO

Em exame Representação formulada pela Secex/ES, na qual foram enumeradas diversas ocorrências verificadas no edital da Concorrência Pública 002/2011 realizada pela Prefeitura Municipal



de Serra/ES, com o objetivo de contratar empresa especializada para a execução de obras do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários em bairro do Município, financiadas com recursos federais repassados por meio do Contrato de Repasse 192803-47.

2. Após tecer considerações sobre as questões apontadas, a Unidade Técnica concluiu sua instrução no sentido de que estavam presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar, ou seja, o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**, o primeiro configurado pela presença no edital da Concorrência 002/2011 das mencionadas cláusulas com alto grau de restrição à ampla participação de licitantes, enquanto que o segundo pela proximidade da data de abertura das propostas, marcada para 15/3/2011, reclamando, por conseguinte, a intervenção imediata desta Corte de Contas, no sentido de sustar o aludido procedimento.

2.1. Com base nessa conclusão, apresentou proposta de encaminhamento no sentido de que o Tribunal conhecesse da Representação, nos termos dos arts. 237, inciso VI, e 276 do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 45 da Lei 8.443/92, para determinar, cautelarmente, a suspensão do procedimento licitatório até que esta Corte de Contas deliberasse em definitivo sobre o assunto, realizasse a oitiva da Prefeitura Municipal, além de diligência à Municipalidade, com o objetivo de obter o detalhamento da composição do BDI – Bonificação e Despesas Indiretas.

3. Considerando, entretanto, a superveniência de documento juntado aos autos, dando conta de que a Prefeitura Municipal de Serra/ES havia marcado nova data para recebimento da documentação e das propostas de preços relativas à mencionada Concorrência Pública 002/2011, restou afastada, então, a urgência apontada para deliberação do Tribunal. Descaracterizado, pois, o requisito do perigo da demora e, ainda, diante da possibilidade de que os esclarecimentos a serem apresentados poderiam oferecer subsídios ao exame da matéria, determinei, preliminarmente, fosse realizada a oitiva do Município, para que se manifestasse sobre os fatos apontados, além de solicitar-lhe documentos pertinentes ao assunto.

4. Promovidas tais medidas saneadoras e presentes aos autos os elementos correspondentes, estes foram examinados pela Secex/ES, na forma da instrução transcrita no Relatório Precedente, cuja conclusão foi no sentido de que as explicações e documentos encaminhados pelo Município não foram suficientes para elidir as ocorrências apontadas em relação à citada Concorrência Pública 002/2011.

4.1. Diante, todavia, da possível configuração na espécie do **periculum in mora in reverso**, consoante arguido na defesa apresentada, consubstanciado no progressivo desembolso mensal pelo Município de recursos com o pagamento de serviços de vigilância e segurança do local das obras, de forma a evitar novas invasões por populares, a Unidade Técnica entendeu que *“não deva ser proposta, neste momento, a adoção de medida cautelar com vistas à suspensão do procedimento licitatório sob exame, aguardando-se o início do certame com o objetivo de verificar se as cláusulas editalícias impugnadas terão, na prática, contribuído decisivamente para um provável baixo comparecimento e, por conseguinte, a habilitação reduzida de interessadas no certame licitatório sob exame, confirmando a tese inicialmente suscitada, fato que poderá ensejar a formulação de proposta de adoção da sobredita medida liminar. Para isso, deverá esta Unidade Técnica encarregar-se de monitorar o andamento da licitação”*.

4.2 Em razão desses fatos, apresentou proposta de encaminhamento no sentido de que sejam:

a) rejeitadas as justificativas apresentadas, em sede de oitiva, pelo Prefeito Municipal de Serra/ES, Antônio Sérgio Alves Vidigal, porquanto incapazes de elidir as irregularidades evidenciadas na Concorrência nº 2/2011;

b) indeferida a medida cautelar proposta na instrução inicial, de suspensão imediata do processamento da Concorrência Pública 002/2011, ante a presença de circunstância que configura o **periculum in mora in reverso** e a possibilidade de serem convalidadas as ocorrências apontadas no edital pela participação de um número aceitável de licitantes;

c) determinada à Secex/ES que monitore o desenvolvimento do procedimento licitatório em questão, com vistas a verificar se as cláusulas restritivas identificadas resultaram, na prática, em redução da competitividade do certame licitatório, com baixa habilitação de empresas interessadas em contratar com o Município, promovendo, na hipótese de consumação dessa situação, o imediato reexame do feito, avaliando a oportunidade e conveniência de renovação da proposta de suspensão cautelar do certame;



d) autorizada diligência à Prefeitura Municipal da Serra/ES, para que encaminhe, no prazo de até 5 (cinco) dias, a contar da realização da respectiva sessão, a íntegra da ata abertura e de julgamento da habilitação, acompanhada de relação, devidamente documentada, das empresas que manifestaram interesse em retirar o ato convocatório;

e) endereçado alerta ao Município da Serra/ES, no sentido de que a continuidade da Concorrência Pública 002/2011, mesmo após a verificação de que um número reduzido de licitantes foi habilitado na sessão de abertura e julgamento da habilitação, poderá ensejar nova atuação desta Corte de Contas, inclusive com possibilidade de adoção de medida cautelar, se presentes os pressupostos para tanto exigidos; e

f) dada ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Município da Serra/ES, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades.

5. Ao manifestar-se nos autos, o Diretor Técnico, em substituição, anunciou a juntada de documento ao processo pelo Prefeito Municipal em data posterior à conclusão da análise realizada. Declarou, ademais, que, no seu entender, o conteúdo da peça acostada aos autos implica em mudanças em algumas considerações elaboradas na referida instrução, de modo a evitar o retrabalho que ocorreria em uma eventual devolução do processo para reexame por parte do Auditor, tendo em vista celeridade processual que é requerida, consoante terminação constante do Despacho do Relator (Peça 14), no sentido de que a Secex/ES priorizasse o exame dos esclarecimentos que fossem apresentados pela Prefeitura Municipal em razão da oitiva determinada, em caso de ratificação da proposta de concessão da cautelar.

5.1. Mencionou, também, que, no documento apresentado, o Prefeito Municipal, fez breve histórico dos problemas ocorridos na contratação anterior do empreendimento, no qual se sucederam as invasões descritas nos subitens 12/13 e 77/79 da instrução, com o intuito de demonstrar a urgência da obra. Mencionou que, do total de 274 unidades habitacionais a serem construídas, em face das invasões ocorridas e do custo de segurança na área, a administração municipal optou por concluir uma 1ª fase que contemplará 109 unidades.

5.2. Ressaltou, ademais, que o gestor municipal, após fazer essas considerações, requereu que “*esse Egrégio Tribunal aceite como proposta para dar continuidade às obras de construção das 109 casas objeto da Concorrência Pública em apreço, que se preserve o Edital em análise, sem que se faça o parcelamento do seu objeto, na forma questionada, ao tempo em que se compromete a estudar, na construção das demais casas/ que será objeto de nova Concorrência, a forma de promover parcelamento de serviços, salvo quando técnica e economicamente seja desaconselhável tal providência, conforme enunciado no Estatuto das Licitações*”.

5.3. Assinalou, a propósito, que a solução demandada guarda harmonia com a proposta de encaminhamento formulada na instrução técnica, não vislumbrando, por conseguinte, óbices ao atendimento do pleito do gestor municipal. Reconheceu, ainda, que a alteração do edital nesse ponto específico realmente causaria consideráveis atrasos na execução do objeto, que contém interesse social relevante, pois alteraria todo o planejamento projetado para os serviços de engenharia.

5.4. Registrou, outrossim, que, no intuito de sanear os demais questionamentos formulados na Representação, a Prefeitura Municipal assumiu o compromisso de realizar alterações no edital que será republicado, indicando, em seguida, as providências que serão adotadas, com esse fim, após o que será reaberto o prazo para os interessados em participar do certame.

5.5. Explica, ainda, o Diretor Técnico que, no caso de o compromisso estipulado vir a ser cumprido, conforme assumido pelo gestor municipal, quase todas as pendências teriam sido solucionadas, restando apenas a seguintes:

“a) ausência de parcelamento do objeto do certame, com o atenuante de que a ocorrência não irá se repetir na próxima etapa da construção das habitações, de acordo com o requerimento já acatado no item 2.2.1 deste pronunciamento;

b) não ficou totalmente esclarecido se a exigência de comprovação de capital mínimo integralizado e registrado será mantida ou não;

c) falta de disposição prevendo a necessidade de detalhamento do BDI pelas empresas em suas propostas comerciais, de forma explícita e sob pena de desclassificação, bem como a descrição de todos



os seus componentes (composição analítica), de forma a garantir maior transparência na execução das despesas e evitar sobrepreço no orçamento pela inclusão indevida de parcelas, contrariando, dessa forma, o subitem 9.1.3 do Acórdão 325/2007-Plenário, consoante o indicado no item 72 da instrução.”

5.6. Ao final, propõe, entre outras medidas, que se considere procedente a presente Representação formulada, indefira a cautelar proposta na primeira instrução, ante a solução de quase todas as pendências e a presença de circunstância que configura o **periculum in mora in reverso**, autorizando-se, por conseguinte, a continuidade da Concorrência Pública 002/2011, determinando-se à Prefeitura Municipal que observe, fielmente, os compromissos assumidos no que diz respeito às etapas subsequentes do Contrato de Repasse 192803-47, além de monitorar-se a deliberação que vier a ser proferida neste processo.

6. Depreende-se do documento juntado aos autos pela Prefeitura Municipal que o processo licitatório está suspenso no aguardo da deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal. De igual forma, o gestor municipal assumiu espontaneamente o compromisso de corrigir as questões apontadas na Representação da Secex/ES.

6.1. Especificamente quanto ao parcelamento do objeto licitado, requer que o Tribunal autorize a continuidade das obras de construção de 109 casas que compõem a 1ª etapa do projeto ora licitado por meio da mencionada Concorrência Pública 002/2011 sem realizar o dito parcelamento, comprometendo-se a estudar, na construção das demais casas previstas nas etapas subsequentes do Contrato de Repasse 0192803-47, que será objeto de nova concorrência, a forma de promover a divisão dos serviços, salvo quando técnica e economicamente seja desaconselhável essa medida, conforme previsto na Lei 8.666/1993.

6.2. Ao examinar o documento apresentado, o Diretor Técnico, em substituição, da Secex/ES afirma que “a solução demandada guarda harmonia com a proposta de encaminhamento formulada na instrução, assim, não vislumbramos óbices ao solicitado. Além disso, é forçoso reconhecer que a alteração do edital nesse ponto específico realmente causaria consideráveis atrasos na execução de objeto, que contém interesse social relevante, pois alteraria todo o planejamento projetado para os serviços de engenharia”.

6.6. Portanto, pode-se concluir que, diante dos elementos constantes destes autos, inclusive quanto ao teor dos pareceres técnicos emitidos, é possível dar acolhida ao pleito da Prefeitura Municipal, sem prejuízo das medidas corretivas propugnadas no Parecer do Diretor em Substituição da 2ª Diretoria Técnica da Secex/ES.

6.7. Com efeito, a jurisprudência deste Tribunal está consolidada no sentido de que a decisão quanto ao parcelamento de obras e serviço e, também, das compras realizadas pela Administração Pública, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei. 8666/1993, deve estar, devidamente, balizada em estudos que demonstrem a viabilidade técnica e econômica dessa medida. A primeira a ser entendida no sentido de que não pode haver descaracterização do objeto, enquanto que a segunda no fato de que o parcelamento não eleve os custos a cargo da Administração. Vejam-se, a propósito, os Acórdãos 86/2006, 1.025/2006, 1.425/2007, 2.305/2008, 2.351/2008 e 1.815/2009, todos do Plenário.

6.7.1. Assim, é possível que tais avaliações levem a Administração a concluir que o parcelamento do objeto de uma determinada licitação implicará a perda de economia de escala. Nesse caso, deverá o gestor público descartar essa hipótese, mesmo que com isso fique prejudicada a ampliação da competitividade.

6.7.2. Não haveria razão, pois, para parcelar-se o objeto da licitação, com o fim de ampliar o número de participantes do certame, se dessa medida resultasse a descaracterização da integralidade original do objeto ou o aumento dos custos globais do empreendimento ou da compra. Se isso ocorresse, restaria frustrado um dos objetivos primordiais da licitação que é de obter a melhor proposta para a Administração.

6.7.3. É neste contexto que a jurisprudência deste Tribunal tem sinalizado, também, que o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 deve ser entendido que o parcelamento do objeto da licitação não constitui uma medida obrigatória inafastável, dependendo de prévias avaliações técnica e econômica a adoção dessa medida.



6.7.4. Entretanto, segundo a mesma jurisprudência, a conclusão quanto à inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento do objeto, nos contornos delineados nos subitens anteriores, deverá estar sustentada em documentos hábeis a comprovar essa condição, no caso específico, devidamente acostados aos autos correspondentes ao certame.

6.8. Portanto, a par de acolher o pleito do gestor municipal, entendo que se deve formular determinação à Municipalidade, na forma preconizada na jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que, ao decidir lançar o procedimento licitatório para continuidade das ações relativas à execução do Contrato de Repasse 0192803-47, realize prévias avaliações técnica e econômica quanto ao parcelamento do objeto da licitação, antes de autorizar ou descartar essa medida.

6.9. Apresentadas essas considerações, concordo com as conclusões da Unidade Técnica, segundo as quais, diante da solução de quase todas as pendências apontadas e de circunstâncias que podem configurar o **periculum in mora in reverso**, deve ser indeferida a medida cautelar proposta na instrução inicial.

Ante todo o exposto, acolho o Parecer do Diretor Técnico em substituição e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 8 de junho de 2011

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 1533/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.751/2011-6.
2. Grupo II – Classe VII – Representação.
3. Interessada: Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo – Secex/ES.
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Serra/ES.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo – Secex/ES.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secex/ES acerca de irregularidades na condução da Concorrência 002/2011.

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, por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos, nos arts. 237, inciso VI, e 235 do Regimento Interno para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. indeferir a medida cautelar proposta na instrução inicial, ante a ausência dos requisitos imprescindíveis a esta medida, considerando a resolução de quase todas as pendências apontadas e, ainda, a possibilidade de haver, no caso, o **periculum in mora in reverso**;

9.3. determinar à Prefeitura Municipal de Serra/ES, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal, que, ao decidir realizar procedimento licitatório para continuidade das ações relativas à execução do Contrato de Repasse 0192903-47, ou qualquer outro objeto que seja financiado com recursos federais, adote providências no sentido de:

9.3.1. realizar prévias avaliações técnica e econômica quanto ao parcelamento do objeto da licitação, antes de autorizar ou descartar o referido procedimento, fazendo constar do respectivo processo os documentos comprobatórios dessa condição, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993;



9.3.2. suprimir do edital a exigência de comprovação de integralização e registro do capital social mínimo, haja vista no disposto no art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993;

9.3.3. exigir no instrumento convocatório que as licitantes detalhem, de forma explícita, em suas propostas, todos os itens que compõem o percentual indicado a título Bonificação de Despesas Indiretas - BDI utilizado como referencial;

9.4. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo – Secex/ES que acompanhe os procedimentos adotados pela Prefeitura Municipal de Serra/ES, na condução da Concorrência 2/2011, bem como no tocante às etapas subsequentes da execução do Contrato de Repasse 192803-47, inclusive quanto ao compromisso assumido por meio do Ofício Externo 055/2011/CG, representando ao Tribunal, caso se faça necessário;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Município de Serra/ES, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades; e

9.6. determinar o apensamento destes autos ao processo de monitoramento que vier a ser constituído para acompanhamento das determinações ora formuladas à Prefeitura Municipal de Serra/ES.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1533-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 005.568/2009-0 (com 4 volumes e 13 anexos em 20 volumes)

Apensos: TC 015.005/2008-9 e TC 028.866/2009-3

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2009.

Órgão: Tribunal Regional Federal da 1ª Região/DF.

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Responsáveis: Antonio Roberto de Sousa (CPF 055.067.781-04), Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (CPF 084.405.437-27), Denise Mindello de Andrade (CPF 448.419.906-82), Felipe dos Santos Jacinto (CPF 003.116.773-04), Gilson Martins de Melo (CPF 877.453.306-10), José Hermínio B. Neto e Azevedo (CPF 192.748.583-53), José Murilo Cruz Brito (CPF 184.901.071-49), Luiz Otávio Campello Montezuma (CPF 034.589.058-20), Marco Antonio Franca (CPF 195.524.166-04), Paulo César de



Almeida Toledo (CPF 890.956.267-68), Silvio Ferreira (CPF 884.071.528-20) e Consórcio Nova Sede TRF.

Advogados constituídos nos autos: Djenane Lima Coutinho (OAB/DF 12.053), João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998).

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2009. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO-SEDE DO TRF-1ª REGIÃO-DF. ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES ASSOCIADAS AOS CONTRATOS 58/2006 (PROJETO EXECUTIVO DA OBRA TRF) E CONTRATO 58/2007 (EXECUÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA CONSTRUÇÃO). PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO PREVISTOS CONTRATUALMENTE. SOBREPREGO. SUPERFATURAMENTO. MANUTENÇÃO DA INDICAÇÃO DE IG-P PARA O CONTRATO 58/2007. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DE SALDO DE EMPENHO. DETERMINAÇÃO PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS VISANDO A RESSARCIMENTO DE VALORES. AUTORIZAÇÃO PARA FORMAÇÃO DE APARTADOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, EM CASO DE DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL, AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida na 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras Secob-3, endossada pelo corpo diretivo da unidade:

“[...]”

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de levantamentos de auditoria, realizados no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), no âmbito do Fiscobras 2008 e 2009, nas obras de construção do edifício-sede do Tribunal em Brasília – DF, custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do programa do trabalho PT-02.122.0569.11RV.0101. Os relatórios de auditoria relativos a essa obra originaram os TC 015.005/2008-9 e TC 005.568/2009-0, respectivamente, sendo o anterior anexado a esse último.

2. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 486.432.257,19 sendo que, desse total, R\$ 8.600.000,00 referem-se à elaboração dos projetos.

3. A obra em análise estava sendo executada a partir de projetos elaborados pelo escritório Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., compondo-se de quatro blocos com três subsolos, totalizando uma área construída de 168.886

m², dos quais 59.886

m² destinam-se à garagem.

4. Entretanto, devido a irregularidades ocorridas no desenrolar das obras, em 26 de maio de 2009, o Ministério Público Federal (MPF) – Procuradoria da República do Distrito Federal, encaminhou à presidência deste Tribunal, por meio do ofício 107/09-GAB/PRDF/MPF, (fls. 292/293 – Principal, Vol. 1) o Termo de Compromisso firmado entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministério Público Federal e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no âmbito do Procedimento de Controle Administrativo nº 2008.10.00.000184-8, pelo qual a Corte Regional comprometeu-se a anular a Concorrência nº 2/2007 e o Contrato nº 58/2007.

5. Na mesma data, o MPF também encaminhou documentação de igual teor ao Ministério Público junto a este Tribunal, ofício nº 1008/09-GABJA/PRDF/MPF, (fls. 308/324 – Principal, v.1.)



6. Posteriormente, em 5 de julho de 2009, foi acostado aos autos o ofício PRESI/600-260, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o qual noticiava sobre a anulação da Concorrência nº 2/2007 e do Contrato nº 58/2007, referentes à obra do edifício-sede do TRF 1ª Região (fls. 325/340).

7. O relatório de auditoria referente ao Fiscobras 2009 foi apreciado no âmbito do Acórdão nº 1617/2009-TCU-Plenário (fls. 384/386 – Principal, vol. 01). Tendo em vista a apresentação do ofício citado no parágrafo anterior, quando o processo já se encontrava no gabinete do Ministro Relator Aroldo Cedraz, dando notícia da anulação da Concorrência nº 2/2007 e do Contrato nº 58/2007, o Tribunal acatou as propostas elaboradas pela equipe técnica, com alguns ajustes.

8. Assim, no referido Acórdão, em razão de indícios de sobrepreço detectados, foram feitas determinações ao TRF para que este se abstinhasse de realizar quaisquer pagamentos decorrentes de ‘encontro de contas’ resultante da anulação do Contrato nº 58/2007, bem como elaborasse e enviasse ao Tribunal inventário da obra, atestando os serviços efetivamente executados, devidamente fundamentado e respaldado em memória de cálculo detalhada e em documentos técnicos, devidamente identificados pelos responsáveis pelos dados e, a partir desse inventário, definisse o valor da parcela da obra já construída.

9. Adicionalmente, foi determinada a realização de audiências dos seguintes responsáveis: Felipe dos Santos Jacinto, Luiz Otávio Campello Montezuma, Silvio Ferreira, José Murilo Cruz Brito, Antônio Roberto de Sousa, José Hermínio B. Neto e Azevedo, Paulo Cezar de Almeida Toledo, Marco Antonio Franca, Denise Mindello de Andrade, Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso e Gilson Martins de Melo.

10. Durante a vigência do Contrato nº 58/2007, o Consórcio apresentou 16 faturas de medições de serviços, no valor de R\$ 37.411.045,79, e quatro faturas de reajuste de preços, relativas às medições de nº 13 a 16, no valor de R\$ 756.734,05, totalizando uma cobrança de R\$ 38.167.779,84.

11. O TRF-1 pagou as primeiras 14 faturas de medições, no valor de R\$ 32.914.513,73 (trinta e dois milhões, novecentos e quatorze mil, quinhentos e treze reais e setenta e três centavos). Suspendeu preventivamente o pagamento das faturas de medições nº 15 e nº 16, no valor de R\$ 4.496.532,06. Também sustou o pagamento das quatro faturas de reajuste de preços, no valor de R\$ 756.734,05. Dessa forma, a suspensão de pagamentos totalizou R\$ 5.253.266,11.

12. Também deixou de pagar uma cobrança extracontratual, relativa a serviços alterados de escavação e transporte de material de 2ª categoria e de mudança no sistema de fundações, de tubulões profundos para sapatas, que totalizava R\$ 9.530.254,40. Assim, ao todo, o Consórcio apresentou uma cobrança de R\$ 47.698.034,24, da qual o TRF-1 pagou R\$ 32.914.513,73, restando suspensa de pagamento a importância de R\$ 14.783.520,51.

13. A interrupção dos pagamentos ocorreu em razão da determinação expedida pelo TCU, bem como pela suspensão da obra determinada pelo presidente do TRF-1 e mantida em decorrência da anulação da Concorrência e do Contrato, em atendimento ao Termo de Compromisso firmado, citado no § 5º

14. O inventário, solicitado pelo Acórdão nº 1617/2009-TCU-Plenário, foi executado pelo Exército Brasileiro, por meio da Comissão Regional de Obras da 11ª Região – CRO/11, do Departamento de Engenharia e Obras – DEC. Essa providência estava amparada por Termo de Cooperação, de 27 de agosto de 2009, complementado pelo Plano de Trabalho nº 40.142.09.01.01.01, de 6 de outubro de 2009.

15. Os resultados foram apresentados por meio do Relatório de Situação, de 30 de novembro de 2009, o qual foi encaminhado ao TCU por meio do Ofício/PRESI/600-657, de 23 de dezembro de 2009 (Processo nº 028.866/2009-3, fls. 208/236 – Principal).

16. O Consórcio, inconformado com a anulação da Concorrência e do Contrato, apresentou várias contestações administrativas e judiciais. Ingressou com Ação Cautelar de Produção Antecipada de Provas na 14ª Vara Federal/DF, protocolada sob nº 2009.34.00.020786-5, requerendo a verificação pericial do estado de fato da obra e suas instalações, a fim de subsidiar a ação principal de indenização a ser movida posteriormente (Processo nº 005.568/2009-0, fl. 608 – vol. 3).

17. Além do Consórcio, como autor, e da União, como ré, tomou parte na ação a Advocacia-Geral da União – AGU, como advogada, e a empresa Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda, por solicitação da AGU. A AGU propôs, como perito, o Instituto Nacional de Criminalística – INC, do Departamento de Polícia Federal, obtendo concordância do juiz.



18. Os peritos iniciaram os trabalhos em 4 de novembro de 2009. A conclusão foi apresentada pelo INC em cinco laudos aos autos da ação, em meados de abril. O pronunciamento do juízo ainda não foi emitido. Tais laudos foram encaminhados ao TCU por meio do Ofício nº 208/10-GAB JA/PRDF/MPF, de 10 de maio de 2010 (Processo nº 005.568/2009-0, fls. 755/756 – vol. 3).

II. ESCOPO DO TRABALHO

19. O escopo da presente instrução limitar-se-á ao exame da documentação apresentada pelo TRF-1 a título de encontro de contas, em atendimento à determinação constante do item 9.3.1, do mesmo Acórdão, referente ao indício de superfaturamento identificado na execução do Contrato nº 58/2007:

‘9.3.1. elabore e envie a esse tribunal inventário da obra, atestando os serviços efetivamente executados, (...) e, a partir desse inventário, definir com precisão o valor real da parcela da obra já construída.’

20. A delimitação da presente análise justifica-se pela necessidade de manifestação célere do TCU a respeito das irregularidades que resultaram no superfaturamento do contrato, conforme parágrafo 2º do art. 98 da Lei nº 12.017/2010 (LDO 2010), o qual determina que TCU se manifeste a respeito das irregularidades que ensejaram o indicativo de paralisação dos pagamentos do Contrato nº 58/2007 (IG-P) do TRF-1, item 9.1 do Acórdão nº 1617/2009 TCU-Plenário.

21. Sendo assim, no momento, não serão analisadas, as oitivas e audiências determinadas no TC 005.568/2009-0 e no TC 015.005/2008-9, relativos aos Fiscobras 2008 e 2009, respectivamente. Tais análises serão feitas posteriormente.

22. O exame do encontro de contas basear-se-á precipuamente na perícia realizada pelo Instituto Nacional de Criminalística, em razão de neste trabalho já ter sido considerado o inventário realizado pelo Exército Brasileiro – CRO 11. Ademais, o levantamento do INC, que servirá de base para o litígio judicial, envolveu estudos mais profundos, principalmente no que concerne aos serviços de terraplenagem e administração local da obra, que representam parcela significativa dos serviços realizados.

III. METODOLOGIA UTILIZADA

23. Conforme registrado no Laudo nº 565/2010-INC/DITEC/DPF (pag.7), o Consórcio forneceu aos peritos uma planilha eletrônica, com o valor pleiteado, que totalizava um montante de R\$ 51.235.990,52, a preço na data-base de dezembro de 2007. Na análise pericial, foi acrescido o valor do custo do projeto de escavação (acrescido da taxa de BDI de contrato), chegando a um valor de R\$ 51.341.624,27.

24. Como o valor de R\$ 51.341.624,27, pleiteado pelo Consórcio, diverge do valor de R\$ 47.698.034,24, informado pelo TRF-1, a presente análise não entrará no mérito da exatidão do pleito da contratada. Será apurado o valor total dos serviços efetivamente executados, que será confrontado com o valor pago pelo TRF-1 (R\$ 32.914.513,73). Sendo a diferença em desfavor do erário (valor de serviços efetivamente executados menor que valor pago), será proposta a instauração de tomada de contas especial.

25. Os peritos do INC realizaram uma série de análises e procedimentos pertinentes à engenharia de custos, para ao final apresentar um valor monetário de custo equivalente ao necessário para execução dos serviços à época e local da obra investigada, adotando-se adequada margem de segurança em todas as considerações técnico-periciais realizadas.

26. Apresentaram metodologia abrangendo dois cenários distintos: CR/CRA – cenário do custo de reprodução e CRE – cenário com o cumprimento das regras editais e contratuais.

27. Para o presente trabalho, adotou-se o cenário do custo de reprodução, uma vez que condiz com o entendimento desta Corte de Contas, conforme a seguir explicado.

28. Neste cenário, foram afastados os preços de contrato, apresentando em seu lugar referências de mercado consagradas. O pilar do método está na consolidação das quantidades e qualidade dos serviços realmente executados, incluindo, quando necessário, itens não previstos em planilha ou medidos de forma diversa da adotada pela fiscalização.

29. Após a apuração da parcela de superfaturamento por falta de quantidades e/ou qualidade, advinda de falhas nas medições dos serviços executados, foi então caracterizada, quando existente, a



parcela de superfaturamento por sobrepreço final. Essa parcela foi oriunda de preços manifestamente elevados, estimados pelo Consórcio ou pelo TRF-1, com base nos termos do contrato e de eventuais termos aditivos, comparados com os preços de referência adotados pelos peritos com base nos sistemas SINAPI e SICRO ou com preços reais.

30. Esse cenário se equivale ao apresentado pela CRO 11 (unidade do Exército brasileiro), na sua conclusão, a título de valor executado a preços de mercado (Processo nº 028.866/2009-3, fl. 227 – Principal).

31. Os estudos realizados pelo INC, além de condizerem com o entendimento do TCU, mostraram-se bastante detalhados e suficientes para o cálculo do superfaturamento dos Contratos nº 58/2006 e nº 58/2007.

32. Dessa forma, foram realizados apenas alguns ajustes na análise dos peritos criminais federais em relação ao BDI do contrato nº 58/2007 e aos serviços auxiliares e administrativos, que serão **tratados com maiores detalhes na análise a seguir**.

IV. LEVANTAMENTO DO SUPERFATURAMENTO NA EXECUÇÃO DA OBRA DO TRF-1 – ENCONTRO DE CONTAS TCU/INVENTÁRIO EXÉRCITO/INVENTÁRIO DO INSTITUTO NACIONAL DE CRIMINALÍSTICA – INC.

33. Inicialmente, apresentar-se-ão os principais critérios utilizados pelos peritos criminais federais, já que o levantamento técnico detalhado encontra-se nos Laudos por eles elaborados.

34. Em seguida, serão abordados apenas os ajustes considerados necessários, uma vez que o presente trabalho adotou como referência a análise realizada pelo INC.

IV.1. Serviços Auxiliares e Administrativos

IV.1.1. Análise realizada pelo INC

35. Os peritos, por meio do LAUDO Nº 565/2010-INC/DITEC/DPF, realizaram análise de quantidade e salários do item 10.01.100 – Mão-de-obra, e encontraram um sobrepreço de 162%.

36. O Consórcio informou que mediu os serviços de administração local de acordo com o previsto em cronograma, alegando ser uma prática comum. Os peritos aduziram que deveriam ter sido medidos os serviços efetivamente prestados, mesmo que de difícil controle. Na impossibilidade deveria ter sido medido como se fosse um percentual do BDI (hipótese adotada pela CRO-11). Na busca por um valor próximo da realidade, os peritos sustentaram que deveria ter sido estabelecido um critério adequado junto ao Consórcio, já que houve distorções entre a previsão de cronograma e o ritmo da obra nos meses de 2009 (principalmente). Logo, nesse ponto, os peritos entenderam que houve uma antecipação de medição de serviços não realizados. Ao ser questionado se tinha como informar esses custos, o Consórcio alegou a impossibilidade de compilar essas informações.

37. Os peritos notaram rasuras e inserções de textos em parte do diário de obras, nos meses de janeiro a julho de 2008, cujos registros se referiam, basicamente, aos quantitativos de mão de obra terceirizada ou dados complementares relativos aos mesmos. Sugeriram que fosse elaborado um laudo documentoscópico para análise mais aprofundada dessas rasuras.

38. Ao consultar o arquivo digital (ORÇAMENTO TRF completo.xls), Anexo D, fornecido pelo escritório projetista, os peritos verificaram que os preços de mão-de-obra foram parametrizados por consulta ao mercado, o que, em parte, poderia explicar o sobrepreço encontrado em relação ao SINAPI, de 162%, pois a consulta ao mercado teria que ser feita com cuidado, sendo frequente a majoração de preços.

39. Para referência dos salários do item 10.01.100 – Mão-de-obra, os peritos utilizaram o relatório de insumos do Sinapi, de acordo com os ditames da LDO.

40. Adotou-se para os salários considerados uma estimativa de trabalho de 176 horas mensais, com encargos sociais de horista, equivalente a 220 horas mensais, com encargos sociais de mensalista.

41. Os técnicos do INC consideraram mais adequado adotar os encargos sociais de 122,27%, previstos no contrato, ao invés dos encargos de 119,13%, previstos no SINAPI.

42. Com relação ao item 10.01.200 – Administração, tendo em vista o porte da obra e a quantidade de projetos superpostos, os peritos adotaram os preços contratuais com correção em relação ao salário de engenheiro eletricitista e administrador da obra, limitados ao do engenheiro civil pleno.



43. Compararam os salários contratuais com as referências do site do Instituto Brasileiro de Custos, Ibec para salário em fevereiro de 2009, aplicando os encargos sociais para mensalistas do Sinapi, e constataram que o valor de planilha contratual era muito próximo ao IBEC.

44. Para quantificarem os equipamentos locados durante a execução da obra, os peritos se basearam em uma relação de fornecedores informada pelo Consórcio, via e-mail, datado de 19 de março de 2010.

45. A Perícia do INC mediu um total executado de aproximadamente R\$ 4.250.000,00 (sem BDI).

IV.1.2. Análise realizada pelo TCU

46. Com relação aos custos unitários dos serviços que compõem o item 10 do orçamento contratado – Serviços Auxiliares e Administrativos, constatou-se que eles divergiam daqueles registrados no Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), referência de preços determinada pelo art. 115 da Lei nº 11.439/2006 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO).

47. De acordo com o mencionado dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não podem ultrapassar as medianas constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi). Exceções à regra devem ser justificadas por condições especiais, devidamente caracterizadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente.

48. É nesse mesmo sentido a jurisprudência desta Corte de Contas: salvo justificativa técnica devidamente fundamentada, os preços constantes do orçamento básico de obras públicas executadas com recursos federais devem estar em conformidade com limites e critérios para fixação de preços máximos constantemente estipulados pelas leis de diretrizes orçamentárias (Acórdãos 2.154/2009, 2.002/2009, 331/2009, 1.616/2008, 1.981/2009, 2.656/2007, 2.293/2007, 1.427/2007, todos do Plenário). Assim, a fixação de preços acima dos valores contidos no Sinapi é irregular, uma vez que afronta os dispositivos legais vigentes.

49. Em referência ao item 10.01.100 – Mão-de-obra, adotou-se, integralmente, a análise da perícia, sem ressalvas.

50. Para o item – 10.01.200 – Administração, manteve-se a referência de preços proposta pela auditoria do TCU, uma vez que a Corte de Contas entende que, sempre que possível, devem ser utilizados os valores do sistema SINAPI, em obediência às determinações da LDO. Acrescentou-se referência de preço para Administrador da Obra (subitem – 10.01.200.20), limitando o seu valor à remuneração do Engenheiro Civil Pleno, conforme sugerido pelos peritos criminais federais.

51. Para os itens 10.02.100.102 – Vale Transporte e 10.03 – Máquinas e Equipamentos, também se manteve a referência de preços proposta pela equipe de auditoria do TCU, uma vez que não consta nos Laudos elaborados pelos peritos análise de preços referente a esses itens, tendo sido adotados por eles os valores da planilha contratual.

52. Cabe mencionar que se fez necessário ajuste no preço de referência adotado pela equipe de auditoria do TCU, na coleta dos preços da Revista Construção Mercado, para o item 10.03 – Máquinas e Equipamentos. Segundo informado por representante da Editora Pini, por meio de e-mail, há uma defasagem de dois meses entre a Revista e os preços de referência:

‘A Revista Construção Mercado Ed. 78, janeiro de 2008, possui data-base referente aos preços praticados em novembro de 2007 (dois meses de defasagem).’

53. Dessa forma, para os preços praticados em dezembro de 2007, deveria ter sido feita pesquisa na Revista Construção Mercado Ed. 79, fevereiro de 2008. Sendo assim, foram feitos os ajustes necessários nos itens cuja referência baseia-se nessa Revista.

54. Considerando o exposto, encontrou-se o valor de R\$ 3.547.265,08 (sem BDI), para os serviços auxiliares e administrativos.

IV.2. Bonificação e Despesas Indiretas – BDI

IV.2.1. Análise realizada pelo INC



55. No que concerne ao BDI, os peritos, para os cálculos do superfaturamento nos percentuais componentes dessa taxa, adotaram como valor referencial o BDI de 20,89%. Valor esse a que chegaram a partir de análises feitas no LAUDO Nº 565/2010-INC/DITEC/DPF.

56. Aduziram que no edital não havia limitação de percentuais para os itens do BDI (Bonificação de Despesas Indiretas). No caso concreto, a taxa de BDI cobrada pelo Consórcio em contrato foi de 25,59% sem adição do percentual para Administração Local e Mobilização/Desmobilização. Como toda a administração local foi retirada, acharam prudente avaliar em conjunto esses dois efeitos.

57. Acrescentaram que, subtraindo o valor contratual do item 10 Serviços Auxiliares e Administrativos (R\$35.214.319,60) do total de custo direto sem BDI (R\$380.469.987,41) e dividindo o valor total do contrato com a taxa de BDI de 25,59% por essa diferença, chegou-se à taxa de BDI, com administração local inclusa, de 38,40%. Atualmente, as taxas aplicadas são inferiores a 38,0%.

58. A criminalística da Polícia Federal em casos de inexistência ou desconhecimento da taxa de BDI usa o percentual de 30% pra o cálculo do custo de reprodução.

59. Devido às alterações conceituais que vêm sofrendo os valores de BDI/referência, os peritos fizeram uma análise comparativa entre os itens que compõem o BDI do TRF-1 e os referenciais usualmente adotados.

60. Concluíram haver divergências básicas nos percentuais de BDI do Contrato, como:

a) a taxa de administração central de 7,5% foi considerada elevada em comparação com a faixa de referência de 6% e 4,07% , ainda mais considerando o porte da obra contratada que levaria a percentuais mínimos. Todavia, devido à inexecução de todo o objeto, adotou-se a média das referências;

b) uso do percentual de despesas financeiras igual à referência do TCU de 2001 e muito superior ao de 2007. Adotou-se o ocorrido no período (referência da taxa SELIC da época);

c) segundo equipe de auditores do TCU, o ajuste do cálculo do ISS seria de 0,71%. Todavia consideraram que foi recolhido, em tese, 1%, conforme assinalado em cópias das notas fiscais.

IV.1.2. Análise realizada pelo TCU

61. No Relatório de Fiscalização nº 108/2009, do processo TCU nº 5568/2009-0, a equipe de auditoria verificou, ao analisar as notas fiscais (NFs) das empresas consorciadas referentes às duas primeiras medições do Contrato 058/2007, que havia distorção no percentual do tributo ISS, que estava previsto no BDI. Pela fórmula do BDI, o percentual de 2% referente ao ISS incidiria sobre o valor total do contrato, o que não seria correto, uma vez que deveria incidir apenas sobre a parcela de serviços.

62. Com base nas informações prestadas pelo TRF-1, a equipe estimou que a alíquota efetiva do ISS, com a consideração da dedução do valor dos materiais fornecidos, passaria de 2% para 0,71% do total do contrato. Assim, o BDI ajustado passaria de 25,59% para 23,89%, impactando no sobrepreço e no superfaturamento do contrato.

63. Levando em consideração as análises detalhadas realizadas pelos peritos criminais federais e pela equipe de auditoria do TCU, optou-se, por conservadorismo, recalculando o BDI do contrato considerando, apenas, o ajuste do ISS para 1%. Encontrou-se um BDI retificado de 24,27%, o que resultou em um superfaturamento decorrente da taxa de BDI de R\$ 306.690,32.

IV.3. Superfaturamento por inexecução parcial do Contrato nº 58/2006 – TRF 1ª Região celebrado com o escritório do arquiteto Oscar Niemeyer

64. Os peritos afirmaram, no Laudo nº 519/2010, que o levantamento topográfico primitivo, de responsabilidade do escritório de arquitetura, foi executado a menor do que o esperado, restringindo o mapeamento planialtimétrico apenas à projeção do lote de 240 x 240m e porção ao sul deste, deixando de mapear corretamente a planialtimetria dos demais confrontantes. Concluíram que o preço do serviço não executado seria de, no mínimo, R\$4.386,48, a preços de novembro de 2006.

65. Além disso, os peritos apontaram uma falha já relatada pela auditoria do TCU nos Fiscobras de 2008 e 2009: o projeto executivo elaborado pelo escritório do arquiteto Oscar Niemeyer não apresentava projeto de escavação. Dessa forma, o Consórcio teve um custo total, para suprir essa falha do projeto executivo, de R\$84.110,00, dividido da seguinte forma por empresa: Reforsolo – R\$7.110,00; Edalmo – R\$72.000,00 e APEC – R\$5.000,00 (a preços de dezembro de 2007).



66. O valor total do superfaturamento por inexecução de parte do objeto contratual (levantamento topográfico e projeto de escavações) compõe-se de R\$4.386,48, a preços de novembro de 2006, e de R\$84.110,00, a preços de dezembro de 2007.

IV.4. Superfaturamento no Contrato nº 58/2007

67. A Perícia do INC obteve os seguintes valores para o Custo de Reprodução Adotado -CRA:

- a) Total dos serviços executados – R\$ 23.966.898,15 (sem BDI);
- b) Concreto fora da especificação da laje do subsolo – R\$ 11.070,13 (sem BDI);
- c) Recuperação do desmoronamento de taludes – R\$ 3.981,21 (sem BDI);
- d) Projeto de escavação e estudos correlatos – R\$ 84.110,00.

68. Somando ao total dos serviços executados o projeto de escavação, e subtraindo-se os valores referentes ao concreto executado fora da especificação na laje do último subsolo e à recuperação do desmoronamento de taludes, chegou-se a um CRA de R\$ 24.035.956,81, sem a aplicação da taxa de BDI. Aplicando-se a taxa de BDI corrigida pelos peritos (20,89%), obteve-se o valor de R\$ 29.057.068,19.

69. Ao subtrair-se esse valor final (o que seria realmente devido ao Consórcio pelos serviços executados) do valor que já foi pago pelo TRF-1 ao Consórcio (R\$ 32.914.513,73), obtem-se um superfaturamento total de R\$ 3.857.445,54, a preços de dezembro de 2007.

70. Cabe observar que a diferença apontada pelos peritos entre o valor apurado de R\$29.057.068,19 e o valor pleiteado pelo Consórcio (R\$51.235.990,52), compõe-se de:

a) parcela de superfaturamento por falta de quantidade e qualidade de R\$ 10.676.952,75, basicamente causada pela medição de itens de administração local com base em critério não condizente com a realidade, da medição do item 02.04.400.405 (Transporte de material escavado de 2ª categoria c/ caminhão basculante) com adoção de distância média de transporte – DMT muito superior ao previsto em contrato, pela medição da mobilização e desmobilização plenas e não parciais de acordo com a quantidade de serviços executados e devido ajuste em função da localização da obra, e pela medição do piso do subsolo com base em versão antiga do projeto executivo e não com base nos serviços efetivamente executados;

b) parcela de sobrepreço global final de R\$ 11.607.603,33, correspondente a um percentual de sobrepreço global final de 39,9%, considerado significativo pelos peritos, amostrado da curva ABC de serviços de aproximadamente 80%. Nessa parcela de sobrepreço global final estava inclusa uma parcela por sobrepreço da taxa de BDI da ordem de R\$ 1.129.689,97. O restante do sobrepreço foi causado basicamente por causa dos preços dos itens 02.04.000.02 – Terraplenagem (serviços incluídos) adotados com base em composições de serviços não compatíveis com os serviços efetivamente realizados, os preços dos itens do sub-grupo 10.01 – Pessoal adotados com suposta cotação de mercado invés dos preços medianos do relatório do banco nacional Sinapi, preços do item 02.01.100.101.1 – Barracões de Obra, 02.03.000 – Locação de Obras e 03.02.100 – Formas/ 03.01.503.01 – Forma para Cortina/ 03.01.467.01 – Forma para Sapatas s/ Reaproveitamento.

Tabela 01 – Totais executados por item da planilha orçamentária



Item	Descrição	Pleito do Consórcio	Custo de Reprodução Perícia - CR	Custo Adotado pelo TCU
01.	SERVIÇOS TÉCNICO-PROFISSIONAIS	35.466,06	-	-
02.	SERVIÇOS PRELIMINARES	15.774.122,93	5.998.397,15	5.998.397,15
03.	FUNDAÇÕES E ESTRUTURAS	14.851.539,43	13.369.556,60	13.369.556,60
04.	ARQUITETURA E ELEMENTOS DE URBANISMO	61.689,60	82.526,33	82.526,33
05.	INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS E SANITÁRIAS	189.326,21	125.542,85	125.542,85
06.01.500	ATERRAMENTO E PROTEÇÃO CONTRA DESCARGAS ATMOSFÉRICAS	22.440,42	22.440,44	22.440,44
09.	SERVIÇOS-COMPLEMENTARES	248.331,25	71.728,33	71.728,33
10.	SERVIÇOS AUXILIARES E ADMINISTRATIVOS	9.319.218,84	4.246.846,56	3.545.018,42
11.	MOBILIZAÇÃO	294.100,00	49.829,76	49.829,76
TOTAL EXECUTADO		40.796.234,19	23.966.898,15	23.265.039,88
TOTAL COM B.D.I		51.235.990,52	28.973.583,18	28.911.465,06
BDI ADOTADO		25,59%	20,89%	24,27%

71. Conforme demonstrado na Tabela 01, o ajuste efetuado pelo TCU no levantamento dos peritos do INC se restringiu aos serviços auxiliares e administrativos e ao BDI. Os itens da Tabela estão detalhadamente discriminados na Planilha do Anexo 2 deste trabalho.

72. Percebe-se que o superfaturamento foi considerável nos itens 02 e 10, que envolvem terraplenagem e administração local.

73. Somando ao total dos serviços executados levantado pelo TCU (R\$23.265.039,88) o projeto de escavação (R\$84.110,00), e subtraindo-se os valores referentes ao concreto executado fora da especificação na laje do último subsolo (R\$11.070,13) e à recuperação do desmoronamento de taludes (R\$3.981,21), chegou-se ao valor de R\$ 23.334.098,54, sem a aplicação da taxa de BDI. Aplicando-se a taxa de BDI corrigida pelo TCU (24,27%), obteve-se o valor de R\$ 28.997.284,26.

74. Ao subtrair-se esse valor final (o que seria realmente devido ao Consórcio pelos serviços executados) do valor que já foi pago pelo TRF-1 ao Consórcio (R\$ 32.914.513,73), obteve-se um superfaturamento total de R\$3.917.229,47, a preços de dezembro de 2007, o qual é bem próximo do valor encontrado pelos peritos (R\$ 3.857.445,54).

75. Comparando-se o levantamento realizado pela perícia da Polícia Federal com a CRO 11, percebeu-se que a estimativa da equipe do Exército variou 4,9% para menos em relação aos serviços executados.

76. A CRO 11 levantou o valor total de R\$ 27.649.598,48 (com BDI) pelos serviços efetivamente executados pelo Consórcio, apurando um superfaturamento de R\$ 5.264.915,25.

77. O superfaturamento no Contrato nº 58/2007 apontado na presente instrução, no valor de R\$ 3.917.229,47, situou-se entre o superfaturamento encontrado pela CRO 11 e o encontrado pelos peritos criminais, aproximando-se mais desse último.

V. ANÁLISE DA MANUTENÇÃO OU NÃO DA INDICAÇÃO DE IG-P

78. Considerando:

- o levantamento de superfaturamento aqui empreendido, bem como o risco de dano ao Erário decorrente do possível pagamento pelo TRF-1 dos valores cobrados pelo Consórcio;
- que a análise da documentação, inserida no TC 005.568/2009-0, ainda não foi concluída e que houve divergências entre os desembargadores do TRF-1 acerca da anulação do Contrato nº 58/2007, conforme ilustrado nas notas taquigráficas às fls. 544 a 569 do Volume Principal do citado processo;
- e a eventual existência de saldos de empenho disponíveis, que poderão ser utilizados pelo TRF para pagamentos dos valores exigidos pelo Consórcio.

79. Avalia-se oportuno propor a manutenção do bloqueio de pagamentos relativos ao Contrato nº 58/2007, até demonstração do TRF-1 relativa à inexistência de saldo de empenhos vinculados ao contrato citado. Tal demonstração faz-se necessária, uma vez que, segundo documento obtido no próprio site do



TRF-1 (Anexo 1), existe saldo de empenho a liquidar no valor de R\$ 5.317.128,27 em favor da Via Engenharia S. A., empresa participante do Consórcio.

VI. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

80. Diante das consolidações até aqui empreendidas, conclui-se que o superfaturamento total apurado é composto por:

- R\$3.917.229,47 (dezembro de 2007) – Referente ao Contrato nº 58/2007;
- R\$4.386,48 (novembro de 2006) + R\$84.110,00 (dezembro de 2007) – Referente ao Contrato nº 58/2006.

81. Dessa forma, considera-se pertinente a constituição de processos distintos para apuração do superfaturamento do Contrato nº 58/2006 e do Contrato nº 58/2007, em prol da celeridade processual, tendo em vista tratarem-se de contratados e responsáveis distintos.

82. Por conseguinte, submetem-se os autos à consideração à superior, propondo-se:

82.1 constituir dois processos de Tomada de Contas Especial, na forma a seguir discriminada, com fulcro nos arts.12, II, e 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 237, Parágrafo único, e art. 252 do RI/TCU, com vistas à identificação dos responsáveis e quantificação dos valores a serem ressarcidos, considerando as datas dos pagamentos realizados, pelos seguintes débitos apurados:

a) R\$3.917.229,47 (três milhões, novecentos e dezessete mil, duzentos e vinte e nove reais e quarenta e sete centavos), acrescida dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativa ao superfaturamento apurado no Contrato nº 58/2007 referente à execução das obras e serviços de engenharia para construção do edifício sede do TRF;

b) R\$4.386,48 (quatro mil, trezentos e oitenta e seis reais e quarenta e oito centavos), acrescida dos consectários legais a contar de novembro de 2006, e R\$84.110,00 (oitenta e quatro mil, cento e dez reais), acrescida dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativas ao superfaturamento apurado no Contrato nº 58/2006 referente à elaboração do projeto executivo do edifício sede do TRF.

82.2 manter a indicação de IG-P para a obra, até que o TRF demonstre não mais haver saldos ou empenhos disponíveis que possam ser utilizados por ele para pagamento dos valores exigidos pelo Consórcio;

82.3 enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto e da presente instrução para o Ministério Público Federal; o Conselho Nacional de Justiça; a Polícia Federal; a 14ª Vara Federal/DF, Ação Cautelar de Produção Antecipada de Provas (Proc. 2009.34.00.020786-5); e a 3ª Secex, unidade técnica detentora da clientela do órgão fiscalizado, alertando-a de que os desdobramentos desta fiscalização poderão impactar na análise das contas dos anos de 2006 a 2009. [...]”.

2. Quando o processo já se encontrava em meu gabinete, ingressaram novos elementos oriundos do TRF 1ª Região-DF, em que a entidade questiona a proposta oferecida pela Secob-3, de instauração de tomada de contas especial, nessa fase processual, antes de terem sido apreciadas as alegações de defesa oferecidas em respostas às audiências determinadas no subitem 9.3.1 do acórdão 1617/2009-TCU-Plenário. Alega a entidade que tal procedimento causaria inegável prejuízo aos agentes públicos, pois não possibilitaria a confrontação de toda a matéria de defesa produzida com outros elementos constantes do processo.

3. Assegura, ainda, que o valor do superfaturamento, trazido na conclusão da instrução, está calcado em perícias realizadas pelo Instituto Nacional de Criminalística do Departamento de Polícia Federal (INC/DPF), produzidas nos autos da Ação Cautelar de Produção Antecipada de Provas (processo 2009.34.00.020796-5 – 14ª Vara Federal/DF), manejada pelo Consórcio Nova Sede TRF, procedimento que não teve acompanhamento dos agentes públicos, pois não foram chamados ao processo judicial para acompanhar as perícias, logo não puderam indicar assistentes técnicos nem formular quesitos.

4. O gestor do TRF1 alega, por fim, que os agentes públicos não foram ouvidos e nem acompanharam o trabalho do Exército/CRO 11, que redundou no Relatório de Situação, acostado aos autos. Segundo afirma, tal trabalho não teria contemplado as matérias de defesa, a título de razões de justificativa que contraditam todas as alegações de sobrepreço.



5. Dada a relevância da matéria, entendi necessário, antes da apreciação do mérito, restituir os autos à Secob-1, que sucedeu a Secob-3, na instrução do processo, para que fosse examinada a pertinência dos novos elementos juntados às fls. 807/818, v. 4, e de sua efetiva contribuição para a formação do juízo de mérito destes autos, em especial no que diz respeito à responsabilização dos agentes, à formação de apartados de TCE e à conveniência de analisar as audiências em momento posterior.

6. Em atendimento ao despacho, a unidade técnica produziu a instrução acostada às fls. 827/830, v.4, cujos principais excertos abaixo reproduzo como parte deste Relatório:

“[...] **EXAME TÉCNICO**

7. Preliminarmente, há que se ressaltar que o bloqueio preventivo incide tão somente sobre pagamentos remanescentes (saldo de empenho a liquidar nº 2008NE900653) para o Contrato 58/2007 (construção do novo Edifício Sede do TRF-1), o qual foi anulado pelo próprio TRF-1. Ou seja, o bloqueio preventivo abrange eventuais encontros de contas, até que o Tribunal de Contas da União se pronuncie quanto ao mérito dos valores devidos.

8. Os indícios apontados nos processos dos Fiscobras 2008 e 2009 dizem respeito a uma vasta gama de irregularidades, que vão desde projetos executivos de engenharia com deficiências até a ocorrência de pagamento por serviços não previstos contratualmente, passando por adiantamento indevido de pagamentos, sobrepreço (R\$ 35 milhões em uma amostra de R\$ 206 milhões), superfaturamento (da ordem de R\$ 3,9 milhões) e atuação deficiente ou omissa por parte da fiscalização/supervisão. Tais irregularidades já mostravam potencial risco de dano ao erário em parcela materialmente relevante do percentual executado da obra.

9. Para o cálculo do superfaturamento, a Secob-3 se baseou nos documentos apresentados pelo próprio TRF-1 em 16/04/2010, em particular nos laudos do Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal. Tais elementos, juntamente com o levantamento realizado pelo Exército Brasileiro, também entregue pelo TRF-1, supririam a necessidade das informações constantes do item 9.3 do Acórdão nº 1.617/2009-Plenário, quais sejam: o inventário da obra, com os serviços efetivamente executados, devidamente respaldado em memórias de cálculo e em documentos técnicos, tais como plantas, levantamentos topográficos de campo, entre outros, identificando a origem e os responsáveis pelos dados.

10. Ao se analisarem os novos elementos trazidos pelo TRF-1 observa-se que, ao contrário do imaginado, **ainda não foi realizado o encontro de contas** resultante da anulação do Contrato 58/2007 – obras de construção do novo Edifício Sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

11. Há que se ressaltar que o Comitê de Obras Irregulares da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) decidiu não incluir a obra no quadro bloqueio da LOA pelo seguinte motivo: ‘destarte, como se trata de manutenção de decisão já adotada por esta CMO no exercício de 2009 ante rigorosamente o mesmo quadro fático, este Comitê entende como desnecessária a realização de audiência pública, por perda de objeto dada a revogação do contrato sobre o qual pesavam os indícios de irregularidades graves, e propõe a não-inclusão da obra sob enfoque no Anexo VI do PLOA 2011.’

12. Com efeito, apesar da anulação do contrato em 2009, permanece até a presente data um saldo de empenho a liquidar da ordem de R\$ 5,3 milhões (empenho nº 2008NE900653), em nome da empresa Via Engenharia, integrante do consórcio, conforme informações públicas, disponíveis no sítio eletrônico do TRF-1 na internet (http://www.trf1.jus.br/Institucional/NovaSede/Arquivos/obra_ed%20_sede_15042011.pdf), acesso em 29/04/2011).

13. Em atenção ao despacho do Ex^{mo} Ministro relator, para que esta Unidade Técnica se pronunciasse acerca das razões de justificativa em resposta às audiências previstas no subitem 9.3.1 do Acórdão 1617/2009-Plenário, com vistas à decisão de mérito acerca das responsabilizações e da formação de apartados de TCE, registra-se que o trabalho de análise de audiências foi iniciado tão logo o processo retornou à Secob-1, mas ainda não concluído devido ao elevado número de irregularidades e responsáveis envolvidos.

14. Ocorre que o art. 99, § 4º, da Lei 12.309/2010 (LDO 2011) fixa o prazo limite de 3 (três) meses, contado da data de entrega da citada manifestação, para que o TCU se pronuncie sobre o efetivo



cumprimento de todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves. Por esse motivo, o Acórdão nº 442/2010 – TCU – Plenário fixou a seguinte sistemática:

‘9.4.9. fixar os seguintes **referenciais para contagem dos prazos** definidos pela Lei 12.017/2009 – LDO/2010:

(...)

9.4.10. prazo de três meses mencionado no § 4º do art. 98: data de entrega da manifestação do órgão ou entidade responsável quanto ao cumprimento das medidas corretivas em atendimento à deliberação do TCU a respeito;

9.4.11. considerar que as atividades para o atendimento do prazo de 3 (três) meses, mencionado no § 4º do art. 98 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), sejam concluídas internamente no âmbito do Tribunal da seguinte forma:

9.4.11.1. **sessenta dias para a Secob** responsável pelo processo; e

9.4.11.2. trinta dias para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;’ (destaques acrescidos).

15. Conquanto a análise das audiências se encontre em avançado estágio, pondera-se o risco de descumprimento do prazo definido para a Unidade Técnica, pois, até a presente data, transcorreram 59 dias corridos.

16. Pelos motivos expostos, entende-se ser conveniente alertar, tempestivamente, ao Gabinete do Ex^{mo} Ministro Relator que, conquanto a análise das diversas razões de justificativas não esteja finalizada, o que ocorrerá em breve, **os novos elementos trazidos pelo TRF-1 não são suficientes para sanear a irregularidade remanescente**, qual seja, a manutenção de saldo de empenho a liquidar em nome de uma das empresas do Consórcio Construtor. Dessa forma, entende-se que **deve ser mantida a indicação de IG-P para a obra, até que o TRF demonstre não mais haver saldos ou empenhos disponíveis que possam ser utilizados por ele para pagamento dos valores exigidos pelo Consórcio**, conforme consta da proposta da Secob-3.

CONCLUSÃO

17. Após o exame da nova documentação apresentada pelo TRF-1, conforme determinação do despacho do Ex^{mo} Ministro Relator, verificou-se que os argumentos apresentados continuam não se mostrando suficientes para afastar por completo as irregularidades apontadas pelas equipes de auditoria dos Fiscobras 2008 e 2009.

18. Portanto, conclui-se pela manutenção das irregularidades apontadas e, em consequência, pela ratificação da proposta de encaminhamento da Secob-3 acostada às fls. 782 (principal, v.3), com algumas modificações de forma, conforme disposto a seguir.

19. Há que se destacar a importância de resguardar os recursos públicos, em face do relevante superfaturamento identificado e, portanto, mostra-se conveniente manter a indicação de IG-P para a obra, até que o TRF demonstre não mais haver saldos ou empenhos disponíveis que possam ser utilizados por ele para pagamento dos valores exigidos pelo Consórcio.

20. Observa-se que as análises das audiências dos responsáveis se encontram em fase final e que, a priori, demonstram não interferirem no juízo de mérito dos autos quanto aos motivos de manutenção do indicativo de bloqueio preventivo dos recursos empenhados para o contrato anulado.

21. Portanto, pondera-se a necessidade de encaminhar os autos ao Ex^{mo} Ministro Relator Aroldo Cedraz, de modo que eles possam ser apreciados no que tange ao disposto no art. 99, § 4º, da Lei 12.309/2010 (LDO 2011), de forma a não prejudicar o cumprimento dos rígidos prazos legais para manifestação conclusiva desta Corte de Contas acerca do efetivo cumprimento de todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, sou favorável ao retorno dos autos ao Ex^{mo} Ministro relator Aroldo Cedraz, com as seguintes propostas de encaminhamento:



I – Determinar ao TRF-1 que proceda ao cancelamento do saldo de empenho a liquidar, remanescente do Contrato 58/2007 (construção do novo Edifício Sede do TRF-1), que se encontra em nome da Construtora Via Engenharia, bem como à competente cobrança administrativa da diferença apurada no encontro de contas, com crédito em favor do TRF-1, encaminhando, a esta Corte de Contas, os documentos comprobatórios no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias;

II – Autorizar a Secob-1 a, em caso de descumprimento da determinação anterior, proceder à constituição dos dois processos de Tomada de Contas Especial, com fulcro nos arts.12, II, e 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 237, Parágrafo único, e art. 252 do RI/TCU, com vistas à identificação dos responsáveis e quantificação dos valores a serem ressarcidos, considerando as datas dos pagamentos realizados, pelos seguintes débitos apurados: (i) R\$3.917.229,47, acrescida dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativa ao superfaturamento apurado no Contrato nº 58/2007 referente à execução das obras e serviços de engenharia para construção do edifício sede do TRF; (ii) R\$4.386,48, acrescida dos consectários legais a contar de novembro de 2006, e (iii) R\$84.110,00, acrescida dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativas ao superfaturamento apurado no Contrato nº 58/2006 referente à elaboração do projeto executivo do edifício sede do TRF.

III – Restituir os autos à Secob-1.[...]”.

É o Relatório.

VOTO

O presente processo refere-se à auditoria, no âmbito do Fiscobras 2009, nas “obras de construção do edifício-sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região)”, custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do programa de trabalho PT-02.122.0569.11RV.0101.

2. Referida auditoria foi apreciada no âmbito do acórdão 1617/2009-TCU-Plenário (fls. 384/386, v.p., v.1), sendo que, em razão de indícios de sobrepreço, foram feitas determinações ao TRF da 1ª Região para que este se abstinhasse de realizar quaisquer pagamentos decorrentes de “encontro de contas” resultante da anulação do Contrato 58/2007, bem como elaborasse e enviasse ao Tribunal inventário da obra, atestando os serviços efetivamente executados, devidamente fundamentado e respaldado em memória de cálculo detalhada e em documentos técnicos, identificados pelos responsáveis pelos dados e, a partir desse inventário, definisse o valor da parcela da obra já construída.

3. Tal inventário foi executado pelo Exército Brasileiro, por meio da Comissão Regional de Obras da 11ª Região (CRO/11), do Departamento de Engenharia e Obras (DEC), cujos resultados foram apresentados No Relatório de Situação, encaminhado a este Tribunal pela presidência do TRF 1ª Região-DF (ofício /PRESI/600-657, de 23 de dezembro de 2009, fls. 208/236, v.p., do TC028.866/2009-3).

4. Como visto na instrução transcrita no Relatório precedente, a unidade técnica priorizou a análise da documentação acima referenciada, em razão da necessidade da manifestação célere deste Tribunal a respeito das irregularidades que resultaram no superfaturamento do contrato 58/2007, conforme parágrafo 2º do art. 98 da Lei 12.017/2010 (LDO 2010), ante a existência de indícios que ensejaram o indicativo de paralisação dos pagamentos do contrato 58/2007 (IG-P) do TRF-1, item 9.1 do mencionado acórdão, deixando para um segundo momento a análise das oitivas e audiências determinadas em deliberações anteriores adotadas no âmbito dos TC 005.568/2009-0 e 015.005/2008-9, relativos aos Fiscobras 2008 e 2009, respectivamente.

5. Observa-se que, para a análise do encontro de contas, a Secob-3 utilizou como base a perícia realizada pelo Instituto Nacional de Criminalística, em razão de neste trabalho já ter sido considerado o inventário realizado pelo Exército Brasileiro. Entendeu relevante, também, o fato de o levantamento do INC, que servirá de base para o litígio judicial, envolver estudos mais profundos, principalmente no que concerne aos serviços de terraplenagem e administração local da obra, que representam parcela significativa dos serviços realizados.

6. Quanto à metodologia adotada pela equipe de instrutores para apuração dos custos dos serviços executados, conforme descrito no título III, itens 23 a 32 da instrução transcrita no relatório precedente,



entendo que seja adequada, pois adotou o cenário do custo de reprodução, condizente com entendimento defendido por esta Corte de Contas.

7. A Secob-3 apresentou, ainda, os principais critérios utilizados pelos peritos criminais federais, adotados como referência na análise empreendida, bem como detalhou os ajustes que considerou necessários, em relação ao BDI do contrato 58/2007 e aos serviços auxiliares e administrativos.

8. Em relação aos custos unitários dos serviços que compõem o item 10 do orçamento contratado (serviços auxiliares e administrativos), constatou-se que estes divergem daqueles registrados no Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), referência de preços determinada pelo art. 115 da Lei 11.439/2006 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO).

9. Da análise empreendida, relatada nos itens de 46 a 54, a equipe encontrou o valor de R\$ 3.547.265,08 (sem BDI) para os serviços auxiliares e administrativos.

10. Em relação ao BDI, no Relatório de Fiscalização 108/2009, a equipe de auditoria já tinha relatado que foi verificado, na análise das notas fiscais das empresas consorciadas referentes às duas primeiras medições do contrato 58/2007, que havia distorção no percentual do tributo ISS, que estava previsto no BDI. Pela fórmula do BDI, o percentual de 2% referente ao ISS incidiria sobre o valor total do contrato, o que não seria correto, uma vez que deveria incidir apenas sobre a parcela de serviços.

11. Com base nas informações prestadas pelo TRF-1, a equipe estimou que a alíquota efetiva do ISS, com a consideração da dedução do valor dos materiais fornecidos, passaria de 2% para 0,71% do total do contrato. Assim, o BDI ajustado passaria de 25,59% para 23,89%, impactando no sobrepreço e no superfaturamento do contrato.

12. Partindo dessa informação e levando em consideração as análises detalhadas realizadas pelos peritos criminais federais e pela equipe de auditoria deste Tribunal, a Secob-3, por conservadorismo, optou por recalcular o BDI do contrato considerando apenas o ajuste do ISS para 1%. Assim, foi encontrado um BDI retificado de 24,27%, o que resultou na apuração de superfaturamento decorrente da taxa de BDI da ordem de R\$ 306.690,32.

13. Quanto ao superfaturamento por inexecução parcial do contrato 58/2006 – TRF 1ª Região, celebrado com o escritório do arquiteto Oscar Niemeyer, a unidade técnica informa que os peritos afirmaram, no laudo 519/2010, que o levantamento topográfico primitivo, de responsabilidade do escritório de arquitetura, foi executado a menor do que o esperado, restringindo o mapeamento planialtimétrico apenas à projeção do lote de 240 x 240m e porção ao sul deste, deixando de mapear corretamente a planialtimetria dos demais confrontantes. Concluíram, portanto, que o preço do serviço não executado seria de, no mínimo, R\$ 4.386,48, a preços de novembro de 2006.

14. Além disso, os peritos apontaram falha já relatada pela auditoria do TCU nos Fiscobras de 2008 e 2009, onde foi informado que o projeto executivo elaborado pelo escritório do arquiteto Oscar Niemeyer não apresentava projeto de escavação. Dessa forma, o Consórcio teve custo de R\$ 84.110,00 para suprir essa falha do projeto executivo (a preços de dezembro de 2007).

15. Assim, o valor total do superfaturamento por inexecução de parte do objeto contratual (levantamento topográfico e projeto de escavações) foi aceito pela instrução como sendo R\$ 4.386,48, a preços de novembro de 2006, e de R\$ 84.110,00, a preços de dezembro de 2007.

16. No que tange ao contrato 58/2007, observo que a equipe responsável pela instrução processual apurou superfaturamento da ordem R\$ 3.857.445,54. Tal quantitativo foi obtido a partir da subtração do valor final apurado por este Tribunal como sendo o que realmente seria devido ao Consórcio pelos serviços, de fato, executados, conforme demonstrado na tabela 1, comentada nos itens 71 a 74 reproduzidos no relatório precedente, do valor efetivamente pago pelo TRF-1 ao Consórcio, R\$ 32.914.513,73.

17. Devo frisar que o valor de superfaturamento apontado por este Tribunal é muito próximo do que foi encontrado pela CRO 11 e pelos peritos criminais, o que, no meu entender, demonstra a exatidão do trabalho realizado, dando maior confiabilidade ao valor apurado.

18. Enfatizo que os argumentos apresentados na instrução e comentados nos itens precedentes estão adequados e foram respaldados em documentos acostados a este processo, como também nas planilhas elaboradas pela Secob-3 que compõe o anexo 1 acostado às fls. 783/794, v. 3.



19. Anoto que a Secob-1 realizou instrução complementar, em atendimento ao despacho por mim proferido às fls. 825/826, ante os novos elementos juntados pelo TRF-1 às fls. 807/818, v. 4. Na nova instrução, a unidade técnica afirma ter observado que, ao contrário do que antes havia assegurado, ainda não foi realizado o encontro de contas resultante da anulação do Contrato 58/2007, referente às obras de construção do novo Edifício Sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

20. Relembra que os indícios apontados nos processos dos Fiscobras 2008 e 2009 evidenciam vasta gama de irregularidades, que vão desde projetos executivos de engenharia com deficiências até a ocorrência de pagamento por serviços não previstos contratualmente, passando por adiantamento indevido de pagamentos, sobrepreço (R\$ 35 milhões em uma amostra de R\$ 206 milhões), superfaturamento (da ordem de R\$ 3,9 milhões) e atuação deficiente ou omissa por parte da fiscalização/supervisão. Tais irregularidades já mostravam potencial risco de dano ao erário em parcela materialmente relevante do percentual executado da obra.

21. Enfatiza que, para o cálculo do superfaturamento mencionado em itens precedentes deste Voto, a Secob-3 se baseou nos documentos apresentados pelo próprio TRF-1, em 16/4/2010, em particular nos laudos do Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal e que tais elementos, juntamente com o levantamento realizado pelo Exército Brasileiro, também entregue pelo TRF-1, suprem a necessidade das informações constantes do item 9.3 do acórdão 1.617/2009-Plenário, quais sejam: o inventário da obra, com os serviços efetivamente executados, devidamente respaldado em memórias de cálculo e em documentos técnicos, tais como plantas, levantamentos topográficos de campo, entre outros, identificando a origem e os responsáveis pelos dados.

22. Diante disso, conclui que os argumentos apresentados continuam não se mostrando suficientes para afastar as irregularidades apontadas pelas equipes de auditoria dos Fiscobras 2008 e 2009.

23. Manifesta-se, portanto, pela manutenção das irregularidades apontadas e, em consequência, pela ratificação da proposta de encaminhamento da Secob-3 acostada às fls. 782 (principal, v. 3), com algumas modificações de forma.

24. Destaca a importância de resguardar os recursos públicos, em face do relevante superfaturamento identificado e, portanto, entende conveniente manter a indicação de IG-P para a obra, até que o TRF demonstre não mais haver saldos ou empenhos disponíveis que possam ser utilizados por ele para pagamento dos valores exigidos pelo Consórcio, conforme consta da proposta da Secob-3.

25. Informa que a análise das audiências dos responsáveis se encontra em fase final e que, **a priori**, os elementos demonstram não interferir no juízo de mérito dos autos quanto aos motivos de manutenção do indicativo de bloqueio preventivo dos recursos empenhados para o contrato anulado.

26. Alerta para a necessidade de apreciação destes autos, ante o disposto no art. 99, § 4º, da Lei 12.309/2010 (LDO 2011), de forma a não prejudicar o cumprimento dos prazos legais para manifestação conclusiva desta Corte de Contas acerca do efetivo cumprimento de todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves.

27. Entendo pertinentes as colocações feitas pela Secob-3, às fls. 772/781, do v. 3, endossada pela Secob-1, às fls. 825/830, v. 4, após análise dos elementos complementares trazidos pelo Diretor-Geral do TRF 1ª Região, as quais incorporo a este Voto como razões de decidir.

28. Quanto às propostas apresentadas, entendo adequado, com os ajustes necessários, determinar ao TRF-1 que proceda ao cancelamento do saldo de empenho a liquidar, remanescente do contrato 58/2007 (construção do novo Edifício Sede do TRF-1), que se encontra em nome da Construtora Via Engenharia, empresa participante do consórcio, em razão dos fatos a seguir apontados.

29. Apesar da anulação do contrato em 2009, permanece até a presente data um saldo de empenho a liquidar da ordem de R\$ 5,3 milhões (empenho 2008NE900653), em nome da empresa Via Engenharia, integrante do consórcio, conforme informações públicas, disponíveis no sítio eletrônico do TRF-1 na internet.

30. Não existe, até esse momento, qualquer elemento possível de ser usado como justificativa para que o órgão possa vir a efetivar pagamento dos valores cobrados pelo Consórcio, pois como visto nos autos, os trabalhos realizados pelo Exército Brasileiro, por meio da Comissão Regional de Obras da 11ª Região – CRO/11, pelo Instituto Nacional de Criminalística e por equipe deste Tribunal de Contas da



União demonstram que houve pagamento a maior ao Consórcio, em razão de superfaturamento apurado no contrato 58/2007.

31. Restou afastada, também, em razão da análise dos elementos constantes deste processo, a possibilidade de haver crédito em favor do Consórcio, no montante de R\$ 14.783.520,51, supostamente relativo à diferença entre a cobrança apresentada pelo referido Consórcio, no valor de R\$ 47.698.034,24 (sendo R\$ 38.167.779,84, correspondentes as 16 faturas de medição de serviços e as 4 faturas de reajustes de preços, referentes às medições 13 a 16, do contrato 58/2007, somados ao valor da cobrança extracontratual, relativa a serviços alterados de escavação e transporte de material de 2ª categoria e de mudança no sistema de fundações, de tubulões profundos para sapatas, que totaliza R\$ 9.530.254,40), e o pagamento efetivado pelo TRF-1, R\$ 32.914.513,73 (itens 10 a 12 da instrução da Secob-3, transcrita no Relatório precedente).

32. Há de se observar, também, que não foi proferida qualquer decisão judicial que reconheça a existência de créditos em favor do Consórcio. Assim, a realização de qualquer pagamento nestas circunstâncias sujeitaria os responsáveis à ação desta Corte de Contas, no sentido de buscar o ressarcimento dos valores aos cofres públicos, além da cominação de sanções administrativas.

33. Ante os fundamentos apresentados, acolho a proposta de manutenção da indicação de IG-P sugerida pela unidade técnica, até que o TRF demonstre não mais haver saldos ou empenhos disponíveis que possam ser utilizados para pagamento dos valores exigidos pelo Consórcio Nova Sede TRF, conforme proposto nos subitens 82.2 da instrução da Secob-3 e 16 da instrução da Secob-1, transcritos no relatório precedente.

34. Acolho, também, com os ajustes que entendo necessários, a proposta de expedição de determinação ao órgão para que adote medidas administrativas, com vistas a obter do Consórcio Nova Sede TRF, bem como ao Escritório de Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., o ressarcimento dos valores apurados neste processo, como crédito em favor do TRF-1, encaminhando, a esta Corte de Contas, os documentos comprobatórios das ações adotadas.

35. Por fim, em caso de descumprimento da determinação anterior, entendo que este Tribunal deve autorizar a Secob-1 a proceder à constituição de apartados de tomada de contas especial, com fulcro nos arts.12, II, e 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 237, Parágrafo único, art. 252 do RI/TCU e art. 37 da Resolução/TCU 191/2006, com vistas à identificação dos responsáveis pela reparação dos danos sofridos pelo Erário, apurados neste processo, nos valores de R\$ 3.917.229,47, a contar de dezembro de 2007, relativos ao superfaturamento apurado no contrato 58/2007, referente à execução das obras e serviços de engenharia para construção do edifício sede do TRF, bem como de R\$ 4.386,48, a contar de novembro de 2006 e R\$ 84.110,00, a contar de dezembro de 2007, relativos ao superfaturamento apurado no contrato 58/2006, referente à elaboração do projeto executivo do edifício sede do TRF.

Nessas condições, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 8 de junho de 2011.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 1534/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.568/2009-0. (com 4 volumes e 13 anexos em 20 volumes)

1.1. Apensos: TC 015.005/2008-9 e TC 028.866/2009-3

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2009.

3. Responsáveis: Antonio Roberto de Sousa (055.067.781-04); Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (084.405.437-27); Denise Mindello de Andrade (448.419.906-82); Felipe dos Santos Jacinto (003.116.773-04); Gilson Martins de Melo (877.453.306-10); José Hermínio B. Neto e Azevedo (192.748.583-53); José Murilo Cruz Brito (184.901.071-49); Luiz Otávio Campello Montezuma



(034.589.058-20); Marco Antonio Franca (195.524.166-04); Paulo César de Almeida Toledo (890.956.267-68); Silvio Ferreira (884.071.528-20).

4. Unidade: Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF).

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 3 (Secob-3) e Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (Secob-1)

8. Advogado constituído nos autos:: Djenane Lima Coutinho (OAB/DF 12.053), João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria, realizado no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF), no âmbito do Fiscobras 2009, nas “obras de construção do edifício-sede do Tribunal em Brasília-DF”, custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do programa de trabalho PT-02.122.0569.11RV.0101.

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

9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF) adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, no sentido de cancelar o saldo de empenho a liquidar, remanescente do Contrato 58/2007 (construção do novo Edifício Sede do TRF-1), que se encontra em nome da Construtora Via Engenharia;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno – TCU, determinar ao TRF 1ª Região-DF que adote medidas administrativas, com vistas a obter do Consórcio Nova Sede TRF, bem como do Escritório de Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., o ressarcimento dos valores apurados neste processo, como crédito em favor do TRF-1, encaminhando, a esta Corte de Contas, os documentos comprobatórios das ações adotadas no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias;

9.3. autorizar a Secob-1, em caso de descumprimento da determinação constante do subitem 9.2 retro, proceder, com fundamento nos arts. 12, II, e 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 237, parágrafo único, e art. 252 do RI/TCU e art. 37 da Resolução/TCU 191/2006, a formar apartados de tomada de contas especial, os quais deverão ser constituídos dos elementos atinentes a cada um dos contratos referentes aos valores impugnados, na forma a seguir especificada, com vistas à identificação dos responsáveis e quantificação dos valores a serem ressarcidos, considerando as datas dos pagamentos realizados, pelos seguintes débitos apurados:

9.3.1. R\$ 3.917.229,47 (três milhões, novecentos e dezessete mil, duzentos e vinte e nove reais e quarenta e sete centavos), acrescida dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativa ao superfaturamento apurado no Contrato 58/2007, referente à execução das obras e serviços de engenharia para construção do edifício sede do TRF;

9.3.2. R\$ 4.386,48 (quatro mil, trezentos e oitenta e seis reais e quarenta e oito centavos), acrescido dos consectários legais a contar de novembro de 2006, e R\$ 84.110,00 (oitenta e quatro mil cento e dez reais), acrescido dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativas ao superfaturamento apurado no Contrato 58/2006, referente à elaboração do projeto executivo do edifício sede do TRF;

9.4. manter a indicação de IG-P, até que o TRF 1ª Região-DF demonstre não mais haver saldo de empenho disponível que possa ser utilizado para pagamento dos valores exigidos pelo Consórcio Nova Sede TRF;

9.5. enviar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério Público Federal; ao Conselho Nacional de Justiça; à Polícia Federal; à 14ª Vara Federal/DF, onde tramita a Ação Cautelar de Produção Antecipada de Provas (Proc. 2009.34.00.020786-5); e à 3ª Secex, unidade técnica detentora da clientela do órgão fiscalizado, alertando-a de que os desdobramentos desta fiscalização poderão impactar na análise das contas dos anos de 2006 a 2009.



9.6 determinar a restituição dos autos à Secob-1, para que esta dê continuidade à análise das razões de justificativa apresentadas em resposta às audiências determinadas no subitem 9.3.1 do acórdão 1617/2009-TCU-Plenário e às realizadas no TC 015.005/2008-9.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1534-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 006.759/2011-4

Natureza: Representação.

Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

Interessadas: Célia Benevenuto (CPF: 538.781.591-53) e empresa PSG empreendimentos Ltda. (CNPJ: 03.342.984/0001-87).

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE PREGÃO PRESENCIAL. CONCESSÃO DE USO DE ÁREA DESTINADA À IMPLANTAÇÃO E EXPLORAÇÃO COMERCIAL DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM EDIFÍCIOS-GARAGEM POR SISTEMA MODULAR COM TECNOLOGIA DE ARMAZENAMENTO AUTOMATIZADO. AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHO/SÃO PAULO. REVOGAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. REPRESENTAÇÃO CONSIDERADA PREJUDICADA POR PERDA DE OBJETO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA À INFRAERO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Trata-se de Representações formuladas por Célia Benevenuto (TC 006.763/2011-1) e pela empresa PSG Empreendimentos Ltda. (TC 006.759/2011-4), com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, nas quais noticiam supostas irregularidades no Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, realizado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.



2. Considerando que ambas as Representações tratam do referido certame licitatório, nas quais apontam, basicamente, as mesmas questões, acolhendo proposta da 1ª Secretaria de Controle Externo – Secex/1, determinei a juntada dos mencionados processos para exame em conjunto, conforme Despacho exarado nos autos do TC 006.759/2011-4.

3. De acordo com o subitem 1.1 do edital, o mencionado certame licitatório tem por objeto “a concessão de uso de área destinada à implantação e exploração comercial de estacionamento de veículos, por meio da instalação de edifícios-garagem por sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado dos veículos no aeroproto internacional de São Paulo/Guarulhos – Governador André Franco Montoro”. O prazo de concessão foi fixado em 240 meses, sem prorrogação, consoante item 10 do instrumento convocatório.

4. Nas mencionadas peças, as representantes apontam uma série de irregularidades relacionadas, especialmente, com a inadequação da modalidade utilizada, a falta de projetos e estudos de viabilidade econômica, o caráter restritivo da licitação, a falta de requisitos de qualificação técnica dos licitantes e a falta de razoabilidade dos critérios de classificação das propostas.

5. Ao examinar a matéria, a 1ª Secex elaborou a instrução a seguir transcrita, cujas conclusões foram endossadas pelos Dirigentes da Unidade Técnica, expressa nos seguintes termos:

“1. Trata-se de representação com pedido de medida cautelar formulada pela Srª Célia Benevenuto (peça 1) em razão de possíveis irregularidades no Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, em condução pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

2. Cumpre esclarecer, de início, que representação envolvendo o mesmo certame, apresentada pela empresa PSG Empreendimentos Ltda., foi autuada no TC 006.759/2011-4, encaminhado ao Ministro-Relator com proposta de juntada a estes autos, como medida de racionalidade administrativa, dada a similaridade das questões suscitadas nos dois processos. A presente instrução, assim, contempla os elementos coligidos nas duas representações.

3. Em resumo, ambas as representantes, devidamente qualificadas nos autos, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), trazem ao descortino desta Corte diversas ilegalidades que estariam ocorrendo no pregão em epígrafe, dentre elas: utilização de modalidade de licitação em desacordo com a legislação; ausência de projeto básico, de estudo de viabilidade técnico-econômica e de licenciamento ambiental para o empreendimento; desrespeito às normas internas de licitação da Infraero; restrição à competição em razão da tecnologia exigida; utilização de critérios subjetivos para a qualificação técnica dos licitantes e para a escolha da melhor proposta.

DO PREGÃO PRESENCIAL 019/DALC/SBGR/2011 (peça 2)

4. O objeto do Pregão Presencial Infraero 019/DALC/SBGR/2011 é a concessão de uso, pelo prazo improrrogável de 240 meses, de área destinada à implantação e à exploração comercial de estacionamento de veículos, no aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos — Governador André Franco Montoro, por meio da instalação de edifícios garagem por sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado.

5. O regime de contratação é por preço global e o critério de julgamento é a maior oferta. Pode participar do certame qualquer empresa, microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativa legalmente estabelecida no País. Consórcios de empresas também são permitidos.

6. Relativamente ao critério de julgamento das propostas de preços, estabelece o edital que será declarado vencedor o licitante que oferecer, como remuneração pela concessão, o maior percentual de participação sobre o faturamento bruto mensal que vier a ser auferido com a exploração da atividade comercial, tendo sido fixado em 50% o lance mínimo. Entretanto, independentemente do percentual ofertado, o preço mensal mínimo a ser pago à Infraero foi fixado em R\$ 1.980.000,00, perfazendo o montante de R\$ 475 milhões ao longo de toda a vigência contratual (peça 2, p. 11).

7. Entre os documentos obrigatórios de habilitação exige-se atestado(s) de capacidade técnica que comprove que a empresa licitante, ou uma das consorciadas, tenha fornecido, construído e administrado



pelo menos um estacionamento de veículos, por meio de sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado.

8. A implantação do estacionamento consignado no edital, hoje com capacidade para 2.948 vagas, é prevista em, no máximo, três etapas, de modo a serem disponibilizadas, no mínimo, 5.000 vagas ao fim dos doze primeiros meses de contrato, 7.000 vagas até o vigésimo quarto mês e 10.000 vagas ao se completar trinta e seis meses de vigência do instrumento.

9. Segundo o item 13 do edital, relativo a benfeitorias, a área objeto da presente licitação será entregue à licitante adjudicatária nas condições em que se encontra. As adequações necessárias à exploração do ramo de atividade objeto da licitação deverão ser submetidas à aprovação da Infraero.

10. As benfeitorias efetuadas na área, provenientes das obras de adequação, passarão a integrar o patrimônio da União, assim que concluídas, independentemente de qualquer indenização, com exceção dos equipamentos móveis.

11. Segundo o item 7 do termo de referência, que acompanha o edital do pregão em comento, entre as características mínimas que o empreendimento deve ter estão:

- oferta mínima de 10.000 (dez mil) vagas, cada qual com a metragem mínima que possibilite o armazenamento de carros de passeio pequenos, médios e grandes, bem como camionetes e pick-ups;
- operações de inserção e retirada de veículos, nos vários níveis de armazenamento dos edifícios garagem, totalmente automatizadas, onde os veículos trafegam desligados e fechados, sem a emissão de gases poluentes e sem poluição sonora;
- não admissão da condução de veículos de/para as respectivas vagas de armazenamento temporário por intermédio de motoristas, manobristas ou semelhantes, devendo o processo ser inteiramente realizado de modo automatizado, tanto no plano horizontal quanto no vertical;
- capacidade de realizar múltiplas e simultâneas operações em cada bloco individual de armazenamento, de forma a acelerar a dinâmica do processo;
- solução totalmente redundante, não admitindo a paralisação da operação em função de defeito e/ou falhas de qualquer natureza;
- não permissão de rampas de acesso entre os pavimentos para o deslocamento dos veículos;
- edifícios possuindo gerador de energia próprio, suficiente para manter o sistema em funcionamento no caso de interrupção, queda temporária ou qualquer falha do fornecimento de energia por parte da Infraero ou concessionária dos serviços;
- inserção ou retirada do veículo da vaga no tempo máximo de 180 (cento e oitenta) segundos, contados a partir do momento em que é dado o comando para a operação, independentemente do andar de armazenamento em que se encontra, inclusive nos horários de maior movimento operacional do Aeroporto;
- obediência às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), da Infraero, do Corpo de Bombeiros, da Companhia de Controle Ambiental local, da Companhia Energética local, da Secretaria de Saúde, além de outros órgãos específicos.

12. O item 8 do termo de referência estipula o critério de avaliação das propostas comerciais e a definição do valor mensal a ser pago à Infraero, merecendo destaque os seguintes termos:

- durante o período da primeira etapa da obra, prevista no cronograma, subitem 10.1.1, ou pelo prazo de 12 meses, o evento que ocorrer primeiro, a Concessionária ficará isenta dos pagamentos mensais à Infraero;
- no julgamento das propostas, a comissão de licitação considerará vencedora a licitante que oferecer a maior oferta pela concessão de uso da área, definindo-se como tal o maior percentual oferecido sobre o respectivo faturamento bruto mensal, observado o valor mínimo de R\$ 1,98 milhão mensais.

DAS ALEGAÇÕES DAS REPRESENTANTES



13. Em suas peças, as representantes apontam a ocorrência de supostas irregularidades, algumas coincidentes, as quais estão resumidas e consolidadas a seguir.

14. O primeiro ponto trata da inadequação da modalidade licitatória adotada em vista do contido no art. 1º da Lei 10.520/02 (Lei do Pregão), o qual estabelece que a modalidade pregão deve se restringir à aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

15. Aduzem que a Infraero, ao exigir a construção de edifícios garagem com equipamentos automatizados para estacionamento de veículos, obra cuja consecução alcança um número limitado de empresas aptas a fazê-la, ou mesmo, quase exclusivas, utilizou-se de modalidade licitatória inadequada.

16. Alegam que o objeto da licitação é inédito nos certames da Infraero e em outros certames públicos; o objeto não é específico, pois cuida apenas de definir padrões mínimos do objeto pretendido; não houve a preocupação quanto ao detalhamento das especificações técnicas dos equipamentos que serão utilizados pelo licitante vencedor do certame; o edital nem sequer exige que o licitante declare qual é o projeto técnico; o valor e complexidade do objeto licitado exigem mesmo a formação de consórcios entre pessoas nacionais e estrangeiras, para unir forças capazes de cumprir o objeto contratual.

17. A título de exemplificação da inadequação da modalidade licitatória do pregão para o certame da Infraero, relatam julgados do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Tribunal de Contas da União que atestam a inviabilidade da adoção do pregão quando os padrões de desempenho e de qualidade não puderem ser objetivamente definidos no edital e quando as especificações estabelecidas não forem usuais no mercado.

18. Ressaltam que a Infraero feriu o seu próprio Regulamento de Licitações e Contratos, aprovado pela Portaria Normativa 935/MD, de 26 de junho de 2009, em específico o art. 31, § 13 e § 14, que estabelecem que a modalidade concorrência é obrigatória quando envolver investimentos do concessionário em benfeitorias permanentes na área a ser concedida. Rechaçam, então, o argumento de que as edificações não se caracterizariam como benfeitorias permanentes, a teor do disposto nos artigos 79, 81 e 82 do Código Civil, que esclarecem quanto ao caráter permanente de bens passíveis de remoção, como seria o caso das edificações pretendidas pelo edital.

19. Além disso, destacam outras ocorrências que, além de denotar o desconhecimento da administração pública com relação ao empreendimento, constituem risco de frustração do interesse público:

- não disponibilização do projeto básico para avaliação dos proponentes, em ofensa aos arts. 6º, IX, 7º, § 2º, I, e 40, I, de modo que os documentos constantes do termo de referência, que consistem apenas de croquis da área a ser concedida, não indicam qualquer referência às técnicas a serem utilizadas e nem apontam os elementos mínimos necessários para caracterizar a obra;

- inexistência de estudo de viabilidade econômica do empreendimento, bem como de estimativa dos custos envolvidos na execução do contrato, em face do valor a ser cobrado dos usuários do sistema, o que dificultaria, além da própria estimativa de ganho da Infraero com a concessão da área, a avaliação de custos e de retorno para os interessados;

- ausência de análise da situação ambiental da área objeto da concessão, o que geraria incerteza quanto ao licenciamento ambiental da área, bem como com relação a quaisquer outras restrições que acometam ou possam acometer a obra e sua operação; e,

- falta de clareza quanto às atividades permitidas e proibidas do concessionário, implicando em possíveis dificuldades no estabelecimento dos direitos e deveres, tanto da Infraero quanto do futuro contratado.

20. Asseveram que o edital proporciona restrição à competição, em razão da ausência de previsão de aceitabilidade de tecnologias mecânicas similares, as quais poderiam conduzir a resultados compatíveis com aqueles a serem obtidos por meio do sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado de veículos, exigido no item 1.1 e de difícil acesso inclusive no mercado internacional. Consideram que tal exigência se assemelha àquelas, vedadas pela jurisprudência do TCU,



em que há direcionamento a determinada marca ou produto, sem razão suficiente que exclua soluções que produzam efeitos idênticos e atendam à finalidade da licitação.

21. Alegam que, nos critérios de qualificação técnica (item 8.3, —e|| e —e.1||, do edital), a Infraero estabeleceu parâmetros subjetivos para avaliar a aptidão das licitantes, visto que, ao exigir comprovação prévia de fornecimento, construção e administração de estacionamento por meio de sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado, não fixou requisitos mínimos para tais serviços que confirmem a capacidade de execução do futuro contrato. Entendem que tal fato, aliado à ausência de previsão de que os atestados devem estar registrados nas entidades profissionais competentes, constituem afronta ao disposto no art. 30, § 1º, da Lei 8.666/93.

22. Destacam a ofensa ao princípio da isonomia por restrição à participação de licitantes no certame. A exigência prescrita no subitem 8.3, letra (e), do edital, a qual prevê que a empresa licitante ou apenas uma de suas consorciadas apresente atestado de capacidade técnica comprovando ter construído e administrado pelo menos um estacionamento com as características do objeto da licitação, restringiria o universo das licitantes já que há muitas empresas administradoras de estacionamento, mas pouquíssimas capazes de reunir as duas capacitações cumulativamente.

23. Apontam a falta de razoabilidade na determinação de desmobilização dos edifícios garagem (item 6.3, —f||, do edital). Consideram que o procedimento, o qual envolveria a retirada dos equipamentos ao final do contrato, é inapropriado e fere o princípio básico do fomento à concorrência, visto que a contratada teria vantagens em relação a outros concorrentes em futura licitação para suceder o contrato, de modo que nada justificaria a retirada depois de amortizado o investimento.

24. Tratam da falta de razoabilidade quanto ao critério de escolha da melhor proposta, consignado nos itens 6.5, 6.6 e 6.7. Segundo as representantes, não há garantia de que a oferta com o maior percentual sobre o faturamento seja a melhor proposta, pois, em uma situação hipotética, um licitante poderia oferecer uma porcentagem menor do que outro, mas o seu projeto contemplar a construção de 15.000 vagas de garagem quando o outro contemplaria apenas as 10.000 vagas.

25. Cuidam da impossibilidade de realização do objeto licitado, em razão de indicativos de ausência de autorização prévia da Agência Nacional de Aviação (ANAC), ou de prévio projeto técnico. Em síntese, o art. 2º da Resolução 158/2010 prevê a necessidade de autorização prévia para a construção de aeródromos e seu cadastramento junto à ANAC, bem como quando se realizar modificações das características físicas do aeródromo. O inc. III do §3º desse artigo considera características físicas aquelas relacionadas à construção ou à ampliação de edificações na área patrimonial dos aeródromos.

26. Realçam a ilegalidade do dispositivo que exonera a Infraero de indenizar o concessionário, na hipótese de inviabilidade de implantação dos edifícios garagem. O item 10.2.5.1 do edital estipula a exoneração da Infraero desta responsabilidade, mas, nos termos do art. 59 da Lei 8.666/1993, nem mesmo a declaração de nulidade do contrato administrativo exonera a administração do dever de indenizar o contratado pelo que tiver executado e por outros prejuízos regularmente comprovados.

27. Cuidam da ilegalidade quanto à sanção de declaração de inidoneidade do concessionário e de seus diretores e sócios, pois a penalidade de impedimento do direito de licitar e contratar com a administração, estendida aos diretores, responsáveis legais e sócios ou cotistas que façam parte do ato constitutivo da empresa licitante ou licitante contratada, prevista no item 15.3 do edital, fere o art. 87 da Lei 8.666/1993 e o próprio princípio da legalidade previsto na Constituição Federal. Alegam que não é lícito à administração, por mera disposição editalícia, criar nova hipótese de desconsideração da personalidade jurídica, para punir sócios e administradores.

28. Haveria, também, o descumprimento por parte da Infraero do disposto no art. 15 do Regulamento de Licitações e Contratos da própria empresa, o qual estipula a necessidade de autorização do Conselho de Administração, ou delegação específica para esse fim, para que a Diretoria Executiva pudesse licitar concessões de áreas aeroportuárias com mais de 50.000 m². Outra infração estaria relacionada à previsão de construção de diversos edifícios garagem, com alturas variáveis entre 18 e 14 metros, a qual estaria em desacordo com o Plano de Desenvolvimento Aeroportuário (PDA) do aeroporto de Guarulhos, que prevê apenas um edifício em parte da área do estacionamento.



29. Citando que o edital, publicado em 18/2/2011, estabeleceu como data de entrega dos envelopes o dia 23/3/2011, mencionam que a estatal disponibilizou prazo insuficiente e desarrazoado (trinta e três dias) para a elaboração de propostas sérias e firmes por parte dos interessados.

30. Segundo as representantes, o edital, da forma como está, viola o princípio da eficiência e se revela totalmente contrário ao interesse público, pois não é razoável, a título de experiência, realizar no maior aeroporto brasileiro uma obra que não se tem conhecimento de utilização em outro aeroporto.

31. Especificamente com relação à representação da Srª Célia Benevenuto, houve o requerimento de concessão da medida cautelar, em vista do fundado risco de dano ao erário e aos direitos subjetivos dos licitantes. No mérito, ambas as representantes requerem a declaração de nulidade do certame.

DA ANÁLISE

32. Inicialmente, registre-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU (RITCU), para conhecimento das representações ora em análise.

33. Conforme os termos do edital do Pregão Presencial Infraero 019/DALC/SBGR/2011, a abertura da sessão pública estava prevista para o dia 23/3/2011, mas o certame foi suspenso para a realização de audiência pública, com data marcada para o dia 12/4/2011. De acordo com a Infraero, a audiência pública teria por propósito —informar, esclarecer, dirimir dúvidas, recolher críticas e sugestões para elaboração do edital do Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011|| (peça 10, p. 2).

34. Assim, no momento, não há previsão de retomada ou republicação do edital de licitação.

35. Nada obstante, atendo-nos aos principais pontos suscitados pelos representantes, temos a consignar o que se segue.

Adequação da modalidade licitatória

36. Embora o objeto da licitação definido pela Infraero —concessão de uso de área destinada à implantação e exploração comercial de estacionamento de veículos|| — possa, a princípio, sugerir tratar-se de bem ou serviço comum, suas particularidades, estabelecidas no próprio edital, indicam o contrário. Com efeito, a concessão da área foi atrelada a uma série de exigências quanto às —características do empreendimento|| (peça 2, p. 48), exigências essas que, a par de sua complexidade, comportam, em princípio, um sem-número de soluções possíveis. Paralelamente a isso, constata-se a ausência quase absoluta de estudos e projetos previamente elaborados pela estatal que confirmem um mínimo de especificidade às edificações a cargo do futuro concessionário. Nesse sentido, por exemplo, observa-se que nem mesmo o número de pavimentos dos edifícios-garagem foi definido, em que pese tal aspecto impactar diretamente a disponibilidade de vagas no estacionamento e, em consequência, o potencial de receita do empreendedor. Nessas circunstâncias, apresenta-se virtualmente impossível estabelecer padrões objetivos de desempenho e qualidade, o que, nos termos do art. 1º da Lei 10.520/2002, impede a adoção da modalidade pregão.

Ausência de projetos e estudos de viabilidade

37. A abertura de procedimentos licitatórios desacompanhada de projetos e, especialmente, de estudos prévios de viabilidade técnica e econômica tem sido algo recorrente no âmbito da Infraero. No presente caso, a falha chama a atenção pela relevância do objeto (área de estacionamento no maior aeroporto do país), pela dimensão dos investimentos que se requer do concessionário (estimados em pelo menos duzentos milhões de reais segundo diversas notícias veiculadas na imprensa a exemplo da revista Exame, e do Jornal Estado de São Paulo, ambas matérias publicadas em 28/2/2011) e, ainda, pela expressão da receita a ser auferida pela estatal (no mínimo, R\$ 2 milhões ao mês, ou quase meio bilhão de reais ao longo de toda a vigência contratual).

38. Instado por um dos licitantes a disponibilizar os —competentes estudos de viabilidade econômica que embasaram as estimativas de demanda elaboradas pela INFRAERO contendo, notadamente: (i) as projeções de demanda, (ii) o perfil dos veículos-usuários do estacionamento (leves,

pesados, pick-ups e outros), (iii) cálculo do tempo médio de permanência no estacionamento, (iv) planilha de custos operacionais considerados para a estruturação da concessão, (v) valor de tarifa de referência e (vi) indicação dos tributos incidentes e respectivas alíquotas||, o pregoeiro limitou-se a responder que —esta solicitação não será atendida|| (peça 9, p. 37, pergunta 148). Essa foi a mesma resposta dada a outro licitante que requereu informações sobre —os estudos de demanda e projeção de receita mensal bruta [do estacionamento] elaborados pela Infraero|| (peça 9, p.31, pergunta 126). Note-se que se tratam de informações imprescindíveis à avaliação da atratividade do negócio pelos interessados e, em consequência, à formulação de suas propostas, o que ganha relevo em face do vulto dos investimentos estimados (algo, como dito acima, da ordem das centenas de milhões de reais).

39. De outra parte, também em resposta aos licitantes, a empresa informou que a implantação de pavimentos subterrâneos para estacionamento —dependerá de sondagem do terreno a ser realizada pelo concessionário|| (peça 8, p. 1, pergunta 3). Ou seja, além de não dispor de informações básicas sobre a demanda dos serviços, o licitante também não dispõe de informações igualmente básicas sobre o potencial de oferta de vagas no estacionamento, pois a Infraero nem ao menos fez a sondagem prévia do terreno. Aliás, particularmente sobre a oferta de vagas, o item 11.2 (peça 2, p. 52) do termo de referência estabelece:

11.2 A Concessionária fica ciente que o Estado de São Paulo prevê a instalação de uma estação de trem na área destinada à exploração de estacionamento, e nesta ocasião será realizado o competente Termo Aditivo para corrigir a dimensão da área que permanecerá sob condições contratuais, sem que a Concessionária possa requisitar reajustes financeiros.

11.2.1. Quaisquer adequações provenientes da instalação da estação de trem serão por encargo e ônus da Concessionária.

40. Vê-se, pois, que não há segurança nem ao menos quanto às efetivas dimensões e disponibilidade da área objeto da concessão.

41. Nesse cenário de tantas omissões e incertezas, a Infraero, procurando se resguardar quanto ao eventual malogro do empreendimento, nos termos por ela mesma concebidos, incluiu no edital o item 10.2.5.1 com a seguinte disposição (peça 2, p. 23): —No caso de comprovada inviabilidade de operação da solução instalada para atendimento ao objeto desta licitação, o contrato será rescindido, não cabendo a Concessionária qualquer tipo de indenização por parte da INFRAERO||. Conquanto o aparente propósito do dispositivo tenha sido o de resguardar a empresa, seu maior efeito foi o de trazer ainda maior insegurança aos licitantes, como evidenciam as diversas manifestações apresentadas a respeito (peça 9, p. 8, pergunta 40; peça 9, p. 19, pergunta 72; peça 9, p. 20, pergunta 80; peça 9, p. 48, pergunta 187).

42. Ora, como pretender encontrar propostas sérias e consistentes sem fornecer aos potenciais interessados informações tão elementares para a formação de juízo sobre a atratividade do investimento?

Critério de classificação das propostas

43. De acordo com o item 8.8 do termo de referência, no julgamento das propostas, —a Comissão de Licitação considerará vencedora a licitante que oferecer a maior oferta por concessão de uso da área, definindo-se como tal o maior valor ofertado em relação à variável mensal (...)|| (peça 2, p. 50). Em outras palavras, será vencedora a licitante que oferecer à Infraero o maior percentual de participação em seu faturamento bruto.

44. Ocorre que o faturamento bruto da concessionária dependerá, diretamente, de pelo menos dois fatores sobre os quais a estatal pouco ou nada sabe de antemão: (1) o número de vagas disponibilizadas no estacionamento e (2) o preço cobrado dos usuários.

45. Sobre o número de vagas, a Infraero não sabe informar nem sequer se poderá ser utilizado o subsolo da área. Sobre o preço para os usuários, a estatal se absteve de estabelecer qualquer tipo de balizador, de modo que o operador do estacionamento terá plena liberdade de fixar o patamar de remuneração que melhor lhe convier (peça 9, p. 26, perguntas 106 e 107).

46. Sendo assim, como ponderam os representantes, é bem possível que um maior percentual de participação no faturamento não corresponda, necessariamente, à melhor oferta de preço para a Infraero.



Com efeito, 50% de R\$ 10 milhões, por exemplo, é melhor do que 60% de R\$ 8 milhões. No entanto, pela regra do edital, numa tal hipótese, a estatal escolheria a segunda opção.

Outros aspectos

47. Além dos aspectos mencionados acima, pelo menos outros quatro merecem registro.

48. O primeiro diz respeito à aparente indiferença da Infraero com o princípio da modicidade tarifária. Aqui, causam espécie a elevada participação exigida pela estatal no faturamento do futuro concessionário (mínimo de 50%) e a absoluta ausência de limitadores para os preços a serem cobrados dos usuários. Frise-se que, de acordo com os dados fornecidos aos licitantes (peça 9, p. 7, pergunta 39), passam diariamente pelo atual estacionamento cerca de 11.000 veículos. Estimando-se em R\$ 10 a tarifa média cobrada, tem-se um faturamento mensal da ordem de R\$ 3,3 milhões. Diante desses números, parece um tanto elevado o piso de remuneração exigido pela empresa, a saber, R\$ 1,98 milhão, ou o equivalente a 60% do faturamento bruto do concessionário.

49. O segundo aspecto refere-se às características dos edifícios-garagem estabelecidas no edital. Embora a Infraero tenha omitido informações relevantes a respeito, como a possibilidade ou não de aproveitamento do subsolo, a empresa definiu de antemão que as edificações deverão ser erguidas em —sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado dos veículos||, o que, aparentemente, pelo número de manifestações apresentadas, restringe a participação de potenciais interessados. Questionada sobre as razões para a vedação ao emprego do —sistema de rampas||, a empresa limitou-se a esclarecer que —a solução para estacionamento de veículos no Aeroporto Internacional de Guarulhos foi processada considerando inúmeros e complexos fatores que culminaram na presente licitação|| (peça 9, p. 14, pergunta 57). Entre tais inúmeros e complexos fatores, como já mencionado, aparentemente não se encontram a previsão do fluxo de caixa do empreendimento, o patamar tarifário, eventuais restrições de ordem ambiental, as implicações da possível instalação de uma estação ferroviária no local e nem mesmo a prévia sondagem do terreno onde será erguido o estacionamento.

50. O terceiro aspecto que merece registro é a suposta ausência de benfeitorias a serem incorporadas ao patrimônio público ao final da concessão. Embora o edital, em seu item 13.2 (peça 2, p. 25), aluda à realização de benfeitorias permanentes na área concedida, o pregoeiro, em resposta aos licitantes, em diversas oportunidades afirmou que —o certame em tela trata-se de concessão sem investimento, não cabendo amortização de benfeitorias|| (peça 9, p. 13, pergunta 51). Ao que parece, para a Infraero até mesmo a estrutura predial das instalações do estacionamento é bem móvel, passível de remoção ao final da concessão. Assim, cumpre perquirir a estatal a respeito, inclusive no tocante aos estudos prévios de viabilidade econômico-financeira da chamada —desmobilização do empreendimento|| (item 6.3, alínea f, do edital; peça 2, p. 10).

51. Por fim, cumpre aludir ao prazo fixado pela Infraero para a apresentação das propostas, cerca de trinta dias. A par da dimensão dos investimentos associados ao objeto e da ausência de informações elementares para a adequada avaliação do negócio (o que, naturalmente, demandaria maior tempo dos licitantes para obtê-las por seus próprios meios), tal prazo apresenta-se discrepante daquele fixado na Lei 8.666/93 para objeto semelhante (contrato em regime de empreitada integral), a saber, 45 dias (art. 21, § 2º, inciso I).

CONCLUSÃO

52. Em face do exposto acima, encontra-se patenteada, em nosso entendimento, a presença do *fumus boni iuris* para a concessão da medida cautelar requerida.

53. Quanto ao *periculum in mora*, a despeito da interrupção do certame para realização da audiência pública convocada pela Infraero, ocorrida no dia 12 último, consideramos, dada a multiplicidade e a dimensão das falhas apontadas no edital, injustificadamente oneroso qualquer eventual novo passo da empresa na implementação do pregão na forma como se encontra concebido. Ademais, não há nenhuma sinalização da empresa acerca da data de republicação do edital e tampouco do prazo adicional para elaboração das propostas. De outra parte, não há nenhum indicativo de *periculum in mora* reverso.

54. Assim, posicionamo-nos favoravelmente à concessão da medida cautelar.



55. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

55.1. conhecer das presentes representações, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, VII, do RITCU;

55.2. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno, determinar à Infraero a suspensão cautelar do Pregão Presencial Infraero 019/DALC/SBGR/2011;

55.3. determinar à Infraero que, em sede de diligência, apresente a esta Corte, no prazo de dez dias, relativamente ao certame, o que se segue:

a) justificativas para a opção pela modalidade licitatória pregão, haja vista a aparente ausência de padrões objetivos de desempenho e qualidade do objeto, consoante exigência do art. 1º da Lei 10.520/2002, sobretudo no que diz respeito às possíveis variações na estrutura dos edifícios-garagem, no número de vagas disponibilizadas ao público e no valor da tarifa a ser cobrada dos usuários;

b) os estudos prévios de viabilidade técnica do empreendimento elaborados pela empresa, evidenciando:

b.1) as eventuais condicionantes de ordem urbanística, ambiental e de navegação aérea dos edifícios-garagem;

b.2) as alternativas consideradas pela empresa para definição dos edifícios-garagem, com detalhamento das vantagens e desvantagens de cada uma delas;

b.3) as razões objetivas para a opção pelo denominado —sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado||, com a indicação de estacionamentos efetivamente já implantados com tal sistema no Brasil e no exterior, na dimensão prevista no edital (mínimo de 10.000 vagas), bem como de seus respectivos fabricantes;

c) os estudos prévios de viabilidade econômica do empreendimento elaborados pela empresa, evidenciando:

c.1) o custo estimado da instalação dos edifícios-garagem;

c.2) o custo estimado de sua operação e manutenção mensais;

c.3) o custo estimado da —desmobilização do empreendimento|| ao final da concessão (itens 6.3, alínea f, e 13.2 do edital), bem assim o valor das benfeitorias a serem incorporadas ao patrimônio da União, em particular o da estrutura predial remanescente;

c.4) a projeção de demanda ao longo da vigência da concessão;

c.5) a estimativa do valor da tarifa de estacionamento a ser cobrada do usuário;

c.6) as implicações decorrentes da eventual instalação da estação de trem na área (item 11.2 do edital), inclusive no que diz respeito ao impacto estimado na demanda do estacionamento e nas dimensões da área disponibilizada para o concessionário;

d) justificativas para a adoção, como critério de julgamento das propostas, do maior percentual a ser aplicado sobre o chamado —adicional variável|| (item 6.5, alínea c, do edital), haja vista que tal critério não assegura a obtenção da melhor proposta pela Administração;

e) esclarecimentos acerca das medidas adotadas pela empresa com vistas a assegurar a observância do princípio da modicidade tarifária, demonstrando, em especial, que a remuneração mínima exigida pela Infraero para a concessão da área não onera demasiadamente o usuário;

f) esclarecimentos quanto à alegada ausência de benfeitorias na área ao final do prazo de concessão, haja vista a disposição editalícia de que apenas os —equipamentos móveis|| poderão ser retirados pelo concessionário (item 13.2);

g) justificativas para o prazo inicialmente fixado para apresentação das propostas pelos licitantes, inferior ao prazo mínimo estipulado no art. 21, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/93, alusivo a objeto semelhante (contrato em regime de empreitada integral);

h) outros esclarecimentos e informações que julgarem necessários.”

6. Posteriormente, o Superintendente de Auditoria Interna da Infraero encaminhou a este Gabinete o expediente CF nº 11896/PRAI (CPAAE)/2011, de 10 de maio de 2011 (Peça 16 do TC 006.763/2011-1),



mediante o qual comunicou a este Tribunal a revogação do mencionado Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011.

É o Relatório.

VOTO

Em exame Representações formuladas ao Tribunal, nas quais são noticiadas irregularidades no Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, conduzido pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, que tem por objeto a concessão de uso de área destinada à implantação e exploração comercial de estacionamento de veículos, mediante a instalação de edifícios- garagem por sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado dos veículos no Aeroproto Internacional de Guarulhos em São Paulo pelo prazo, improrrogável, de 240 meses.

2. As representantes apontam, inicialmente, a inadequação da modalidade licitatória adotada, haja vista que, nos termos do art. 1º da Lei 10.520/2002, o pregão deve ser empregado na aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, o que não correria no caso em exame, considerando as peculiaridades apresentadas no edital do certame, em especial, quanto a:

a) ser exigida a construção de edifícios-garagem com equipamentos automatizados para estacionamento de veículos, obra cuja execução alcança um número limitado de empresas aptas a realizá-la;

b) o objeto estabelecido no edital não ser específico, o qual cuida apenas de definir padrões mínimos a serem atendidos;

c) falta de detalhamento das especificações técnicas dos equipamentos que serão utilizados pelo licitante que se sagrar vencedor do certame, não havendo, sequer, exigência no edital de que este declare qual seria o projeto técnico; e

d) o valor e a complexidade do objeto pretendido exigirem a formação de consórcios entre empresas nacionais e estrangeiras, para unir forças no cumprimento do objeto contratual.

2.1. É mencionado, também, que a utilização de pregão no presente caso está em desacordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Justiça de São Paulo e deste Tribunal de Contas da União e com o próprio Regulamento de Licitação e Contratos da Infraero, aprovado pela Portaria Normativa 035/MD, de 26/6/2009, a qual, em seu art. 31, §§ 13 e 14, estabelece a obrigatoriedade da modalidade concorrência quando envolver investimentos do concessionário em benfeitorias permanentes na área a ser concedida.

2.2. Assinalam, também, outros aspectos identificados no certame licitatório que, a par de denotar o desconhecimento da Administração Pública a respeito do empreendimento a ser desenvolvido, constituem risco de frustração do interesse público, a saber:

a) não disponibilização do projeto básico para avaliação dos proponentes, em ofensa aos arts. 6º, IX, 7º, § 2º, I, e 40, I, da Lei 8.666/1993, considerando que os documentos constantes do termo de referência, consistentes apenas de croquis da área a ser concedida, não indicam qualquer menção às técnicas a serem utilizadas, nem apontam os elementos mínimos necessários para caracterizar a obra;

b) inexistência de estudo de viabilidade econômica do empreendimento, assim como de estimativa dos custos envolvidos na execução do contrato, o que dificultaria, entre outros dados, a avaliação de custos e de retorno para os interessados;

c) ausência de análise da situação ambiental da área objeto da concessão, o que gera incerteza quanto ao respectivo licenciamento ambiental, assim como em relação a quaisquer outras restrições que possam aparecer durante a execução e operação do empreendimento;

d) falta de clareza quanto às atividades permitidas e vedadas ao concessionário, implicando em possíveis dificuldades no estabelecimento dos direitos e deveres, tanto da Infraero quanto do futuro contratado.



2.3. Ressaltam, ainda, diversos outros fatos relacionados, em essência, com o caráter restritivo da licitação, a falta de definição dos critérios de qualificação técnica dos licitantes e a falta de razoabilidade dos critérios de classificação das propostas.

2.3.1. Nesse sentido, assinalam, primeiramente, a ausência de previsão de aceitabilidade de tecnologias mecânicas similares ao sistema modular exigido no item 1.1 do edital, as quais poderiam conduzir a resultados compatíveis com aqueles esperados com o sistema indicado, este considerado de difícil acesso no mercado internacional, podendo resultar em restrição à competitividade. Assinalam, de igual modo, que essa exigência assemelha-se àquelas, vedadas pela jurisprudência deste Tribunal, em que há direcionamento para determinada marca ou produto, sem razão suficiente para se excluir soluções que possam produzir efeitos idênticos e atender à finalidade da licitação.

2.3.2. Destacam, ademais, a subjetividade dos parâmetros estabelecidos para avaliar a aptidão dos licitantes (subitem 8.3, alínea e do edital), consistente na exigência de comprovação prévia, por parte da empresa licitante ou de uma das consorciadas, de fornecimento, construção e administração de estacionamento por meio de sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado, sem fixar os requisitos mínimos para tais serviços, que pudessem confirmar a capacidade de execução do futuro contrato;

2.3.3. Aponta, também, a ofensa ao princípio da isonomia da exigência registrada na alínea anterior, por restringir o universo de participantes na licitação, já que, embora haja muitas empresas administradoras de estacionamento, pouquíssimas são capazes de reunir as duas condições ao mesmo tempo.

2.3.4. Ressaltam, outrossim, a falta de razoabilidade da exigência de desmobilização dos edifícios-garagem no encerramento do contrato de concessão (subitem 6.3, alínea f do edital), o que não se coaduna com o princípio básico do incentivo à concorrência, haja vista que a contratada teria vantagens em relação a outros concorrentes em futura licitação para suceder ao contrato.

2.3.5. Mencionam, igualmente, a falta de razoabilidade do critério de escolha da melhor proposta (subitens 6.5, 6.6 e 6.7 do instrumento convocatório), visto que não há garantia de que a oferta com o maior percentual sobre o faturamento do concessionário corresponda à melhor proposta, considerando que, em uma situação hipotética, poderá ocorrer que um licitante ofereça um percentual menor do que o outro, porém o seu projeto contemple, por exemplo, a construção de 15.000 vagas de garagem, enquanto o outro contemplaria apenas 10.000 vagas.

2.3.5. Assinalam, de igual forma, a impossibilidade de realização do objeto licitado, em virtude de indicativos de que falta autorização prévia da Agência Nacional de Aviação – Anac, ou prévio projeto técnico.

2.3.6. Realçam, ainda, a ilegalidade do dispositivo do edital que exonera a Infraero de indenizar ao concessionário, no caso de inviabilidade de implantação dos edifícios-garagem (subitem 10.2.5.1), já que, nos termos do art. 59 da Lei 8.666/1993, nem mesmo a declaração de nulidade do contrato administrativo exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelos serviços que haja executados.

2.4. Registram, por fim, outras questões a respeito do assunto, consistente em:

a) ilegalidade da possibilidade de extensão da declaração de inidoneidade para contratar com a Administração dos diretores, responsáveis legais e sócios ou cotistas dos concessionários (subitem 15.3 do edital), já que não é lícito à Administração instituir, por disposição editalícia, nova hipótese de desconsideração da personalidade jurídica, para punir sócios e administradores;

b) inobservância por parte da Infraero do disposto no art. 15 do Regulamento de Licitações e Contratos da empresa, o qual dispõe sobre a necessidade de autorização do Conselho de Administração, ou por delegação específica deste, da Diretoria Executiva, para licitar a concessão de áreas aeroportuárias com mais de 50.000 m²;

c) descumprimento do Plano de Desenvolvimento Aeroportuário – PDA do Aeroporto de Guarulhos, com a previsão de construção de edifícios com alturas variáveis de 14 e 18 metros; e

d) insuficiência do prazo fixado para a elaboração das propostas pelos licitantes (trinta e três) dias, considerando que o edital foi publicado em 18/2/2011 e foi estabelecida a data de 23/3/2011 para entrega dos envelopes.



2.5. Com base em tais argumentos, a representante Célia Benevenuto requereu a concessão de medida cautelar, haja vista o fundado risco de dano ao Erário e aos direitos subjetivos dos licitantes. No mérito, ambos as representações pleiteiam a declaração de nulidade do referido processo licitatório.

3. Ao examinar a matéria, a Secex/1 concordou com as considerações apresentadas pelas representantes, ressaltando, inicialmente, no que diz respeito à inadequação da modalidade de licitação utilizada e que as peculiaridades do empreendimento estabelecidas no edital indicam que, de fato, não se trata de bem ou serviço comum. Neste sentido, assinala que a concessão da área em questão foi atrelada a uma série de exigências quanto às características do empreendimento, exigências essas que, a par de sua complexidade, comportam, em princípio, um sem-número de soluções possíveis.

3.1. Destaca, também, a ausência quase absoluta de estudos e projetos previamente elaborados pela Infraero que pudessem conferir um mínimo de especificidade às edificações a serem realizadas pelo futuro concessionário. Como exemplo dessa carência de informações, aponta o fato de que, sequer o número de pavimentos dos edifícios-garagem foi definido, não obstante este aspecto tenha o poder de impactar diretamente na disponibilidade de vagas do estacionamento e, consequentemente, no potencial de receita do empreendedor.

3.2. Com isso, entende que fica virtualmente impossível o estabelecimento de padrões objetivos de desempenho e qualidade do empreendimento, o que, nos termos do art. 1º da Lei 10.520/2002, impede a adoção da modalidade pregão.

3.3. Registra, também, no que diz respeito à ausência de projetos e estudos de viabilidade, que o empreendimento em questão chama atenção pela relevância do projeto (área de estacionamento no maior aeroporto do país), pela dimensão dos investimentos requeridos do concessionário (estimados em, pelo menos, duzentos milhões de reais, segundo notícia veiculada na imprensa nacional) e, ainda, pela expressão da receita a ser auferida pela Infraero (no mínimo, R\$ 2 milhões ao mês, ou quase meio bilhão de reais ao longo de toda a vigência contratual).

3.4. Chama atenção, igualmente, para a resposta negativa do Pregoeiro da Infraero, no sentido de que “esta solicitação não será atendida”, quando solicitado por um dos licitantes a disponibilizar os competentes estudos de viabilidade econômica que embasaram as estimativas de demanda elaboradas pela estatal, contendo as projeções de demanda, o perfil dos veículos-usuários do estacionamento, o cálculo do tempo médio de permanência dos veículos, a planilha de custos operacionais considerados para a estruturação da concessão, o valor da tarifa referência e a indicação dos tributos incidentes e respectivas alíquotas. Assevera, ademais, que essa mesma resposta foi dada a outro licitante que requereu informações sobre “os estudos de demanda e projeção de receita mensal bruta, elaborados pela Infraero”.

3.5. A esse propósito, ressalta que tais informações são imprescindíveis para a avaliação da atratividade do negócio pelos interessados e, por conseguinte, para a formulação de suas propostas, o que, no caso em exame, ganha relevo, em razão do vulto dos investimentos estimados.

3.6. Explicou, também, que os licitantes, além de não disporem de informações básicas sobre a demanda dos serviços, não contam, também, com informações igualmente básicas sobre o potencial de oferta de vagas no estacionamento, a exemplo, quanto à existência de pavimentos subterrâneos para estacionamento, destacando, a propósito, resposta disponibilizada pela Infraero à indagação que lhe foi formulada, de que essa possibilidade “dependerá de sondagem do terreno a ser realizada pelo concessionário”.

3.7. Ressalta, igualmente, nesse mesmo sentido, a ausência de definição da oferta de vagas, as disposições constantes do subitem 11.2 e 11.2.1 do edital, no sentido de que a concessionária fica ciente da previsão de que o Estado de São Paulo instale uma estação de trem na área destinada à exploração do estacionamento, ocasião em que o contrato de concessão será aditado, para corrigir a dimensão da área que permanecerá concedida, sem que a concessionária possa requisitar reajustes financeiros, devendo esta realizar, por encargo e ônus seus, as adequações provenientes da instalação da referida estação.

3.8. Destaca, ainda, que, nesse universo de omissões e incertezas, as disposições do subitem 10.2.5.1, segundo as quais, no caso de comprovada inviabilidade de operação da solução instalada para atendimento ao objeto licitado, o contrato será rescindido, não cabendo qualquer tipo de indenização ao concessionário por parte da Infraero. A esse respeito, afirma que, em que pese o aparente propósito desse



dispositivo do edital de resguardar a empresa, seu maior efeito foi trazer maior insegurança aos licitantes, indagando, ademais, como se pode pretender obter propostas sérias e consistentes sem fornecer aos potenciais interessados informações tão elementares para a formação do juízo sobre a atratividade do empreendimento.

3.9. Explícita, ainda, agora no que se refere ao critério de classificação das propostas, as disposições constantes do subitem 8.8 do termo de referência, segundo o qual “No julgamento das propostas, a Comissão de Licitação considerará vencedora a licitante que oferecer a Maior Oferta por Concessão de Uso da Área, definindo-se como tal o maior valor ofertado em relação à Variável Adicional competente do Preço Específico Mensal, estipulado no subitem 8.3, respeitando a importância mínima estabelecida”. Explica que, no caso, será declarada vencedora a licitante que oferecer à Infraero o maior percentual de participação em seu faturamento bruto.

3.9.1. Assinalou, entretanto, que o faturamento bruto da concessionária dependerá, diretamente, de pelo menos dois fatores sobre os quais a estatal pouco ou nada sabe de antemão, quais, sejam: (a) o número de vagas disponibilizadas no estacionamento e (b) o preço cobrado dos usuários. Considerando que, em relação ao número de vagas, a Infraero não sabe informar sequer a possibilidade de ser utilizado o subsolo da área e, ainda, que a estatal se absteve de estabelecer qualquer tipo de balizador da tarifa a ser cobrada dos usuários, entende que o operador do estacionamento terá plena liberdade de fixar o patamar de remuneração que melhor lhe convier.

3.9.2. Com isso, entende tal como afirmaram as licitantes, que é possível que um maior percentual de participação no faturamento não corresponda, necessariamente, à melhor oferta de preço para a Infraero, visto que, a exemplo, 50% de R\$ 10 milhões é melhor do que 60% de R\$ 8 milhões. Nesse exemplo hipotético, de acordo com a regra do edital, a Infraero escolheria a segunda opção.

3.10. A Unidade Técnica aborda, ainda, outros aspectos além daqueles apontados pelas licitantes, relacionados com a indiferença da Infraero com o princípio da modicidade da tarifa, as características do sistema definido para o empreendimento, a ausência de benfeitorias a serem incorporadas ao patrimônio público ao final da concessão e a exiguidade do prazo para apresentação das propostas.

3.10.1. Nesse sentido, registra a elevada participação exigida pela Infraero sobre o faturamento do futuro concessionário (no mínimo de 50%) e a absoluta falta de limitadores para os preços a serem cobrados dos usuários.

3.11. Em conclusão, a Unidade Técnica propõe que se conheça das Representações em apreço, determine-se cautelarmente a suspensão do mencionado Pregão Presencial 019/2011 e realize-se diligência à Infraero, solicitando-lhe esclarecimentos e documentos relacionados com o mencionado processo licitatório.

4. Observa-se de todos os relatos apresentados pelos representantes e da análise empreendida pela Secex/1, que o procedimento licitatório em questão está repleto de irregularidades que o tornam incompatível com ordenamento jurídico vigente no Brasil, consoante a seguir delineado.

4.1. Com efeito, está demonstrado nos autos que os problemas envolvendo o processo licitatório começam pela escolha inadequada da modalidade de licitação, no caso, o pregão, de que trata a Lei 10.520/2002, considerando que o objeto do Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011 em nada se assemelha a serviços comuns, haja vista a inexistência de padrões que possam ser objetivamente estabelecidos no instrumento convocatório, em termos de padrões de desempenho e qualidade, por meio de especificações usuais no mercado, como exige o art. 1º, Parágrafo único, da referida norma legal.

4.2. Conforme bem assinalado pela Unidade Técnica, ao contrário do que é exigido para o pregão, o procedimento instaurado pela Infraero está repleto de indefinições e carente de quaisquer padrões que possam balizar, não só a formulação das propostas por parte dos licitantes, mas também as próprias ações dos gestores da estatal, no sentido de cumprir os princípios constitucionais e legais aplicáveis à licitação pública, como é o caso daqueles relativos à isonomia e ao julgamento objetivo, e alcançar um dos objetivos primordiais do processo licitatório que é obter a melhor proposta para a Administração Pública.

4.3. Nesse sentido, verifica-se que não há sequer a adequada delimitação do objeto da licitação, visto que está prevista a instalação de edifícios-garagem por sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado dos veículos, sem, no entanto, estabelecer-se, por exemplo, a quantidade de

pavimentos que comporão o estacionamento, haja vista que não foi definido se poderá ser utilizado o subsolo, o que somente será decidido após sondagens do terreno, a serem realizadas pelo concessionário, conforme afirmado pela Infraero. De igual modo, não foram detalhadas as especificações técnicas dos equipamentos automatizados que serão utilizados para estacionamento dos veículos.

4.4. Registre-se, ademais, que o procedimento adotado pela Infraero, de utilizar o pregão na licitação do objeto em questão está, também, em desacordo com o próprio Regulamento de Licitação e Contratos da estatal, aprovado pela Portaria Normativa 035/MD, de 26/6/2009, que, em seu art. 31, §§ 13 e 14 estabelece como obrigatória a modalidade de concorrência pública nas concessões de uso de áreas aeroportuárias, edificadas ou não e de instalações e equipamentos, quando envolver investimentos do concessionário em benfeitorias permanentes na área a ser concedida.

4.5. De igual sorte, não foram disponibilizados, entre outros documentos e informações, o projeto básico do empreendimento, os estudos de viabilidade econômica, a estimativa dos custos envolvidos na execução do objeto contratual e, por conseguinte, o volume do retorno esperado para o concessionário, além de informações quanto aos direitos e deveres do futuro concessionário.

4.6. Veja, a propósito, que, embora tenha sido formalmente demandada nesse sentido, a Infraero não apresentou aos licitantes estudos que contenham dados relevantes, tais como, as projeções de demanda pelo estacionamento, o perfil dos veículos-usuários, o cálculo do tempo médio de permanência dos veículos no local, a planilha de custos operacionais considerados para a estruturação da concessão, o valor da tarifa-referência e a indicação dos tributos incidentes e respectivas alíquotas.

4.7. Se não bastassem os problemas já relatados, estão, igualmente, presentes no procedimento licitatório em questão outras indefinições importantes, as quais podem, inclusive, inviabilizar a própria concretização do empreendimento ou ter impacto substancial na sua operacionalização, no caso, a falta de análise da situação ambiental da área objeto da concessão, gerando, conseqüentemente, incerteza quanto à emissão do respectivo licenciamento ambiental, e, ainda, a previsão de que o Estado de São Paulo instale uma estação de trem na área destinada à exploração do estacionamento, ocasião em que será formalizado termo aditivo ao contrato, para corrigir a dimensão da área concedida, sob a responsabilidade e ônus do concessionário, sem que possa este requerer qualquer reajuste financeiro em razão desse fato.

4.8. Registre-se, ainda, como mais um exemplo de insegurança no procedimento licitatório, o disposto no subitem 10.2.5.1 do edital, segundo o qual, no caso de comprovada inviabilidade de operação da solução instalada para atendimento ao objeto licitado, o contrato será rescindido, não cabendo qualquer tipo de indenização ao concessionário por parte da Infraero.

4.9. Desse cenário de indefinições e incerteza quanto a aspectos importantes do empreendimento em questão, resulta, na prática, que a Administração da estatal não sabe exatamente o que está contratando, ao mesmo tempo em que se vislumbram imensas dificuldades para que os licitantes possam formular as suas propostas, o que poderá ocasionar desestímulo de muitos destes a participarem da licitação, com prejuízos previsíveis à competitividade do certame licitatório. Nessas condições, consoante ressaltou a Secex/1, são diminuídas, consideravelmente, as chances de se obter propostas sérias e consistentes sem fornecer aos potenciais interessados informações tão elementares para a formação do juízo sobre a atratividade do empreendimento.

4.10. Essas indefinições têm o condão, inclusive, de tornar imprestável o critério de escolha da melhor proposta para a Administração, já que inexiste garantia de que a oferta com o maior percentual sobre o faturamento do concessionário representará maior remuneração mensal para a Infraero, como preveem os subitens 6.5 a 6.7 do edital. Com efeito, conforme relatado pela Unidade Técnica, poderá ocorrer que um licitante ofereça um percentual menor do que o outro, porém sob um projeto que contemple maior quantidade de vagas do que este último, o que ocasionará um maior resultado financeiro. No entanto, em que pese este caso represente melhor proposta para a Administração, não lograria sagrar-se vencedor do certame, já que não estaria de acordo com as prescrições do instrumento convocatório, o qual prevê como critério de escolha o percentual incidente sobre o faturamento do concessionário.

4.11. Com essas considerações, concordo com as conclusões da Secex/1, no sentido de que, nas condições em que se apresenta o processo licitatório consubstanciado no Pregão 019/DALC/SBGR/2011, este não está condições de ter prosseguimento.



4.12. Considerando, todavia, que o mencionado certame licitatório foi revogado pela Administração da Infraero, operou-se a perda de objeto das representações em apreço. Assim, deve este processo ser arquivado, sem prejuízo de ser encaminhada cópia da deliberação a ser proferida nestes autos, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentarem àquela estatal, para que, na eventualidade de serem realizados novos procedimentos licitatórios em substituição ao Pregão 019/DALC/SBGR/2011, sejam corrigidas as irregularidades apontadas neste processo.

Ante todo o exposto, acolho os pareceres emitidos nos autos e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 8 de junho de 2011.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 1535/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.759/2011-4
2. Grupo II – Classe VII – Representação.
3. Interessadas: Célia Benevenuto (CPF 538.781.591-53) e a empresa PSG Empreendimentos Ltda. (CNPJ 03.342.984/001-87).
4. Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Controle Externo – Secex/1.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada ao Tribunal por Célia Benevenuto e pela empresa PSG Empreendimentos Ltda. apontando irregularidades no Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, realizado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

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

9.1. conhecer das Representações formuladas por Célia Benevenuto e pela empresa PSG Empreendimentos Ltda., por preencherem os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 237, inciso VI, e 235 do Regimento Interno para, no mérito, considerá-la prejudicada, por perda de objeto, ante a revogação do Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, para que, caso venha a decidir por realizar novos procedimentos licitatórios em substituição ao Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, adote previamente as medidas que resultem em correção das irregularidades apontadas nesta deliberação;

9.3. determinar à 1ª Secretaria de Controle Externo que acompanhe de perto os procedimentos licitatórios que porventura venham a ser realizados pela Infraero em substituição ao mencionado Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, adotando, inclusive, se necessário, as providências previstas nos arts. 113, § 2º, da Lei 8.666/1993 e 41, inciso I, alínea b, da Lei 8.443/1992;

9.4. dar ciência desta deliberação às interessadas; e

9.5. determinar o arquivamento deste processo.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1535-22/11-P.

13. Especificação do quorum:



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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 006.763/2011-1

Natureza: Representação.

Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

Interessadas: Célia Benevenuto (CPF: 538.781.591-53) e empresa PSG empreendimentos Ltda. (CNPJ: 03.342.984/0001-87).

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE PREGÃO PESENCIAL. CONCESSÃO DE USO DE ÁREA DESTINADA À IMPLANTAÇÃO E EXPLORAÇÃO COMERCIAL DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM EDIFÍCIOS-GARAGEM POR SISTEMA MODULAR COM TECNOLOGIA DE ARMAZENAMENTO AUTOMATIZADO. AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHO/SÃO PAULO. REVOGAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. REPESENTAÇÃO CONSIDERADA PREJUDICADA POR PERDA DE OBJETO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA À INFRAERO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Trata-se de Representações formuladas por Célia Benevenuto (TC 006.763/2011-1) e pela empresa PSG Empreendimentos Ltda. (TC 006.759/2011-4), com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, nas quais noticiam supostas irregularidades no Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, realizado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

2. Considerando que ambas as Representações tratam do referido certame licitatório, nas quais apontam, basicamente, as mesmas questões, acolhendo proposta da 1ª Secretaria de Controle Externo – Secex/1, determinei a juntada dos mencionados processos para exame em conjunto, conforme Despacho exarado nos autos do TC 006.759/2011-4.

3. De acordo com o subitem 1.1 do edital, o mencionado certame licitatório tem por objeto “a concessão de uso de área destinada à implantação e exploração comercial de estacionamento de veículos, por meio da instalação de edifícios-garagem por sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado dos veículos no aeroproto internacional de São Paulo/Guarulhos – Governador André



Franco Montoro”. O prazo de concessão foi fixado em 240 meses, sem prorrogação, consoante item 10 do instrumento convocatório.

4. Nas mencionadas peças, as representantes apontam uma série de irregularidades relacionadas, especialmente, com a inadequação da modalidade utilizada, a falta de projetos e estudos de viabilidade econômica, o caráter restritivo da licitação, a falta de requisitos de qualificação técnica dos licitantes e a falta de razoabilidade dos critérios de classificação das propostas.

5. Ao examinar a matéria, a 1ª Secex elaborou a instrução a seguir transcrita, cujas conclusões foram endossadas pelos Dirigentes da Unidade Técnica, expressa nos seguintes termos:

“1. Trata-se de representação com pedido de medida cautelar formulada pela Srª Célia Benevenuto (peça 1) em razão de possíveis irregularidades no Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, em condução pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

2. Cumpre esclarecer, de início, que representação envolvendo o mesmo certame, apresentada pela empresa PSG Empreendimentos Ltda., foi autuada no TC 006.759/2011-4, encaminhado ao Ministro-Relator com proposta de juntada a estes autos, como medida de racionalidade administrativa, dada a similaridade das questões suscitadas nos dois processos. A presente instrução, assim, contempla os elementos coligidos nas duas representações.

3. Em resumo, ambas as representantes, devidamente qualificadas nos autos, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), trazem ao descortino desta Corte diversas ilegalidades que estariam ocorrendo no pregão em epígrafe, dentre elas: utilização de modalidade de licitação em desacordo com a legislação; ausência de projeto básico, de estudo de viabilidade técnico-econômica e de licenciamento ambiental para o empreendimento; desrespeito às normas internas de licitação da Infraero; restrição à competição em razão da tecnologia exigida; utilização de critérios subjetivos para a qualificação técnica dos licitantes e para a escolha da melhor proposta.

DO PREGÃO PRESENCIAL 019/DALC/SBGR/2011 (peça 2)

4. O objeto do Pregão Presencial Infraero 019/DALC/SBGR/2011 é a concessão de uso, pelo prazo improrrogável de 240 meses, de área destinada à implantação e à exploração comercial de estacionamento de veículos, no aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos — Governador André Franco Montoro, por meio da instalação de edifícios garagem por sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado.

5. O regime de contratação é por preço global e o critério de julgamento é a maior oferta. Pode participar do certame qualquer empresa, microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativa legalmente estabelecida no País. Consórcios de empresas também são permitidos.

6. Relativamente ao critério de julgamento das propostas de preços, estabelece o edital que será declarado vencedor o licitante que oferecer, como remuneração pela concessão, o maior percentual de participação sobre o faturamento bruto mensal que vier a ser auferido com a exploração da atividade comercial, tendo sido fixado em 50% o lance mínimo. Entretanto, independentemente do percentual ofertado, o preço mensal mínimo a ser pago à Infraero foi fixado em R\$ 1.980.000,00, perfazendo o montante de R\$ 475 milhões ao longo de toda a vigência contratual (peça 2, p. 11).

7. Entre os documentos obrigatórios de habilitação exige-se atestado(s) de capacidade técnica que comprove que a empresa licitante, ou uma das consorciadas, tenha fornecido, construído e administrado pelo menos um estacionamento de veículos, por meio de sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado.

8. A implantação do estacionamento consignado no edital, hoje com capacidade para 2.948 vagas, é prevista em, no máximo, três etapas, de modo a serem disponibilizadas, no mínimo, 5.000 vagas ao fim dos doze primeiros meses de contrato, 7.000 vagas até o vigésimo quarto mês e 10.000 vagas ao se completar trinta e seis meses de vigência do instrumento.



9. Segundo o item 13 do edital, relativo a benfeitorias, a área objeto da presente licitação será entregue à licitante adjudicatária nas condições em que se encontra. As adequações necessárias à exploração do ramo de atividade objeto da licitação deverão ser submetidas à aprovação da Infraero.

10. As benfeitorias efetuadas na área, provenientes das obras de adequação, passarão a integrar o patrimônio da União, assim que concluídas, independentemente de qualquer indenização, com exceção dos equipamentos móveis.

11. Segundo o item 7 do termo de referência, que acompanha o edital do pregão em comento, entre as características mínimas que o empreendimento deve ter estão:

- oferta mínima de 10.000 (dez mil) vagas, cada qual com a metragem mínima que possibilite o armazenamento de carros de passeio pequenos, médios e grandes, bem como camionetes e pick-ups;
- operações de inserção e retirada de veículos, nos vários níveis de armazenamento dos edifícios garagem, totalmente automatizadas, onde os veículos trafegam desligados e fechados, sem a emissão de gases poluentes e sem poluição sonora;
- não admissão da condução de veículos de/para as respectivas vagas de armazenamento temporário por intermédio de motoristas, manobristas ou semelhantes, devendo o processo ser inteiramente realizado de modo automatizado, tanto no plano horizontal quanto no vertical;
- capacidade de realizar múltiplas e simultâneas operações em cada bloco individual de armazenamento, de forma a acelerar a dinâmica do processo;
- solução totalmente redundante, não admitindo a paralisação da operação em função de defeito e/ou falhas de qualquer natureza;
- não permissão de rampas de acesso entre os pavimentos para o deslocamento dos veículos;
- edifícios possuindo gerador de energia próprio, suficiente para manter o sistema em funcionamento no caso de interrupção, queda temporária ou qualquer falha do fornecimento de energia por parte da Infraero ou concessionária dos serviços;
- inserção ou retirada do veículo da vaga no tempo máximo de 180 (cento e oitenta) segundos, contados a partir do momento em que é dado o comando para a operação, independentemente do andar de armazenamento em que se encontra, inclusive nos horários de maior movimento operacional do Aeroporto;
- obediência às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), da Infraero, do Corpo de Bombeiros, da Companhia de Controle Ambiental local, da Companhia Energética local, da Secretaria de Saúde, além de outros órgãos específicos.

12. O item 8 do termo de referência estipula o critério de avaliação das propostas comerciais e a definição do valor mensal a ser pago à Infraero, merecendo destaque os seguintes termos:

- durante o período da primeira etapa da obra, prevista no cronograma, subitem 10.1.1, ou pelo prazo de 12 meses, o evento que ocorrer primeiro, a Concessionária ficará isenta dos pagamentos mensais à Infraero;
- no julgamento das propostas, a comissão de licitação considerará vencedora a licitante que oferecer a maior oferta pela concessão de uso da área, definindo-se como tal o maior percentual oferecido sobre o respectivo faturamento bruto mensal, observado o valor mínimo de R\$ 1,98 milhão mensais.

DAS ALEGAÇÕES DAS REPRESENTANTES

13. Em suas peças, as representantes apontam a ocorrência de supostas irregularidades, algumas coincidentes, as quais estão resumidas e consolidadas a seguir.

14. O primeiro ponto trata da inadequação da modalidade licitatória adotada em vista do contido no art. 1º da Lei 10.520/02 (Lei do Pregão), o qual estabelece que a modalidade pregão deve se restringir à aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.



15. Aduzem que a Infraero, ao exigir a construção de edifícios garagem com equipamentos automatizados para estacionamento de veículos, obra cuja consecução alcança um número limitado de empresas aptas a fazê-la, ou mesmo, quase exclusivas, utilizou-se de modalidade licitatória inadequada.

16. Alegam que o objeto da licitação é inédito nos certames da Infraero e em outros certames públicos; o objeto não é específico, pois cuida apenas de definir padrões mínimos do objeto pretendido; não houve a preocupação quanto ao detalhamento das especificações técnicas dos equipamentos que serão utilizados pelo licitante vencedor do certame; o edital nem sequer exige que o licitante declare qual é o projeto técnico; o valor e complexidade do objeto licitado exigem mesmo a formação de consórcios entre pessoas nacionais e estrangeiras, para unir forças capazes de cumprir o objeto contratual.

17. A título de exemplificação da inadequação da modalidade licitatória do pregão para o certame da Infraero, relatam julgados do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Tribunal de Contas da União que atestam a inviabilidade da adoção do pregão quando os padrões de desempenho e de qualidade não puderem ser objetivamente definidos no edital e quando as especificações estabelecidas não forem usuais no mercado.

18. Ressaltam que a Infraero feriu o seu próprio Regulamento de Licitações e Contratos, aprovado pela Portaria Normativa 935/MD, de 26 de junho de 2009, em específico o art. 31, § 13 e § 14, que estabelecem que a modalidade concorrência é obrigatória quando envolver investimentos do concessionário em benfeitorias permanentes na área a ser concedida. Rechaçam, então, o argumento de que as edificações não se caracterizariam como benfeitorias permanentes, a teor do disposto nos artigos 79, 81 e 82 do Código Civil, que esclarecem quanto ao caráter permanente de bens passíveis de remoção, como seria o caso das edificações pretendidas pelo edital.

19. Além disso, destacam outras ocorrências que, além de denotar o desconhecimento da administração pública com relação ao empreendimento, constituem risco de frustração do interesse público:

- não disponibilização do projeto básico para avaliação dos proponentes, em ofensa aos arts. 6º, IX, 7º, § 2º, I, e 40, I, de modo que os documentos constantes do termo de referência, que consistem apenas de croquis da área a ser concedida, não indicam qualquer referência às técnicas a serem utilizadas e nem apontam os elementos mínimos necessários para caracterizar a obra;

- inexistência de estudo de viabilidade econômica do empreendimento, bem como de estimativa dos custos envolvidos na execução do contrato, em face do valor a ser cobrado dos usuários do sistema, o que dificultaria, além da própria estimativa de ganho da Infraero com a concessão da área, a avaliação de custos e de retorno para os interessados;

- ausência de análise da situação ambiental da área objeto da concessão, o que geraria incerteza quanto ao licenciamento ambiental da área, bem como com relação a quaisquer outras restrições que acometam ou possam acometer a obra e sua operação; e,

- falta de clareza quanto às atividades permitidas e proibidas do concessionário, implicando em possíveis dificuldades no estabelecimento dos direitos e deveres, tanto da Infraero quanto do futuro contratado.

20. Asseveram que o edital proporciona restrição à competição, em razão da ausência de previsão de aceitabilidade de tecnologias mecânicas similares, as quais poderiam conduzir a resultados compatíveis com aqueles a serem obtidos por meio do sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado de veículos, exigido no item 1.1 e de difícil acesso inclusive no mercado internacional. Consideram que tal exigência se assemelha àquelas, vedadas pela jurisprudência do TCU, em que há direcionamento a determinada marca ou produto, sem razão suficiente que exclua soluções que produzam efeitos idênticos e atendam à finalidade da licitação.

21. Alegam que, nos critérios de qualificação técnica (item 8.3, —e|| e —e.1||, do edital), a Infraero estabeleceu parâmetros subjetivos para avaliar a aptidão das licitantes, visto que, ao exigir comprovação prévia de fornecimento, construção e administração de estacionamento por meio de sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado, não fixou requisitos mínimos para tais serviços que confirmem a capacidade de execução do futuro contrato. Entendem que tal fato, aliado à ausência de



previsão de que os atestados devem estar registrados nas entidades profissionais competentes, constituem afronta ao disposto no art. 30, § 1º, da Lei 8.666/93.

22. Destacam a ofensa ao princípio da isonomia por restrição à participação de licitantes no certame. A exigência prescrita no subitem 8.3, letra (e), do edital, a qual prevê que a empresa licitante ou apenas uma de suas consorciadas apresente atestado de capacidade técnica comprovando ter construído e administrado pelo menos um estacionamento com as características do objeto da licitação, restringiria o universo das licitantes já que há muitas empresas administradoras de estacionamento, mas pouquíssimas capazes de reunir as duas capacitações cumulativamente.

23. Apontam a falta de razoabilidade na determinação de desmobilização dos edifícios garagem (item 6.3, —f||, do edital). Consideram que o procedimento, o qual envolveria a retirada dos equipamentos ao final do contrato, é inapropriado e fere o princípio básico do fomento à concorrência, visto que a contratada teria vantagens em relação a outros concorrentes em futura licitação para suceder o contrato, de modo que nada justificaria a retirada depois de amortizado o investimento.

24. Tratam da falta de razoabilidade quanto ao critério de escolha da melhor proposta, consignado nos itens 6.5, 6.6 e 6.7. Segundo as representantes, não há garantia de que a oferta com o maior percentual sobre o faturamento seja a melhor proposta, pois, em uma situação hipotética, um licitante poderia oferecer uma porcentagem menor do que outro, mas o seu projeto contemplar a construção de 15.000 vagas de garagem quando o outro contemplaria apenas as 10.000 vagas.

25. Cuidam da impossibilidade de realização do objeto licitado, em razão de indicativos de ausência de autorização prévia da Agência Nacional de Aviação (ANAC), ou de prévio projeto técnico. Em síntese, o art. 2º da Resolução 158/2010 prevê a necessidade de autorização prévia para a construção de aeródromos e seu cadastramento junto à ANAC, bem como quando se realizar modificações das características físicas do aeródromo. O inc. III do §3º desse artigo considera características físicas aquelas relacionadas à construção ou à ampliação de edificações na área patrimonial dos aeródromos.

26. Realçam a ilegalidade do dispositivo que exonera a Infraero de indenizar o concessionário, na hipótese de inviabilidade de implantação dos edifícios garagem. O item 10.2.5.1 do edital estipula a exoneração da Infraero desta responsabilidade, mas, nos termos do art. 59 da Lei 8.666/1993, nem mesmo a declaração de nulidade do contrato administrativo exonera a administração do dever de indenizar o contratado pelo que tiver executado e por outros prejuízos regularmente comprovados.

27. Cuidam da ilegalidade quanto à sanção de declaração de inidoneidade do concessionário e de seus diretores e sócios, pois a penalidade de impedimento do direito de licitar e contratar com a administração, estendida aos diretores, responsáveis legais e sócios ou cotistas que façam parte do ato constitutivo da empresa licitante ou licitante contratada, prevista no item 15.3 do edital, fere o art. 87 da Lei 8.666/1993 e o próprio princípio da legalidade previsto na Constituição Federal. Alegam que não é lícito à administração, por mera disposição editalícia, criar nova hipótese de desconsideração da personalidade jurídica, para punir sócios e administradores.

28. Haveria, também, o descumprimento por parte da Infraero do disposto no art. 15 do Regulamento de Licitações e Contratos da própria empresa, o qual estipula a necessidade de autorização do Conselho de Administração, ou delegação específica para esse fim, para que a Diretoria Executiva pudesse licitar concessões de áreas aeroportuárias com mais de 50.000 m². Outra infração estaria relacionada à previsão de construção de diversos edifícios garagem, com alturas variáveis entre 18 e 14 metros, a qual estaria em desacordo com o Plano de Desenvolvimento Aeroportuário (PDA) do aeroporto de Guarulhos, que prevê apenas um edifício em parte da área do estacionamento.

29. Citando que o edital, publicado em 18/2/2011, estabeleceu como data de entrega dos envelopes o dia 23/3/2011, mencionam que a estatal disponibilizou prazo insuficiente e desarrazoado (trinta e três dias) para a elaboração de propostas sérias e firmes por parte dos interessados.

30. Segundo as representantes, o edital, da forma como está, viola o princípio da eficiência e se revela totalmente contrário ao interesse público, pois não é razoável, a título de experiência, realizar no maior aeroporto brasileiro uma obra que não se tem conhecimento de utilização em outro aeroporto.



31. Especificamente com relação à representação da Sr^a Célia Benevenuto, houve o requerimento de concessão da medida cautelar, em vista do fundado risco de dano ao erário e aos direitos subjetivos dos licitantes. No mérito, ambas as representantes requerem a declaração de nulidade do certame.

DA ANÁLISE

32. Inicialmente, registre-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU (RITCU), para conhecimento das representações ora em análise.

33. Conforme os termos do edital do Pregão Presencial Infraero 019/DALC/SBGR/2011, a abertura da sessão pública estava prevista para o dia 23/3/2011, mas o certame foi suspenso para a realização de audiência pública, com data marcada para o dia 12/4/2011. De acordo com a Infraero, a audiência pública teria por propósito —informar, esclarecer, dirimir dúvidas, recolher críticas e sugestões para elaboração do edital do Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011|| (peça 10, p. 2).

34. Assim, no momento, não há previsão de retomada ou republicação do edital de licitação.

35. Nada obstante, atendo-nos aos principais pontos suscitados pelos representantes, temos a consignar o que se segue.

Adequação da modalidade licitatória

36. Embora o objeto da licitação definido pela Infraero —concessão de uso de área destinada à implantação e exploração comercial de estacionamento de veículos|| — possa, a princípio, sugerir tratar-se de bem ou serviço comum, suas particularidades, estabelecidas no próprio edital, indicam o contrário. Com efeito, a concessão da área foi atrelada a uma série de exigências quanto às —características do empreendimento|| (peça 2, p. 48), exigências essas que, a par de sua complexidade, comportam, em princípio, um sem-número de soluções possíveis. Paralelamente a isso, constata-se a ausência quase absoluta de estudos e projetos previamente elaborados pela estatal que confirmem um mínimo de especificidade às edificações a cargo do futuro concessionário. Nesse sentido, por exemplo, observa-se que nem mesmo o número de pavimentos dos edifícios-garagem foi definido, em que pese tal aspecto impactar diretamente a disponibilidade de vagas no estacionamento e, em consequência, o potencial de receita do empreendedor. Nessas circunstâncias, apresenta-se virtualmente impossível estabelecer padrões objetivos de desempenho e qualidade, o que, nos termos do art. 1º da Lei 10.520/2002, impede a adoção da modalidade pregão.

Ausência de projetos e estudos de viabilidade

37. A abertura de procedimentos licitatórios desacompanhada de projetos e, especialmente, de estudos prévios de viabilidade técnica e econômica tem sido algo recorrente no âmbito da Infraero. No presente caso, a falha chama a atenção pela relevância do objeto (área de estacionamento no maior aeroporto do país), pela dimensão dos investimentos que se requer do concessionário (estimados em pelo menos duzentos milhões de reais segundo diversas notícias veiculadas na imprensa a exemplo da revista Exame, e do Jornal Estado de São Paulo, ambas matérias publicadas em 28/2/2011) e, ainda, pela expressão da receita a ser auferida pela estatal (no mínimo, R\$ 2 milhões ao mês, ou quase meio bilhão de reais ao longo de toda a vigência contratual).

38. Instado por um dos licitantes a disponibilizar os —competentes estudos de viabilidade econômica que embasaram as estimativas de demanda elaboradas pela INFRAERO contendo, notadamente: (i) as projeções de demanda, (ii) o perfil dos veículos-usuários do estacionamento (leves, pesados, pick-ups e outros), (iii) cálculo do tempo médio de permanência no estacionamento, (iv) planilha de custos operacionais considerados para a estruturação da concessão, (v) valor de tarifa de referência e (vi) indicação dos tributos incidentes e respectivas alíquotas||, o pregoeiro limitou-se a responder que —esta solicitação não será atendida|| (peça 9, p. 37, pergunta 148). Essa foi a mesma resposta dada a outro licitante que requereu informações sobre —os estudos de demanda e projeção de receita mensal bruta [do estacionamento] elaborados pela Infraero|| (peça 9, p.31, pergunta 126). Note-se que se tratam



de informações imprescindíveis à avaliação da atratividade do negócio pelos interessados e, em consequência, à formulação de suas propostas, o que ganha relevo em face do vulto dos investimentos estimados (algo, como dito acima, da ordem das centenas de milhões de reais).

39. De outra parte, também em resposta aos licitantes, a empresa informou que a implantação de pavimentos subterrâneos para estacionamento —dependerá de sondagem do terreno a ser realizada pelo concessionário|| (peça 8, p. 1, pergunta 3). Ou seja, além de não dispor de informações básicas sobre a demanda dos serviços, o licitante também não dispõe de informações igualmente básicas sobre o potencial de oferta de vagas no estacionamento, pois a Infraero nem ao menos fez a sondagem prévia do terreno. Aliás, particularmente sobre a oferta de vagas, o item 11.2 (peça 2, p. 52) do termo de referência estabelece:

11.2 A Concessionária fica ciente que o Estado de São Paulo prevê a instalação de uma estação de trem na área destinada à exploração de estacionamento, e nesta ocasião será realizado o competente Termo Aditivo para corrigir a dimensão da área que permanecerá sob condições contratuais, sem que a Concessionária possa requisitar reajustes financeiros.

11.2.1. Quaisquer adequações provenientes da instalação da estação de trem serão por encargo e ônus da Concessionária.

40. Vê-se, pois, que não há segurança nem ao menos quanto às efetivas dimensões e disponibilidade da área objeto da concessão.

41. Nesse cenário de tantas omissões e incertezas, a Infraero, procurando se resguardar quanto ao eventual malogro do empreendimento, nos termos por ela mesma concebidos, incluiu no edital o item 10.2.5.1 com a seguinte disposição (peça 2, p. 23): —No caso de comprovada inviabilidade de operação da solução instalada para atendimento ao objeto desta licitação, o contrato será rescindido, não cabendo a Concessionária qualquer tipo de indenização por parte da INFRAERO||. Conquanto o aparente propósito do dispositivo tenha sido o de resguardar a empresa, seu maior efeito foi o de trazer ainda maior insegurança aos licitantes, como evidenciam as diversas manifestações apresentadas a respeito (peça 9, p. 8, pergunta 40; peça 9, p. 19, pergunta 72; peça 9, p. 20, pergunta 80; peça 9, p. 48, pergunta 187).

42. Ora, como pretender encontrar propostas sérias e consistentes sem fornecer aos potenciais interessados informações tão elementares para a formação de juízo sobre a atratividade do investimento?

Critério de classificação das propostas

43. De acordo com o item 8.8 do termo de referência, no julgamento das propostas, —a Comissão de Licitação considerará vencedora a licitante que oferecer a maior oferta por concessão de uso da área, definindo-se como tal o maior valor ofertado em relação à variável mensal (...)|| (peça 2, p. 50). Em outras palavras, será vencedora a licitante que oferecer à Infraero o maior percentual de participação em seu faturamento bruto.

44. Ocorre que o faturamento bruto da concessionária dependerá, diretamente, de pelo menos dois fatores sobre os quais a estatal pouco ou nada sabe de antemão: (1) o número de vagas disponibilizadas no estacionamento e (2) o preço cobrado dos usuários.

45. Sobre o número de vagas, a Infraero não sabe informar nem sequer se poderá ser utilizado o subsolo da área. Sobre o preço para os usuários, a estatal se absteve de estabelecer qualquer tipo de balizador, de modo que o operador do estacionamento terá plena liberdade de fixar o patamar de remuneração que melhor lhe convier (peça 9, p. 26, perguntas 106 e 107).

46. Sendo assim, como ponderam os representantes, é bem possível que um maior percentual de participação no faturamento não corresponda, necessariamente, à melhor oferta de preço para a Infraero. Com efeito, 50% de R\$ 10 milhões, por exemplo, é melhor do que 60% de R\$ 8 milhões. No entanto, pela regra do edital, numa tal hipótese, a estatal escolheria a segunda opção.

Outros aspectos

47. Além dos aspectos mencionados acima, pelo menos outros quatro merecem registro.



48. O primeiro diz respeito à aparente indiferença da Infraero com o princípio da modicidade tarifária. Aqui, causam espécie a elevada participação exigida pela estatal no faturamento do futuro concessionário (mínimo de 50%) e a absoluta ausência de limitadores para os preços a serem cobrados dos usuários. Frise-se que, de acordo com os dados fornecidos aos licitantes (peça 9, p. 7, pergunta 39), passam diariamente pelo atual estacionamento cerca de 11.000 veículos. Estimando-se em R\$ 10 a tarifa média cobrada, tem-se um faturamento mensal da ordem de R\$ 3,3 milhões. Diante desses números, parece um tanto elevado o piso de remuneração exigido pela empresa, a saber, R\$ 1,98 milhão, ou o equivalente a 60% do faturamento bruto do concessionário.

49. O segundo aspecto refere-se às características dos edifícios-garagem estabelecidas no edital. Embora a Infraero tenha omitido informações relevantes a respeito, como a possibilidade ou não de aproveitamento do subsolo, a empresa definiu de antemão que as edificações deverão ser erguidas em —sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado dos veículos||, o que, aparentemente, pelo número de manifestações apresentadas, restringe a participação de potenciais interessados. Questionada sobre as razões para a vedação ao emprego do —sistema de rampas||, a empresa limitou-se a esclarecer que —a solução para estacionamento de veículos no Aeroporto Internacional de Guarulhos foi processada considerando inúmeros e complexos fatores que culminaram na presente licitação|| (peça 9, p. 14, pergunta 57). Entre tais inúmeros e complexos fatores, como já mencionado, aparentemente não se encontram a previsão do fluxo de caixa do empreendimento, o patamar tarifário, eventuais restrições de ordem ambiental, as implicações da possível instalação de uma estação ferroviária no local e nem mesmo a prévia sondagem do terreno onde será erguido o estacionamento.

50. O terceiro aspecto que merece registro é a suposta ausência de benfeitorias a serem incorporadas ao patrimônio público ao final da concessão. Embora o edital, em seu item 13.2 (peça 2, p. 25), aluda à realização de benfeitorias permanentes na área concedida, o pregoeiro, em resposta aos licitantes, em diversas oportunidades afirmou que —o certame em tela trata-se de concessão sem investimento, não cabendo amortização de benfeitorias|| (peça 9, p. 13, pergunta 51). Ao que parece, para a Infraero até mesmo a estrutura predial das instalações do estacionamento é bem móvel, passível de remoção ao final da concessão. Assim, cumpre perquirir a estatal a respeito, inclusive no tocante aos estudos prévios de viabilidade econômico-financeira da chamada —desmobilização do empreendimento|| (item 6.3, alínea f, do edital; peça 2, p. 10).

51. Por fim, cumpre aludir ao prazo fixado pela Infraero para a apresentação das propostas, cerca de trinta dias. A par da dimensão dos investimentos associados ao objeto e da ausência de informações elementares para a adequada avaliação do negócio (o que, naturalmente, demandaria maior tempo dos licitantes para obtê-las por seus próprios meios), tal prazo apresenta-se discrepante daquele fixado na Lei 8.666/93 para objeto semelhante (contrato em regime de empreitada integral), a saber, 45 dias (art. 21, § 2º, inciso I).

CONCLUSÃO

52. Em face do exposto acima, encontra-se patenteada, em nosso entendimento, a presença do *fumus boni iuris* para a concessão da medida cautelar requerida.

53. Quanto ao *periculum in mora*, a despeito da interrupção do certame para realização da audiência pública convocada pela Infraero, ocorrida no dia 12 último, consideramos, dada a multiplicidade e a dimensão das falhas apontadas no edital, injustificadamente oneroso qualquer eventual novo passo da empresa na implementação do pregão na forma como se encontra concebido. Ademais, não há nenhuma sinalização da empresa acerca da data de republicação do edital e tampouco do prazo adicional para elaboração das propostas. De outra parte, não há nenhum indicativo de *periculum in mora* reverso.

54. Assim, posicionamo-nos favoravelmente à concessão da medida cautelar.

55. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

55.1. conhecer das presentes representações, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, VII, do RITCU;



55.2. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno, determinar à Infraero a suspensão cautelar do Pregão Presencial Infraero 019/DALC/SBGR/2011;

55.3. determinar à Infraero que, em sede de diligência, apresente a esta Corte, no prazo de dez dias, relativamente ao certame, o que se segue:

a) justificativas para a opção pela modalidade licitatória pregão, haja vista a aparente ausência de padrões objetivos de desempenho e qualidade do objeto, consoante exigência do art. 1º da Lei 10.520/2002, sobretudo no que diz respeito às possíveis variações na estrutura dos edifícios-garagem, no número de vagas disponibilizadas ao público e no valor da tarifa a ser cobrada dos usuários;

b) os estudos prévios de viabilidade técnica do empreendimento elaborados pela empresa, evidenciando:

b.1) as eventuais condicionantes de ordem urbanística, ambiental e de navegação aérea dos edifícios-garagem;

b.2) as alternativas consideradas pela empresa para definição dos edifícios-garagem, com detalhamento das vantagens e desvantagens de cada uma delas;

b.3) as razões objetivas para a opção pelo denominado —sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado||, com a indicação de estacionamentos efetivamente já implantados com tal sistema no Brasil e no exterior, na dimensão prevista no edital (mínimo de 10.000 vagas), bem como de seus respectivos fabricantes;

c) os estudos prévios de viabilidade econômica do empreendimento elaborados pela empresa, evidenciando:

c.1) o custo estimado da instalação dos edifícios-garagem;

c.2) o custo estimado de sua operação e manutenção mensais;

c.3) o custo estimado da —desmobilização do empreendimento|| ao final da concessão (itens 6.3, alínea f, e 13.2 do edital), bem assim o valor das benfeitorias a serem incorporadas ao patrimônio da União, em particular o da estrutura predial remanescente;

c.4) a projeção de demanda ao longo da vigência da concessão;

c.5) a estimativa do valor da tarifa de estacionamento a ser cobrada do usuário;

c.6) as implicações decorrentes da eventual instalação da estação de trem na área (item 11.2 do edital), inclusive no que diz respeito ao impacto estimado na demanda do estacionamento e nas dimensões da área disponibilizada para o concessionário;

d) justificativas para a adoção, como critério de julgamento das propostas, do maior percentual a ser aplicado sobre o chamado —adicional variável|| (item 6.5, alínea c, do edital), haja vista que tal critério não assegura a obtenção da melhor proposta pela Administração;

e) esclarecimentos acerca das medidas adotadas pela empresa com vistas a assegurar a observância do princípio da modicidade tarifária, demonstrando, em especial, que a remuneração mínima exigida pela Infraero para a concessão da área não onera demasiadamente o usuário;

f) esclarecimentos quanto à alegada ausência de benfeitorias na área ao final do prazo de concessão, haja vista a disposição editalícia de que apenas os —equipamentos móveis|| poderão ser retirados pelo concessionário (item 13.2);

g) justificativas para o prazo inicialmente fixado para apresentação das propostas pelos licitantes, inferior ao prazo mínimo estipulado no art. 21, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/93, alusivo a objeto semelhante (contrato em regime de empreitada integral);

h) outros esclarecimentos e informações que julgarem necessários.”

6. Posteriormente, o Superintendente de Auditoria Interna da Infraero encaminhou a este Gabinete o expediente CF nº 11896/PRAI (CPAAE)/2011, de 10 de maio de 2011 (Peça 16 do TC 006.763/2011-1), mediante o qual comunicou a este Tribunal a revogação do mencionado Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011.

VOTO

Em exame Representações formuladas ao Tribunal, nas quais são noticiadas irregularidades no Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, conduzido pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, que tem por objeto a concessão de uso de área destinada à implantação e exploração comercial de estacionamento de veículos, mediante a instalação de edifícios- garagem por sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado dos veículos no Aeroproto Internacional de Guarulhos em São Paulo pelo prazo, improrrogável, de 240 meses.

2. As representantes apontam, inicialmente, a inadequação da modalidade licitatória adotada, haja vista que, nos termos do art. 1º da Lei 10.520/2002, o pregão deve ser empregado na aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, o que não correria no caso em exame, considerando as peculiaridades apresentadas no edital do certame, em especial, quanto a:

a) ser exigida a construção de edifícios-garagem com equipamentos automatizados para estacionamento de veículos, obra cuja execução alcança um número limitado de empresas aptas a realizá-la;

b) o objeto estabelecido no edital não ser específico, o qual cuida apenas de definir padrões mínimos a serem atendidos;

c) falta de detalhamento das especificações técnicas dos equipamentos que serão utilizados pelo licitante que se sagrar vencedor do certame, não havendo, sequer, exigência no edital de que este declare qual seria o projeto técnico; e

d) o valor e a complexidade do objeto pretendido exigirem a formação de consórcios entre empresas nacionais e estrangeiras, para unir forças no cumprimento do objeto contratual.

2.1. É mencionado, também, que a utilização de pregão no presente caso está em desacordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Justiça de São Paulo e deste Tribunal de Contas da União e com o próprio Regulamento de Licitação e Contratos da Infraero, aprovado pela Portaria Normativa 035/MD, de 26/6/2009, a qual, em seu art. 31, §§ 13 e 14, estabelece a obrigatoriedade da modalidade concorrência quando envolver investimentos do concessionário em benfeitorias permanentes na área a ser concedida.

2.2. Assinalam, também, outros aspectos identificados no certame licitatório que, a par de denotar o desconhecimento da Administração Pública a respeito do empreendimento a ser desenvolvido, constituem risco de frustração do interesse público, a saber:

a) não disponibilização do projeto básico para avaliação dos proponentes, em ofensa aos arts. 6º, IX, 7º, § 2º, I, e 40, I, da Lei 8.666/1993, considerando que os documentos constantes do termo de referência, consistentes apenas de croquis da área a ser concedida, não indicam qualquer menção às técnicas a serem utilizadas, nem apontam os elementos mínimos necessários para caracterizar a obra;

b) inexistência de estudo de viabilidade econômica do empreendimento, assim como de estimativa dos custos envolvidos na execução do contrato, o que dificultaria, entre outros dados, a avaliação de custos e de retorno para os interessados;

c) ausência de análise da situação ambiental da área objeto da concessão, o que gera incerteza quanto ao respectivo licenciamento ambiental, assim como em relação a quaisquer outras restrições que possam aparecer durante a execução e operação do empreendimento;

d) falta de clareza quanto às atividades permitidas e vedadas ao concessionário, implicando em possíveis dificuldades no estabelecimento dos direitos e deveres, tanto da Infraero quanto do futuro contratado.

2.3. Ressaltam, ainda, diversos outros fatos relacionados, em essência, com o caráter restritivo da licitação, a falta de definição dos critérios de qualificação técnica dos licitantes e a falta de razoabilidade dos critérios de classificação das propostas.

2.3.1. Nesse sentido, assinalam, primeiramente, a ausência de previsão de aceitabilidade de tecnologias mecânicas similares ao sistema modular exigido no item 1.1 do edital, as quais poderiam



conduzir a resultados compatíveis com aqueles esperados com o sistema indicado, este considerado de difícil acesso no mercado internacional, podendo resultar em restrição à competitividade. Assinalam, de igual modo, que essa exigência assemelha-se àquelas, vedadas pela jurisprudência deste Tribunal, em que há direcionamento para determinada marca ou produto, sem razão suficiente para se excluir soluções que possam produzir efeitos idênticos e atender à finalidade da licitação.

2.3.2. Destacam, ademais, a subjetividade dos parâmetros estabelecidos para avaliar a aptidão dos licitantes (subitem 8.3, alínea e do edital), consistente na exigência de comprovação prévia, por parte da empresa licitante ou de uma das consorciadas, de fornecimento, construção e administração de estacionamento por meio de sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado, sem fixar os requisitos mínimos para tais serviços, que pudessem confirmar a capacidade de execução do futuro contrato;

2.3.3. Aponta, também, a ofensa ao princípio da isonomia da exigência registrada na alínea anterior, por restringir o universo de participantes na licitação, já que, embora haja muitas empresas administradoras de estacionamento, pouquíssimas são capazes de reunir as duas condições ao mesmo tempo.

2.3.4. Ressaltam, outrossim, a falta de razoabilidade da exigência de desmobilização dos edifícios-garagem no encerramento do contrato de concessão (subitem 6.3, alínea f do edital), o que não se coaduna com o princípio básico do incentivo à concorrência, haja vista que a contratada teria vantagens em relação a outros concorrentes em futura licitação para suceder ao contrato.

2.3.5. Mencionam, igualmente, a falta de razoabilidade do critério de escolha da melhor proposta (subitens 6.5, 6.6 e 6.7 do instrumento convocatório), visto que não há garantia de que a oferta com o maior percentual sobre o faturamento do concessionário corresponda à melhor proposta, considerando que, em uma situação hipotética, poderá ocorrer que um licitante ofereça um percentual menor do que o outro, porém o seu projeto contemple, por exemplo, a construção de 15.000 vagas de garagem, enquanto o outro contemplaria apenas 10.000 vagas.

2.3.5. Assinalam, de igual forma, a impossibilidade de realização do objeto licitado, em virtude de indicativos de que falta autorização prévia da Agência Nacional de Aviação – Anac, ou prévio projeto técnico.

2.3.6. Realçam, ainda, a ilegalidade do dispositivo do edital que exonera a Infraero de indenizar ao concessionário, no caso de inviabilidade de implantação dos edifícios-garagem (subitem 10.2.5.1), já que, nos termos do art. 59 da Lei 8.666/1993, nem mesmo a declaração de nulidade do contrato administrativo exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelos serviços que haja executados.

2.4. Registram, por fim, outras questões a respeito do assunto, consistente em:

a) ilegalidade da possibilidade de extensão da declaração de inidoneidade para contratar com a Administração dos diretores, responsáveis legais e sócios ou cotistas dos concessionários (subitem 15.3 do edital), já que não é lícito à Administração instituir, por disposição editalícia, nova hipótese de desconsideração da personalidade jurídica, para punir sócios e administradores;

b) inobservância por parte da Infraero do disposto no art. 15 do Regulamento de Licitações e Contratos da empresa, o qual dispõe sobre a necessidade de autorização do Conselho de Administração, ou por delegação específica deste, da Diretoria Executiva, para licitar a concessão de áreas aeroportuárias com mais de 50.000 m²;

c) descumprimento do Plano de Desenvolvimento Aeroportuário – PDA do Aeroporto de Guarulhos, com a previsão de construção de edifícios com alturas variáveis de 14 e 18 metros; e

d) insuficiência do prazo fixado para a elaboração das propostas pelos licitantes (trinta e três) dias, considerando que o edital foi publicado em 18/2/2011 e foi estabelecida a data de 23/3/2011 para entrega dos envelopes.

2.5. Com base em tais argumentos, a representante Célia Benevenuto requereu a concessão de medida cautelar, haja vista o fundado risco de dano ao Erário e aos direitos subjetivos dos licitantes. No mérito, ambas as representações pleiteiam a declaração de nulidade do referido processo licitatório.

3. Ao examinar a matéria, a Secex/1 concordou com as considerações apresentadas pelas representantes, ressaltando, inicialmente, no que diz respeito à inadequação da modalidade de licitação

utilizada e que as peculiaridades do empreendimento estabelecidas no edital indicam que, de fato, não se trata de bem ou serviço comum. Neste sentido, assinala que a concessão da área em questão foi atrelada a uma série de exigências quanto às características do empreendimento, exigências essas que, a par de sua complexidade, comportam, em princípio, um sem-número de soluções possíveis.

3.1. Destaca, também, a ausência quase absoluta de estudos e projetos previamente elaborados pela Infraero que pudessem conferir um mínimo de especificidade às edificações a serem realizadas pelo futuro concessionário. Como exemplo dessa carência de informações, aponta o fato de que, sequer o número de pavimentos dos edifícios-garagem foi definido, não obstante este aspecto tenha o poder de impactar diretamente na disponibilidade de vagas do estacionamento e, conseqüentemente, no potencial de receita do empreendedor.

3.2. Com isso, entende que fica virtualmente impossível o estabelecimento de padrões objetivos de desempenho e qualidade do empreendimento, o que, nos termos do art. 1º da Lei 10.520/2002, impede a adoção da modalidade pregão.

3.3. Registra, também, no que diz respeito à ausência de projetos e estudos de viabilidade, que o empreendimento em questão chama atenção pela relevância do projeto (área de estacionamento no maior aeroporto do país), pela dimensão dos investimentos requeridos do concessionário (estimados em, pelo menos, duzentos milhões de reais, segundo notícia veiculada na imprensa nacional) e, ainda, pela expressão da receita a ser auferida pela Infraero (no mínimo, R\$ 2 milhões ao mês, ou quase meio bilhão de reais ao longo de toda a vigência contratual).

3.4. Chama atenção, igualmente, para a resposta negativa do Pregoeiro da Infraero, no sentido de que “esta solicitação não será atendida”, quando solicitado por um dos licitantes a disponibilizar os competentes estudos de viabilidade econômica que embasaram as estimativas de demanda elaboradas pela estatal, contendo as projeções de demanda, o perfil dos veículos-usuários do estacionamento, o cálculo do tempo médio de permanência dos veículos, a planilha de custos operacionais considerados para a estruturação da concessão, o valor da tarifa referência e a indicação dos tributos incidentes e respectivas alíquotas. Assevera, ademais, que essa mesma resposta foi dada a outro licitante que requereu informações sobre “os estudos de demanda e projeção de receita mensal bruta, elaborados pela Infraero”.

3.5. A esse propósito, ressalta que tais informações são imprescindíveis para a avaliação da atratividade do negócio pelos interessados e, por conseguinte, para a formulação de suas propostas, o que, no caso em exame, ganha relevo, em razão do vulto dos investimentos estimados.

3.6. Explicou, também, que os licitantes, além de não disporem de informações básicas sobre a demanda dos serviços, não contam, também, com informações igualmente básicas sobre o potencial de oferta de vagas no estacionamento, a exemplo, quanto à existência de pavimentos subterrâneos para estacionamento, destacando, a propósito, resposta disponibilizada pela Infraero à indagação que lhe foi formulada, de que essa possibilidade “dependerá de sondagem do terreno a ser realizada pelo concessionário”.

3.7. Ressalta, igualmente, nesse mesmo sentido, a ausência de definição da oferta de vagas, as disposições constantes do subitem 11.2 e 11.2.1 do edital, no sentido de que a concessionária fica ciente da previsão de que o Estado de São Paulo instale uma estação de trem na área destinada à exploração do estacionamento, ocasião em que o contrato de concessão será aditado, para corrigir a dimensão da área que permanecerá concedida, sem que a concessionária possa requisitar reajustes financeiros, devendo esta realizar, por encargo e ônus seus, as adequações provenientes da instalação da referida estação.

3.8. Destaca, ainda, que, nesse universo de omissões e incertezas, as disposições do subitem 10.2.5.1, segundo as quais, no caso de comprovada inviabilidade de operação da solução instalada para atendimento ao objeto licitado, o contrato será rescindido, não cabendo qualquer tipo de indenização ao concessionário por parte da Infraero. A esse respeito, afirma que, em que pese o aparente propósito desse dispositivo do edital de resguardar a empresa, seu maior efeito foi trazer maior insegurança aos licitantes, indagando, ademais, como se pode pretender obter propostas sérias e consistentes sem fornecer aos potenciais interessados informações tão elementares para a formação do juízo sobre a atratividade do empreendimento.



3.9. Explicita, ainda, agora no que se refere ao critério de classificação das propostas, as disposições constantes do subitem 8.8 do termo de referência, segundo o qual “No julgamento das propostas, a Comissão de Licitação considerará vencedora a licitante que oferecer a Maior Oferta por Concessão de Uso da Área, definindo-se como tal o maior valor ofertado em relação à Variável Adicional competente do Preço Específico Mensal, estipulado no subitem 8.3, respeitando a importância mínima estabelecida”. Explica que, no caso, será declarada vencedora a licitante que oferecer à Infraero o maior percentual de participação em seu faturamento bruto.

3.9.1. Assinalou, entretanto, que o faturamento bruto da concessionária dependerá, diretamente, de pelo menos dois fatores sobre os quais a estatal pouco ou nada sabe de antemão, quais, sejam: (a) o número de vagas disponibilizadas no estacionamento e (b) o preço cobrado dos usuários. Considerando que, em relação ao número de vagas, a Infraero não sabe informar sequer a possibilidade de ser utilizado o subsolo da área e, ainda, que a estatal se absteve de estabelecer qualquer tipo de balizador da tarifa a ser cobrada dos usuários, entende que o operador do estacionamento terá plena liberdade de fixar o patamar de remuneração que melhor lhe convier.

3.9.2. Com isso, entende tal como afirmaram as licitantes, que é possível que um maior percentual de participação no faturamento não corresponda, necessariamente, à melhor oferta de preço para a Infraero, visto que, a exemplo, 50% de R\$ 10 milhões é melhor do que 60% de R\$ 8 milhões. Nesse exemplo hipotético, de acordo com a regra do edital, a Infraero escolheria a segunda opção.

3.10. A Unidade Técnica aborda, ainda, outros aspectos além daqueles apontados pelas licitantes, relacionados com a indiferença da Infraero com o princípio da modicidade da tarifa, as características do sistema definido para o empreendimento, a ausência de benfeitorias a serem incorporadas ao patrimônio público ao final da concessão e a exiguidade do prazo para apresentação das propostas.

3.10.1. Nesse sentido, registra a elevada participação exigida pela Infraero sobre o faturamento do futuro concessionário (no mínimo de 50%) e a absoluta falta de limitadores para os preços a serem cobrados dos usuários.

3.11. Em conclusão, a Unidade Técnica propõe que se conheça das Representações em apreço, determine-se cautelarmente a suspensão do mencionado Pregão Presencial 019/2011 e realize-se diligência à Infraero, solicitando-lhe esclarecimentos e documentos relacionados com o mencionado processo licitatório.

4. Observa-se de todos os relatos apresentados pelos representantes e da análise empreendida pela Secex/1, que o procedimento licitatório em questão está repleto de irregularidades que o tornam incompatível com ordenamento jurídico vigente no Brasil, consoante a seguir delineado.

4.1. Com efeito, está demonstrado nos autos que os problemas envolvendo o processo licitatório começam pela escolha inadequada da modalidade de licitação, no caso, o pregão, de que trata a Lei 10.520/2002, considerando que o objeto do Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011 em nada se assemelha a serviços comuns, haja vista a inexistência de padrões que possam ser objetivamente estabelecidos no instrumento convocatório, em termos de padrões de desempenho e qualidade, por meio de especificações usuais no mercado, como exige o art. 1º, Parágrafo único, da referida norma legal.

4.2. Conforme bem assinalado pela Unidade Técnica, ao contrário do que é exigido para o pregão, o procedimento instaurado pela Infraero está repleto de indefinições e carente de quaisquer padrões que possam balizar, não só a formulação das propostas por parte dos licitantes, mas também as próprias ações dos gestores da estatal, no sentido de cumprir os princípios constitucionais e legais aplicáveis à licitação pública, como é o caso daqueles relativos à isonomia e ao julgamento objetivo, e alcançar um dos objetivos primordiais do processo licitatório que é obter a melhor proposta para a Administração Pública.

4.3. Nesse sentido, verifica-se que não há sequer a adequada delimitação do objeto da licitação, visto que está prevista a instalação de edifícios-garagem por sistema modular com tecnologia de armazenamento automatizado dos veículos, sem, no entanto, estabelecer-se, por exemplo, a quantidade de pavimentos que comporão o estacionamento, haja vista que não foi definido se poderá ser utilizado o subsolo, o que somente será decidido após sondagens do terreno, a serem realizadas pelo concessionário, conforme afirmado pela Infraero. De igual modo, não foram detalhadas as especificações técnicas dos equipamentos automatizados que serão utilizados para estacionamento dos veículos.



4.4. Registre-se, ademais, que o procedimento adotado pela Infraero, de utilizar o pregão na licitação do objeto em questão está, também, em desacordo com o próprio Regulamento de Licitação e Contratos da estatal, aprovado pela Portaria Normativa 035/MD, de 26/6/2009, que, em seu art. 31, §§ 13 e 14 estabelece como obrigatória a modalidade de concorrência pública nas concessões de uso de áreas aeroportuárias, edificadas ou não e de instalações e equipamentos, quando envolver investimentos do concessionário em benfeitorias permanentes na área a ser concedida.

4.5. De igual sorte, não foram disponibilizados, entre outros documentos e informações, o projeto básico do empreendimento, os estudos de viabilidade econômica, a estimativa dos custos envolvidos na execução do objeto contratual e, por conseguinte, o volume do retorno esperado para o concessionário, além de informações quanto aos direitos e deveres do futuro concessionário.

4.6. Veja, a propósito, que, embora tenha sido formalmente demandada nesse sentido, a Infraero não apresentou aos licitantes estudos que contenham dados relevantes, tais como, as projeções de demanda pelo estacionamento, o perfil dos veículos-usuários, o cálculo do tempo médio de permanência dos veículos no local, a planilha de custos operacionais considerados para a estruturação da concessão, o valor da tarifa-referência e a indicação dos tributos incidentes e respectivas alíquotas.

4.7. Se não bastassem os problemas já relatados, estão, igualmente, presentes no procedimento licitatório em questão outras indefinições importantes, as quais podem, inclusive, inviabilizar a própria concretização do empreendimento ou ter impacto substancial na sua operacionalização, no caso, a falta de análise da situação ambiental da área objeto da concessão, gerando, consequentemente, incerteza quanto à emissão do respectivo licenciamento ambiental, e, ainda, a previsão de que o Estado de São Paulo instale uma estação de trem na área destinada à exploração do estacionamento, ocasião em que será formalizado termo aditivo ao contrato, para corrigir a dimensão da área concedida, sob a responsabilidade e ônus do concessionário, sem que possa este requerer qualquer reajuste financeiro em razão desse fato.

4.8. Registre-se, ainda, como mais um exemplo de insegurança no procedimento licitatório, o disposto no subitem 10.2.5.1 do edital, segundo o qual, no caso de comprovada inviabilidade de operação da solução instalada para atendimento ao objeto licitado, o contrato será rescindido, não cabendo qualquer tipo de indenização ao concessionário por parte da Infraero.

4.9. Desse cenário de indefinições e incerteza quanto a aspectos importantes do empreendimento em questão, resulta, na prática, que a Administração da estatal não sabe exatamente o que está contratando, ao mesmo tempo em que se vislumbram imensas dificuldades para que os licitantes possam formular as suas propostas, o que poderá ocasionar desestímulo de muitos destes a participarem da licitação, com prejuízos previsíveis à competitividade do certame licitatório. Nessas condições, consoante ressaltou a Secex/1, são diminuídas, consideravelmente, as chances de se obter propostas sérias e consistentes sem fornecer aos potenciais interessados informações tão elementares para a formação do juízo sobre a atratividade do empreendimento.

4.10. Essas indefinições têm o condão, inclusive, de tornar imprestável o critério de escolha da melhor proposta para a Administração, já que inexiste garantia de que a oferta com o maior percentual sobre o faturamento do concessionário representará maior remuneração mensal para a Infraero, como preveem os subitens 6.5 a 6.7 do edital. Com efeito, conforme relatado pela Unidade Técnica, poderá ocorrer que um licitante ofereça um percentual menor do que o outro, porém sob um projeto que contemple maior quantidade de vagas do que este último, o que ocasionará um maior resultado financeiro. No entanto, em que pese este caso represente melhor proposta para a Administração, não lograria sagrar-se vencedor do certame, já que não estaria de acordo com as prescrições do instrumento convocatório, o qual prevê como critério de escolha o percentual incidente sobre o faturamento do concessionário.

4.11. Com essas considerações, concordo com as conclusões da Secex/1, no sentido de que, nas condições em que se apresenta o processo licitatório consubstanciado no Pregão 019/DALC/SBGR/2011, este não está condições de ter prosseguimento.

4.12. Considerando, todavia, que o mencionado certame licitatório foi revogado pela Administração da Infraero, operou-se a perda de objeto das representações em apreço. Assim, deve este processo ser arquivado, sem prejuízo de ser encaminhada cópia da deliberação a ser proferida nestes autos, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentarem àquela estatal, para que, na eventualidade de



serem realizados novos procedimentos licitatórios em substituição ao Pregão 019/DALC/SBGR/2011, sejam corrigidas as irregularidades apontadas neste processo.

Ante todo o exposto, acolho os pareceres emitidos nos autos e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 8 de junho de 2011.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 1536/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.763/2011-1
2. Grupo II – Classe VII – Representação.
3. Interessadas: Célia Benevenuto (CPF 538.781.591-53) e a empresa PSG Empreendimentos Ltda. (CNPJ 03.342.984/001-87).
4. Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Controle Externo – Secex/1.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada ao Tribunal por Célia Benevenuto e pela empresa PSG Empreendimentos Ltda. apontando irregularidades no Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, realizado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

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

9.1. conhecer das Representações formuladas por Célia Benevenuto e pela empresa PSG Empreendimentos Ltda., por preencherem os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 237, inciso VI, e 235 do Regimento Interno para, no mérito, considerá-la prejudicada, por perda de objeto, ante a revogação do Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, para que, caso venha a decidir por realizar novos procedimentos licitatórios em substituição ao Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, adote previamente as medidas que resultem em correção das irregularidades apontadas nesta deliberação;

9.3. determinar à 1ª Secretaria de Controle Externo que acompanhe de perto os procedimentos licitatórios que porventura venham a ser realizados pela Infraero em substituição ao mencionado Pregão Presencial 019/DALC/SBGR/2011, adotando, inclusive, se necessário, as providências previstas nos arts. 113, § 2º, da Lei 8.666/1993 e 41, inciso I, alínea **b**, da Lei 8.443/1992;

9.4. dar ciência desta deliberação às interessadas; e

9.5. determinar o arquivamento deste processo.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1536-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.



13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 010.148/2010-8

Natureza: Representação.

Unidade: Funai – Coordenação Regional de Dourados/MS.

Responsável: Margarida de Fátima Nicoletti (404.548.781-68).

Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/MS (00.414.607/0022-42).

Advogado constituído nos autos: Jordachy Massayuky Alencar Ohira (OAB/MS 11.176).

Sumário: REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DA RESPONSÁVEL. PROVIMENTO PARCIAL. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

A representação originou-se de relatório da Equipe de Auditoria designada pela Portaria-Secex/MS 68/210, de 19/1/2010, que noticiou possíveis irregularidades em procedimentos licitatórios na Funai, em Dourados/MS, em especial no Pregão 24/2008, processo 008788.085/2008-DV (fls. 271/302), para contratação de veículos de passeio, a serem utilizados em trabalhos de identificação e delimitação de terras indígenas.

2. Realizada a análise preliminar, a Secex/MS, em uniformidade de pareceres de seus níveis de instrução (844/845, v. 4), propôs audiência da Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti, Administradora Executiva Regional da Funai do Cone Sul do MS, com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, cujo histórico dos fatos, o exame das razões de justificativa e as propostas da unidade técnica transcrevo a seguir:

“Trata o presente processo de representação formulada pela Equipe de Auditoria designada pela Portaria-Secex/MS 68, de 19/1/2010, a qual trouxe elementos que indicam ter havido direcionamento de fornecedor, montagem de peças processuais, manipulação de procedimento licitatório, irregularidades na definição de preços e superfaturamento, no âmbito da Fundação Nacional do Índio – Funai, em Dourados /MS, mais precisamente, no Processo 008788.085/2008-DV – Pregão 24/2008 (fls. 271-302/Vol. 1). O mencionado procedimento licitatório tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de locação de veículos.

2. Na instrução de fls. 702-705/Vol. 3, o Auditor-Instrutor afirma que o objeto do Pregão 24/2008 foi adjudicado à empresa Locadora de Veículos Grandourados Ltda. em 21/10/2008 (fl. 602/Vol. 3) e que, na mesma data, o procedimento foi homologado pela substituta da Administradora Regional do Cone



Sul/MS, Sr^a Tânia Marisa D. S. V. Matos (fl. 613/Vol. 3). A bem da verdade, o Pregão 24/2008 foi homologado pela Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti, conforme se depreende do documento acostado à fl. 612/Vol. 3). O documento de fl. 613, assinado pela Sr^a Tânia, autoriza a emissão da respectiva nota de empenho e a elaboração/publicação do contrato.

3. Cumpridos os procedimentos inerentes à licitação, foi celebrado, em 18/12/2008, o Contrato 243/2008, entre a Fundação Nacional do Índio – Funai e a empresa Locadora de Veículos Grandourados Ltda. De acordo com a Cláusula Quinta, o ajuste vigorará até 31 de dezembro, prazo este que tem como termo *a quo* o dia 8/1/2009, data em que o extrato de contrato foi publicado no DOU de 8/1/2009 (fl. 628/Vol. 3). Já a Cláusula Sexta da avença define em R\$ 5.200,00 o valor mensal da despesa, perfazendo em R\$ 147.000,00 o valor quadrimestral a ser desembolsado.

4. A par do relatado nos itens 2 e 3 acima, o signatário da instrução de fls. 702-705/Vol. 3 realizou pesquisa no Sistema SIAFI e constatou que houve apenas quatro pagamentos à empresa Locadora de Veículos Grandourados Ltda. realizados pela Funai/Administração Executiva Regional do Cone Sul (UG 194064) no exercício de 2009. Na verdade, foram três, uma vez que o desembolso de R\$ 1.704,00 ocorreu em 9/4/2008 (2008OB900273) – vide fl. 698/Vol. 3.

Nota Fiscal/Referência no Processo	Ordem Bancária/Referência no Processo	Valor Pago
Locação de um veículo para o GT designado pela Portaria 232/PRES, de 17/3/2008 (*)	2008OB900273, de 9/4/2008 (fl. 698/Vol. 3)	1.704,00
NF 890, de 30/12/2008 (fl. 632/Vol. 3)	2009OB800109, de 19/3/2009 (fl. 699/Vol. 3)	9.905,50
NF 954, de 15/4/2009 (fl. 650/Vol. 3)	2009OB800260, de 27/4/2009 (fl. 701/Vol. 3)	7.483,06
NF 987 (**)	2009OB800482, de 18/6/2009 (fl. 700/Vol. 3)	14.639,63

(*) A Ordem Bancária 2008OB900273 não menciona o documento fiscal que está sendo quitado.

(**) A NF 987 não consta dos autos, sendo apenas mencionada no histórico da 2009OB800482, de 18/6/2009.

5. O Auditor-Instrutor afirma ainda que, dentre a documentação constante dos autos, detectou a presença das notas fiscais elencadas na tabela abaixo. A partir desta relação de notas, concluiu que todos os valores pagos à Locadora de Veículos Grandourados Ltda. não são provenientes da execução, ainda que parcial, do objeto do Contrato 243/2008, mas sim, decorrentes de contratações diretas da mesma empresa para realização de outros serviços estranhos ao citado ajuste. Para corroborar a sua opinião, citou o documento anexado às fls. 647-649/Vol. 3, intitulado “Condições para Aluguel”, expedido, em 15/4/2009, pela Locadora de Veículos Grandourados Ltda.

Nota Fiscal/Data de Emissão	Referência no Processo	Valor da Nota
890, de 30/12/2008	fl. 632/Vol. 3	10.000,00
954, de 15/4/2009	fl. 650/Vol. 3	8.264,00
994, de 30/6/2009	fl. 656/Vol. 3	19.640,00

6. Na sequência, o Auditor-Instrutor tece considerações acerca dos pagamentos vinculados às Notas Fiscais 890, 954 e 994. Em relação à primeira nota fiscal, afirma que apesar de o pagamento de R\$ 9.905,50 aparentar ser resultado de uma contratação direta, não parece ter relação com o conteúdo exposto no Despacho de fl. 637/Vol. 3, da lavra da Sr^a Tania Marisa D.S.V Matos. Já em relação à segunda nota fiscal, assevera tratar-se de contratação direta sem justificativa. Por fim, no que tange à terceira nota fiscal, declara que, ante a inexistência de documentação comprobatória, pairam dúvidas sobre a prestação dos serviços de locação de veículos que acarretou o pagamento de R\$ 14.639,93.

7. Em relação às provas de áudios carreadas aos autos pela CGU e ao depoimento prestado pela gerente da locadora à Polícia Federal, o Auditor-Instrutor declara que os mesmos não possuem conteúdo suficiente para caracterizar a influência dos dirigentes da empresa Veículos Grandourados Ltda. na condução de procedimento licitatório levado a termo pela Funai.



8. Ainda de acordo com o signatário da instrução de fls. 702-705/Vol. 3, a ocorrência de superfaturamento e de direcionamento do Pregão 24/2008 ficam prejudicadas, uma vez que não houve pagamentos referentes aos serviços pactuados no Contrato 243/2008.

9. Por fim, o Auditor-Instrutor declara que, considerando os pagamentos efetuados em relação a outros serviços de locação, por meio de contratações diretas irregulares realizadas com a Locadora de Veículos Grandourados Ltda., sobretudo pela ausência de justificativas e de cotações devidas, cujos recursos foram utilizados à conta daqueles que deveriam ser aplicados no objeto contratado resultante do Pregão 24/2008, mister se faz ouvir a gestora da Funai, em Dourados, pelos atos praticados em desconformidade com a legislação vigente.

10. A proposta de audiência da gestora da Funai em Dourados consta da conclusão da instrução de fls. 702-705/Vol. 3. Tal proposta foi encampada pelos escalões superiores da Secex/MS e devidamente implementada pelos Ofícios/Secex/MS 958 e 1040, de 12/7/2010 e 26/7/2010, respectivamente (fls. 709-710.A/Vol. 3 e 712-713 e 716/Vol. 3). A emissão de novo expediente de audiência deu-se em virtude da ausência da gestora nas tentativas de entrega do Ofício/Secex/MS 958. A entrega do Ofício/Secex/MS 1040, de 26/7/2010 foi precedida de contatos telefônicos e por e-mail entre o Gabinete da Secex/MS e a gestora (fl. 711/Vol. 3).

11. A resposta ao Ofício/Secex/MS 1040, de 26/7/2010 foi apresentada tempestivamente e encontra-se anexada às fls. 718-736/Vol. 3.

II – ANÁLISE

12. A fim de facilitar a compreensão dos fatos, as irregularidades serão justapostas às respectivas razões de justificativas. Logo a seguir, será feita a análise.

12.1. Responsável Margarida de Fátima Nicoletti

12.1.1. **Irregularidade** – autorizar os pagamentos, respectivamente, dos valores de R\$ 1.720,45, referente à locação de um veículo ao GT da Portaria 232/PRES, de 17/3/2008; de R\$ 9.905,50, referente à Nota Fiscal 890; de R\$ 7.483,06, referente à Nota Fiscal 95 (954) e de R\$ 14.639,63, aparentemente relacionado à Nota Fiscal 987; os quais foram decorrentes de contratações diretas irregulares, sem justificativas e desprovidas de cotações de preços e do enquadramento legal correspondente, utilizando-se, para tanto, de recursos que deveriam ser aplicados no objeto do Contrato 243/2008, de 18/12/2008, assinado com a Locadora de Veículos Grandourados Ltda.

12.1.2. **Razões de Justificativas** (fls. 718-736/Vol. 3). O representante legal da Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti inicia a peça em que apresenta suas razões de justificativa por um relato do que foi abordado na instrução de fls. 702-705/Vol. 3. Vencida essa etapa, começa a tecer considerações sobre todos os pontos abordados na instrução retrocitada. Embora a peça de defesa abarque assuntos que sequer foram objeto da audiência da Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti, a análise a ser desenvolvida adiante ficará adstrita à irregularidade constante do Ofício/Secex/MS 1040, de 26/7/2010. No que tange à irregularidade apontada pelo TCU, o representante legal da gestora apresentou os seguintes argumentos:

Das Justificativas apresentadas para a realização do certame

Do que se extrai dos documentos contidos às fls. 272-273, a Chefe do Setor Administrativo – SEAD, Sr^a Tânia Marisa D.S.V. Matos, justifica a contratação ante a situação de eminente (sic) perigo experimentada pelos antropólogos na 1^a fase dos trabalhos quando do cumprimento do TAC firmado entre o Ministério Público Federal e a FUNAI.

No aludido TAC, o MPF impunha à FUNAI a responsabilidade pela realização de estudos antropológicos para identificação de áreas ocupadas por indígenas na região sul do Estado de Mato Grosso do Sul, para posterior requerimento judicial de demarcação de área indígena.

O que não contém no Processo de Representação é o fato de que o MPF neste TAC estabeleceu prazo de cumprimento da 1^a etapa dos estudos antropológicos, impondo, em caso de omissão/negligência da FUNAI, multa de R\$ 1.000,00 por dia.

Em decorrência do que ficara estabelecido no TAC, em especial da multa de R\$ 1.000,00 por dia em caso de descumprimento, os estudos antropológicos por técnicos recomendados pela FUNAI passaram a ter prioridade máxima, eis que, em caso de descumprimento, aí sim o erário seria prejudicado. Como se



não bastassem tais argumentos, destaca-se que o órgão indigenista em Dourados/MS não detinha frota para executar tais tarefas estabelecidas no TAC.

Nesse diapasão, forçoso é remeter à atual jurisprudência do TCU, in verbis (Acórdão 2368/2009-TCU-Plenário):

De acordo com o novo entendimento desta Corte, a contratação direta também seria possível quando a situação de emergência decorresse da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois, a inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela Administração.

R\$ 1.720,45 – referente à locação de um veículo ao GT da Portaria 232/PRES, de 17/3/2008

Do que se percebe dos documentos colacionados em DOC. 01, o pagamento do importe de R\$ 1.720,45, corresponde à locação de 1 veículo para atender ao GT da Portaria 232/PRES, de 17/3/2008, com a finalidade de realizar estudos complementares necessários a identificação e delimitação da terra indígena Panambi, localizada no município de Douradina/MS.

Nos documentos que envolvem tal locação, cujo pagamento corresponde a R\$ 1.720,45, a dispensa da licitação fora ancorada no inciso II, do art. 24 da Lei de Licitações, em razão do valor ser menor do que R\$ 8.000,00. Porém tal fato ainda exige a cotação de pelo menos 3 empresas, e neste caso, das 3 empresas que responderam a cotação, a locadora de Veículos Grandourados Ltda. apresentou menor valor – R\$ 1.900,00, que no ato do pagamento, como o fornecedor não é optante do SIMPLES, o DARF fora descontado importando em um pagamento no valor de R\$ R\$ 1.720,45.

Deste pagamento, as razões estão dispostas, todos os orçamentos apresentados e as justificativas devidamente explanadas, sendo que o valor fora pago pela Administração em razão de que ainda não havia sido liberado recurso no sistema para o GT dos antropólogos para tal data.

R\$ 9.905,50 – referente à Nota Fiscal 890

R\$ 14.639,63 – aparentemente relacionado à Nota Fiscal 987

Os dois pagamentos retroindicados serão objeto de análises concomitantes, em razão do *modus operandi* dos mesmos.

A Nota Fiscal 890 refere-se à locação de dois veículos para atender a Administração Executiva Regional do Cone Sul – FUNAI de Dourados.

A Nota Fiscal 987 refere-se à locação de um veículo tipo popular pelo período de 18/2/2009 a 18/5/2009, portanto 4 meses.

Percebe-se que as solicitações de tais contratações são feitas pela mesma pessoa, Sr^a Tânia Marisa S.D.V Matos, enquanto ocupante do cargo de Chefe do SEAD, e ambas são endereçadas à mesma pessoa, a Administradora Substituta Regional Executiva, a Sr^a Tânia Marisa S.D.V Matos.

Fora também a Sr^a Tânia Marisa S.D.V Matos quem também autorizou o pagamento enquanto Administradora Substituta nos dois contratos em comento.

Não existe nos autos nenhuma participação da peticionaria na autorização dos indigitados pagamentos, inclusive no período que as negociações ocorreram, acredita-se que a peticionaria encontrava-se em férias, ou em viagem a Brasília/DF, na Funai da capital federal, tratando de questões referentes às constantes movimentações acaloradas de indígenas do Cone Sul deste estado.

Do que se percebe das assinaturas constantes das notas fiscais que acompanham os DOC. 3 e DOC. 4 que englobam os pagamentos em tela, ambos tem como fiscal do contrato o servidor Jonas Rosa, o qual poderá trazer informações a Vossa Senhoria, no que diz respeito a efetiva realização dos serviços contratados e pagos à Locadora de Veículos Grandourados Ltda., voltando a informar que o domicílio do Sr. Jonas Rosa é a Funai de Itanhaem/SP.

Importa mencionar que com relação aos pagamentos supra descritos, R\$ 9.905,50 e R\$ 14.639,63, ambos correspondem a valores líquidos, já abatido o DARF, eis que o valor dos serviços importaram em R\$ 10.000,00 e R\$ 15.750,00.

Agora se a mesma Sr^a Tânia Marisa S.D.V Matos, poderia solicitar contratações, autorizar pregão e também autorizar o pagamento não é esta peticionaria que se estenderá nesta análise, sendo acerto que em caso de dúvidas, a pessoa mais indicada a responder tais questionamentos com certeza é a Sr^a Tânia Marisa S.D.V Matos, cujo endereço pode ser obtido na Funai em Dourados/MS.

**R\$ 7.483,06 – referente a Nota Fiscal 95 (954)**

Antes de quaisquer outras indagações, acredita-se que o número da Nota Fiscal constante do processo é na verdade 954, e não 95, eis que certamente estamos diante de um erro material oriundo do TCU.

Imagina-se tratar da Nota Fiscal 954, diante do fato que o valor integral desta nota é de R\$ 8.264,00, e após descontado o DARF, o valor líquido do pagamento foi de R\$ 7.483,06, conforme se comprova dos documentos constantes do DOC 4.

Emerge das fls. 637 as declarações da Chefe do SEAD Tânia Marisa D. S. V. Matos, que argumentou o que se segue: Em tempo, no período de 27/1 a 17/2/2009, esta ERA-CS ficou ocupada por um grupo de indígenas e os carros foram recolhidos à delegacia de Polícia Federal, com o fim de salvaguardar o patrimônio da União. Contudo, os chefes de postos, o chefe do serviço de administração, continuaram exercendo suas funções junto à comunidade indígena, razão, devido a emergência, de ter esta ERA-CS solicitado a locação temporária de tais veículos (sic).

Ante a justificativa de situação emergencial pela Chefe do SEAD, que inclusive colacionou recortes da mídia eletrônica e de regular circulação – fls. 640/641, a contratação dos serviços de locação de veículos foram realizados na modalidade compra direta, com escopo no art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações, valendo-se para tanto dos valores disponibilizados para atender o GT dos antropólogos.

Da forma como foi anteriormente esposada, o cronograma dos trabalhos do GT dos antropólogos não ocorreu da maneira com a qual fora idealizada, eis que a comoção pública partindo principalmente da classe ruralista de todo o Estado de Mato Grosso do Sul, impediu que os trabalhos fossem realizados a contento.

Prova disso, é o fato de que do valor de R\$ 150.000,00 disponibilizados para o Contrato 243/2008, firmado com a Locadora de Veículos Grandourados Ltda., para atender o GT de antropólogos para identificação de áreas para demarcação, apenas R\$ 43.654,00 foram utilizados.

Diante da situação de emergência apresentada pela Chefe do SEAD e na oportunidade também Administradora Substituta, a mesma entendeu valer-se dos recursos que estavam disponíveis, mas claro, somente a Chefe do SEAD Tânia Marisa D. S. V. Matos, poderá conceder maiores informações, até porque fora ela quem desenvolveu todo o procedimento burocrático, para a compra direta do serviço, com auxílio acredita-se da servidora Eunice, que era quem detinha conhecimento técnico para tanto.

Conclusão

Ficou restado que a peticionaria não teve nenhuma participação em contratações diretas irregulares, sendo que as que houveram ou foram gerenciadas pela Administradora Substituta, ou foram devidamente embasadas, sendo certo que todas as pessoas anteriormente declinadas pela peticionaria poderiam bem apresentar informações de interesse de Vossa Senhoria.

12.1.3. Análise

12.1.3.1. Preliminarmente, cabe registrar que as razões de justificativa apresentadas pelo representante legal da Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti trouxeram aos autos documentos que elucidaram em que circunstâncias foram realizadas as contratações diretas questionadas na audiência expedida por esta Unidade Técnica. Esclareceram ainda que o cronograma de trabalhos dos antropólogos, profissionais esses que usariam os carros provenientes do Contrato 243/2008, não foi executado de acordo com o planejado. E, finalmente, que, dadas as necessidades prementes da Entidade Indigenista, parte dos recursos destinados ao trabalho dos antropólogos foi usado em novas locações de veículos.

12.1.3.2. Conforme documentação acostada às fls. 737-757/Vol. 3, a despesa de R\$ 1.720,45 foi realizada no bojo do Processo 08788.0045/2008-DV. Trata-se da Dispensa de Licitação 55/2008 (art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93), que teve por objeto a locação de veículo tipo FIAT 4 portas, movido a gasolina, direção hidráulica e com quilometragem livre. Tal veículo foi usado pelo Grupo de Trabalho designado pela Portaria/PRE 232, de 17/3/2008, que teve como missão realizar estudos complementares necessários à identificação da terra indígena Panambi, localizada no município de Douradina/MS.

12.1.3.3. A documentação trazida aos autos pelo representante legal da gestora revela ainda que foi feita uma pesquisa de preços entre três fornecedores (Locadora de Veículos Grandourados Ltda., Líder Auto Locadora S/S e Trapézio Locação e Intermediação Ltda.) e a contratação do serviço obedeceu ao



critério do menor preço. A despesa foi devidamente empenhada (2008NE900057, de 2/4/2008, no valor de R\$ 1.900,00 – fl. 753/Vol. 3) e quitada (2008OB900273, de 9/4/2008, no valor de R\$ 1.720,45 – fl. 756/Vol. 3). Do valor bruto da Nota Fiscal 577 (R\$ 1.900,00 – fl. 754/Vol. 3), foram deduzidos R\$ 179,55, a título de tributos federais (2008DF900053, de 9/4/2008), razão pela qual o valor líquido pago à empresa Locadora de Veículos Grandourados Ltda. foi de R\$ 1.720,45.

12.1.3.4. A despesa de R\$ 1.720,45, questionada na audiência, não se refere ao Contrato 243/2008 e nem foi quitada indevidamente com dotações/recursos destinados a honrar os compromissos assumidos no mencionado ajuste. Isso porque o Contrato retrocitado foi celebrado em dezembro de 2008 e passou a vigorar em janeiro de 2009 (vide item 3 acima). Já o pagamento da despesa questionada, ocorreu em abril de 2008 (vide item 12 acima).

12.1.3.5. Ademais, afora a menção da marca FIAT no documento de fl. 742, vista de forma isolada, não há nenhuma ressalva a fazer em relação procedimento adotado pelos setores técnicos da Fundação Nacional do Índio no que tange à despesa de R\$ 1.720,45, quitada por meio da 2008OB900273, de 9/4/2008.

12.1.3.6. No que tange às despesas de R\$ 9.905,50, R\$ 14.639,63 e R\$ 7.483,06, verifica-se, a partir da análise da documentação acostada às fls. 603-655/Vol. 3 e 758-795/Vol. 3, que as mesmas foram realizadas no bojo do Processo 008788.00085/2008-DV. Tal processo refere-se ao Pregão Eletrônico 24/2008 e, consequentemente, ao Contrato 243/2008.

12.1.3.7. A despesa referente à **Nota Fiscal 890** foi devidamente empenhada (2008NE900473, de 18/12/2008, no valor de 10.000,00 – fls. 633-634/Vol. 3 e 764-765/Vol. 3) e quitada (2009OB800109, de 19/3/2009, no valor de R\$ 9.905,50 – fl. 770/Vol. 3). Do valor bruto da Nota Fiscal 890 (**R\$ 10.000,00 – fl. 766/Vol. 3**), foram deduzidos R\$ 94,50, a título de tributos federais (2009DF800056, de 19/3/2009 – fl. 769/Vol. 3), razão pela qual o **valor líquido** pago à empresa Locadora de Veículos Grandourados Ltda. foi de **R\$ 9.905,50**.

12.1.3.8. A par do relatado no subitem 12.1.3.6 acima, a despesa constante da Nota Fiscal 890 não se refere ao Contrato 243/2008. O documento fiscal foi emitido em **30/12/2008** e o mencionado ajuste, de acordo com o disposto na Cláusula Quinta, passou a vigorar a partir de **8/1/2009** (fl. 628/Vol. 3). Além disso, a pesquisa ao SIASG (consulta desembolso), realizada em 1º/7/2010, revela que nenhum pagamento foi realizado no âmbito do Contrato 243/2008 até aquela data (fls. 692-694/Vol. 3). Em nova consulta ao Siafi, realizada em 19/4/2011, foram constatados os mesmos pagamentos à Locadora de Veículos Grandourados Ltda. já listados no item 21 da instrução de fls. 702-705/Vol. 3, sobre os quais, naquela assentada, já pairava a suspeita de que não tinham correlação com o Contrato 243/2008 (fls. 810-817/Vol. 4).

12.1.3.9. Ao contrário do que afirma o representante legal da Srª Margarida de Fátima Nicoletti, sua cliente teve participação ativa nos atos de formação da despesa, conforme se depreende da nota de empenho acostada às fls. 633-634/Vol. 3 e 764-765/Vol. 3, devidamente assinada por ela. Da análise da documentação trazida aos autos, restou comprovado que a Administração da Funai/Dourados usou dotações/recursos do Contrato 243/2008 para quitar despesas estranhas ao objeto do mesmo. A situação é agravada pelo fato de que se tentou dar uma roupagem legal à despesa ao incluí-la no Processo 008788.00085/2008-DV (vide subitem 12.1.3.6 acima).

12.1.3.10. A despesa relativa à **Nota Fiscal 987** foi devidamente empenhada (2008NE900473, de 18/12/2008, no valor de 10.000,00 – fls. 633-634/Vol. 3 e 764-765/Vol. 3 e 2009NE900126, de 2/6/2009, no valor de R\$ 20.250,00 – fls. 778 e 780/Vol. 3) e quitada (2009OB800482, de 18/06/2009, no valor de R\$ 14.639,63 – fl. 772/Vol. 3). Do valor bruto da **Nota Fiscal 987 (R\$ 15.750,00 – fl. 779/Vol. 3)**, foram deduzidos R\$ 1.110,37, a título de tributos federais (2009DF800173, de 18/6/2009 – fl. 783/Vol. 3), razão pela qual o **valor líquido** pago à empresa Locadora de Veículos Grandourados Ltda. foi de **R\$ 14.639,63**.

12.1.3.11. A despesa constante da Nota Fiscal 987 não se refere ao Contrato 243/2008. Isso porque a pesquisa ao SIASG (consulta desembolso), realizada em 1º/7/2010, revela que nenhum pagamento foi realizado no âmbito do Contrato 243/2008 até aquela data (fls. 692-694/Vol. 3). Em nova consulta ao Siafi, realizada em 19/4/2011, foram constatados os mesmos pagamentos à Locadora de Veículos Grandourados Ltda. já listados no item 21 da instrução de fls. 702-705/Vol. 3, sobre os quais, naquela



assentada, já pairava a suspeita de que não tinham correlação com o Contrato 243/2008 (fls. 810-817/Vol. 4).

12.1.3.12. Neste caso, a Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti também participou dos atos de formação da despesa, conforme se depreende dos documentos anexados às fls. 633-634/Vol. 3; 764-765/Vol. 3 e fls. 778 e 780/Vol. 3. Novamente, ficou caracterizado que a Administração da Funai/Dourados usou dotações/recursos do Contrato 243/2008 para quitar despesas estranhas ao objeto do mesmo. A situação é agravada pelo fato de que se tentou dar uma roupagem legal à despesa ao incluí-la no Processo 008788.00085/2008-DV (vide subitem 12.1.3.6 acima).

12.1.3.13. De fato, a **Nota Fiscal 954** foi erroneamente identificada tanto na proposta de encaminhamento da instrução de fls. 702-705/Vol. 3 como no Ofício/Secex/MS 1040, de 26/7/2010. Onde se lê: Nota Fiscal 95; leia-se: Nota Fiscal 954. A despesa referente à Nota Fiscal 954 foi devidamente empenhada (2009NE900057, de 14/4/2009, no valor de R\$ 10.000,00 – fls. 790-791/Vol. 3) e quitada (2009OB800260, de 27/4/2009, no valor de R\$ 7.483,06 – fl. 794/Vol. 3). Do valor bruto da **Nota Fiscal 954 (R\$ 8.264,00 – fl. 792/Vol. 3)**, foram deduzidos R\$ 780,94, a título de tributos federais (2009DF800104, de 27/04/2009 – fl. 795/Vol. 3), razão pela qual o **valor líquido** pago à empresa Locadora de Veículos Grandourados Ltda. foi de **R\$ 7.483,06**.

12.1.3.14. Em que pese o teor do subitem 12.1.3.6, a despesa constante da Nota Fiscal 954 não se refere ao Contrato 243/2008. Isso porque o documento de fl. 652/Vol. 3 diz respeito ao pedido de autorização para pagamento de despesa de locação de veículos usados no transporte de professores, estudantes e lideranças das comunidades indígenas para a Conferência Regional de Educação Indígena. O documento acostado à fl. 809/Vol. 4 ratifica a realização do evento na cidade de Dourados, entre os dias 30/3 e 4/4/2009. Além do aspecto mencionado, a empresa não precisaria apresentar à Fundação Nacional do Índio uma nova proposta de locação, se a despesa fosse, realmente, atrelada ao Contrato 243/2008 (fls. 647-649/Vol. 3), ajuste este precedido de licitação (Pregão Eletrônico 24/2008).

12.1.3.15. Em relação ao caso relatado no subitem anterior, a Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti teve participação ativa nos atos de formação da despesa, uma vez que autorizou o setor competente a adotar as providências requeridas no Memorando 36/STE/ERA-CS/2009 (fl. 652/Vol. 3) e, ainda, assinou a Nota de Empenho 2009NE900057, anexada às fls. 790-791/Vol. 3. Mais uma vez, ficou demonstrado que a Administração da Funai/Dourados usou dotações/recursos do Contrato 243/2008 para quitar despesas estranhas ao objeto do mesmo. A situação é agravada pelo fato de que se tentou dar uma roupagem legal à despesa ao incluí-la no Processo 008788.00085/2008-DV (vide subitem 12.1.3.6 acima).

12.1.3.16. Em razão do conteúdo dos subitens 12.1.3.1 a 12.1.3.15, opinamos no sentido de que o Tribunal acate as razões de justificativa apresentadas pelo representante legal da Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti inerentes ao pagamento de **R\$ 1.720,45** (NF 577, de 2/4/2008 – fl. 754/Vol. 3) e rejeite as relativas aos pagamentos de **R\$ R\$ 9.905,50** (NF 890, de 30/12/2008 – fl. 766/Vol. 3); de **R\$ 14.639,63** (NF 987, de 16/9/2009 – fl. 779/Vol. 3) e **R\$ 7.483,06** (NF 954, de 15/04/2009 – fl. 792/Vol. 3). Consequentemente, sugerimos ainda que seja aplicada à Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti a multa capitulada no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

III – DISPOSIÇÕES FINAIS

13. De todo o conteúdo deste processo, salta aos olhos o grau de desorganização administrativa da unidade da Fundação Nacional do Índio, localizada na cidade de Dourados/MS. Inicialmente, tentou-se contratar com dispensa de licitação empresa especializada na locação de veículos com o objetivo de viabilizar o trabalho de identificação e delimitação de terras indígenas (fls. 272-273 e 291-296/Vol. 1). A tentativa foi rechaçada pela Procuradoria Federal Especializada, por meio do Parecer 17/2008, que, em suas conclusões, recomendou que a contratação fosse precedida de licitação (302-306/Vol. 3).

14. Verificou-se ainda que nenhum dos quatro pagamentos elencados no expediente de audiência da Secex/MS (Ofício/Secex/MS 1040, de 26/7/2010) tem relação com o objeto do Pregão Eletrônico 24/2008 e, consequentemente, com o do Contrato 243/2008. No entanto, a Administração da Funai usou de expediente ilegal ao incluir as despesas relativas às Notas Fiscais **890** (fl. 766/Vol. 3), **987** (fl. 779/Vol. 3) e **954** (fl. 792/Vol. 3) no Processo 008788.00085/2008-DV. Ademais, tal conduta caracteriza



fracionamento de despesas, o que é vedado pelo art. 23, § 5º, da Lei 8666/93 (vide subitem 12.1.3.6 acima).

15. Ao compulsar os autos, percebe-se que a Representação da Funai, em Dourados/MS, tem o hábito de recorrer ao art. 24, inciso IV, da Lei 8666/93, para justificar as suas contratações diretas. À exemplo do relatado no item 13 acima, nem sempre, a situação vivenciada pela Entidade amolda-se ao Estatuto das Licitações e Contratos e à jurisprudência do Tribunal. Neste caso concreto, ficou evidenciado a deficiência do planejamento da Entidade. A fim de evitar falhas de igual teor no futuro, opinamos no sentido de que seja feito, nos termos da Portaria/Segecex 9, de 31/3/2010, o seguinte alerta à Funai/Dourados-MS: a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não deve se originar, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, ou seja, não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação (Decisão 347/1994-Plenário, 627/1999 – Plenário e Acórdão 667/2005-Plenário)

16. Embora a situação não tenha sido abordada no expediente de audiência, até mesmo porque somente foi revelada com a documentação trazida aos autos pelo representante legal da Srª Margarida de Fátima Nicoletti, seria de bom alvitre alertar a representação da Funai, em Dourados/MS, sobre a flagrante violação do princípio da segregação de funções evidenciada nos documentos acostados às fls. 762, 771, 776/Vol. 3. Na ocasião, a Srª Tânia Marisa Dantas da Silva Vieira Matos requer providências que, *a posteriori*, ela mesma autoriza.

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Em face do exposto, submetemos o presente processo à consideração superior com as seguintes propostas:

17.1. **conhecer**, com fulcro no art. 237, inciso V, e 246 do Regimento Interno, da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

17.2. **acatar** as razões de justificativa apresentadas pelo representante legal da Srª Margarida de Fátima Nicoletti no que tange ao pagamento de R\$ 1.720,45, quitado por meio da 2008OB900273, de 9/4/2008 (subitens 12.1.3.2 a 12.1.3.5 acima);

17.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelo representante legal da Srª Margarida de Fátima Nicoletti no que concerne aos pagamentos de R\$ 9.905,50, R\$ 14.639,63 e R\$ 7.483,06, quitados, respectivamente, pelas Ordens Bancárias 2009OB800109, de 19/3/2009; 2009OB800482, de 18/6/2009 e 2009OB800260, de 27/4/2009, tendo em vista que tais despesas referem-se a contratações diretas estranhas ao objeto do Pregão Eletrônico 24/2008 e do Contrato 243/2008, caracterizando, portanto, fracionamento de despesas, o que é vedado pelo art. 23, § 5º, da Lei 8.666/93. (subitens 12.1.2.7 a 12.1.3.15 acima);

17.4. **aplicar** à Srª Margarida de Fátima Nicoletti a multa capitulada no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, 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), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada desde a data do Acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo pagamento, se for quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

17.5. **autorizar**, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, caso não atendida as notificações;

17.6. **alertar**, nos termos da Portaria/Segecex 9, de 31/3/2010, a Fundação Nacional do Índio – Funai/Administração Executiva Regional do Cone Sul acerca dos seguintes fatos:

17.6.1. uso frequente e incorreto da disposição contida no art. 24, inciso IV, da Lei 8666/93, uma vez que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não deve se originar, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, ou seja, não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação (Decisão 347/1994-Plenário, 627/1999 – Plenário e Acórdão 667/2005-Plenário);



17.6.2. inobservância do princípio da segregação de funções, uma vez que, em documentos constantes do Processo 008788.00085/2008-DV (fls. 762, 771, 776/Vol. 3), a Sr^a Tânia Marisa Dantas da Silva Vieira Matos requer providências que, *a posteriori*, ela mesma autoriza.

17.6.3. **arquivar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso IV, do RI/TCU, c/c o art. 40, inciso V, da IN/TCU 191/2006, uma vez que o mesmo cumpriu com o objetivo para o qual foi constituído.”

É o Relatório.

VOTO

A representação originou-se de relatório da Equipe de Auditoria designada pela Portaria-Secex/MS 68/210, de 19/1/2010, que noticiou possíveis irregularidades em procedimentos licitatórios na Funai, em Dourados/MS, em especial no Pregão 24/2008, processo 008788.085/2008-DV (fls. 271/302), para contratação de veículos de passeio, a serem utilizados em trabalhos de identificação e delimitação de terras indígenas.

2. Restringindo a análise apenas às irregularidades imputadas à responsável, pelas quais ela foi devidamente ouvida em audiência (fls. 714/736), passo a fazer alguns destaques sobre os fatos narrados, os levantamentos realizados, a resposta da audiência, bem como sobre a instrução e a proposta da Secex/MS, constante das fls. 839/843.

3. Quanto ao pagamento referente ao Recibo 890, acostado à fl. 632, ao contrário do que entendeu a Secex/MS, vejo tratar-se de despesa referente ao contrato 243/2008, não podendo ser considerado como decorrente de uma contratação direta para a realização de outros serviços não relacionados ao referido pacto. De fato, é possível notar que houve uma prestação de serviço antes da vigência estabelecida no contrato 243/2008 firmado no dia 18/12/2008 (fl. 627), que só se daria com a publicação do extrato (8/14/09 – fl. 628). Entretanto, o empenho da despesa (2008NE900473), ocorrido no dia da assinatura do ajuste (18/12/08), foi devidamente realizado e é possível constatar que a nota de empenho vincula a despesa ao pregão 24/2008 e ao processo que deu origem ao termo em questão, conforme se vê à fl. 633. A despeito de não constar do sistema Siasg pagamentos referentes ao contrato em exame, nota-se que no Siafi a despesa foi paga à contratada, conforme Ordem Bancária 2009OB800109, de 19/3/2009 (fl. 699, v. 3), que relaciona a despesa ao empenho 2008NE900473.

4. É de se observar que as duas outras impugnações de pagamentos, segundo apontado pela Secex/MS (Recibos 954, fl. 792; e 987, fl. 779) fazem igual menção à inexistência de lançamento de despesas no Siasg referentes ao contrato 243/2008. Contudo, no sistema Siafi ambos os recibos estão devidamente relacionados às ordens bancárias correspondentes (2009OB800260, fl. 701; e 2009OB800482, fl. 700) e se vinculam aos respectivos empenhos prévios (2009NE900057, fl. 790; e 2009NE900126, fl. 778) que, por sua vez, indicam relação com o contrato 243/2008 e com o Pregão 24/08.

5. Resta, agora, verificar a irregularidade pela qual a Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti foi ouvida em audiência. Conforme se vê no Ofício/Secex/MS 1040, de 26/7/2010, a responsável foi interpelada quanto à autorização dos pagamentos referentes aos Recibos 890, 954 e 987 que, segundo se pensava, seriam decorrentes de contratações diretas irregulares, sem justificativas e desprovidas de cotações de preços e do enquadramento legal correspondente, utilizando-se, para tanto, de recursos que deveriam ser aplicados no objeto do contrato 243/2008, de 18/12/2008, assinado com a Locadora de Veículos Grandourados Ltda.

6. Uma vez que verifiquei que referidos pagamentos estão devidamente lançados no sistema Siafi e formalmente ligados ao contrato 243/2008, entendo que não é razoável sustentar todas as irregularidades imputadas à responsável apenas com base em uma única informação retirada do sistema Siasg.

7. E se não se pode afirmar que os pagamentos realizados não estavam vinculados ao contrato em questão, o qual foi devidamente licitado, não há que se falar em irregularidade das despesas referentes aos recibos citados.



8. De todo o exame empreendido, observei apenas que não se deveria ter realizado um serviço antes do início da vigência do contrato correspondente, embora este já estivesse devidamente assinado. Dessa irregularidade, entendo que basta determinar à Funai, em Dourados/MS, que não mais admita a realização de serviços fora da vigência de seu respectivo contrato, em respeito ao art. 66 da Lei 8.666/93.

Ante essas considerações, Voto por que o Tribunal de Contas de União aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

Sala das Sessões, em 8 de junho de 2011.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 1537/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.148/2010-8.
2. Grupo II – Classe VII – Representação
- 3.1. Interessada: Secretaria de Controle Externo do TCU/MS (00.414.607/0022-42).
- 3.2. Responsável: Margarida de Fátima Nicoletti (404.548.781-68).
4. Unidade: Funai – Coordenação Regional de Dourados/MS.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo – MS (Secex/MS).
8. Advogado constituído nos autos: Jordachy Massayuky Alencar Ohira (OAB/MS 11.176).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação originada de relatório da Equipe de Auditoria designada pela Portaria Secex/MS 68/210, de 19/1/2010, que noticiou possíveis irregularidades em procedimentos licitatórios na Funai em Dourados/MS, em especial no Pregão 24/2008 para contratação de veículos de passeio a ser utilizados em trabalhos de identificação e delimitação de terras indígenas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. com fundamento no art. 237, V, do Regimento Interno, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pela responsável, Sr^a Margarida de Fátima Nicoletti;
- 9.3. determinar à Funai, Coordenação Regional de Dourados/MS, que não mais admita a realização de serviços fora da vigência de seu respectivo contrato, em respeito ao art. 66 da Lei 8.666/93;
- 9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1537-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.



(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLD O CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 019.249/2009-0

Natureza: Recurso em Processo Administrativo.

Órgão: Tribunal de Contas da União.

Interessados: Associação dos Técnicos da Área de Auditoria e Fiscalização do Tribunal de Contas da União – Auditec (CNPJ 10.709.296/0001-46).

Advogados constituídos nos autos: não há.

Sumário: ADMINISTRATIVO. RECURSO AO PLENÁRIO. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE TÉCNICO FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO. ALTERAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO PARA O MAIOR VENCIMENTO BÁSICO DO CARGO DE AUDITOR FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO.

RELATÓRIO

Com algumas alterações de forma, integro ao presente relatório a instrução de fls. 54/59, elaborada pela Consultoria Jurídica do TCU:

“I- INTRODUÇÃO

Trata-se de solicitação apresentada pela AUDITEC no sentido de que seja alterada a base de cálculo da Gratificação de Desempenho do cargo de Técnico Federal de Controle Externo para o maior vencimento básico da carreira de Controle Externo.

2. A Secretaria de Gestão de Pessoas (fls. 27 a 29) manifestou-se contrariamente ao pleito.

3. Por meio de despacho de fls. 30, o Secretário-Geral de Administração indeferiu o pleito.

4. Conforme se observa de despacho de fls. 31 e 32, o Presidente do TCU alinhou-se ao posicionamento da Segedam.

5. Irresignado, o interessado, desta feita, interpõe peça recursal com fulcro no artigo 107, inciso I, da Lei nº 8.112/90.

6. Por meio de despacho de fl. 53, o Ministro Aroldo Cedraz determina que esta Consultoria se manifeste sobre a peça recursal.

II- DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO DO RECORRENTE

7. Em longa peça, o recorrente, em síntese, afirma que:

a) em diversas oportunidades já alertou os dirigentes do TCU sobre as inconstitucionalidades que se perpetuam no enquadramento jurídico-funcional do cargo de nível intermediário;

b) a perpetuação das injustiças cometidas contra a categoria afronta o princípio da igualdade;

c) há violação do princípio da igualdade quando se trata desigualmente cargos iguais que possuem a mesma natureza, o mesmo grau de responsabilidade e complexidade no desempenho de suas atribuições;

d) a análise da Segep/Segedam persiste no falacioso argumento de que os cargos de AUFC-CE e TEFC-CE têm naturezas e atribuições distintas;



e) não existem atribuições de nível intermediário na Área de Controle Externo; daí, não há como considerar que os Auditores e Técnicos ocupam cargos de natureza distinta;

f) com base no caput do art. 16 da Lei nº 11.950/2009, o TCU pode ‘alterar a regulamentação da gratificação de desempenho considerando a natureza das atividades desempenhadas pelo cargo de TEFC-CE’, em atendimento aos princípios da isonomia e eficiência e à luz do Acórdão nº 1.141/2005-Plenário;

g) não é justo a utilização de bases de cálculo diferentes apenas porque os cargos exigem, para ingresso, níveis de escolaridade diferentes;

h) se a interpretação conforme a Constituição só vale quando envolve interesses do cargo de AUFC-CE, urge que as atribuições da Área de Controle Externo sejam efetivamente diferenciadas em níveis superiores e intermediários, a fim de desonerar os ocupantes do cargo de TEFC-CE do exercício das atividades classificadas como de alta complexidade;

i) não é possível que o TCU mantenha em seu quadro de pessoal servidores que desempenham atividades superiores ao cargo para os quais prestaram concurso público sem receberem, em contrapartida, os correspondentes benefícios,

8. Com base na argumentação supra, o interessado requer alteração da base de cálculo da gratificação de desempenho percebida pelos ocupantes do cargo de TEFC-CE, pretendendo que a mesma incida sobre o maior vencimento do cargo de AUFC-CE.

III – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

9. Com base no art. 30 do Regimento Interno do TCU é possível admitir a peça recursal. Assim, posicionamo-nos pelo seu conhecimento.

IV – DO EXAME DA MATÉRIA

10. Conforme se depreende dos autos, o recorrente requer a alteração da base de cálculo da Gratificação de Desempenho do cargo de Técnico Federal de Controle Externo para o maior vencimento básico da carreira de Controle Externo.

11. O argumento central do recorrente é o de que o deferimento de seu pleito atenderia aos princípios da isonomia e eficiência, eis que os cargos de AUFC-CE e TEFC-CE apresentam atribuições de mesma natureza e complexidade.

12. Entendemos que não há como dar provimento ao recurso apresentado pela AUDITEC. Posicionamo-nos em linha de concordância com os pareceres (despacho do Secretário de Gestão de Pessoas, fls. 27 a 29; despacho do Ministro-Presidente, fl. 31 e 32) já emitidos nesses autos os quais consideraram indevido e sem amparo legal o pleito apresentado pela associação. Com base no § 1º do art. 50 da Lei nº 9.784/99, pedimos vênias, inclusive, para incorporar a este parecer as razões que ali foram elencadas.

13. Feitas essas considerações iniciais, as quais, diga-se, já são suficientes para se negar provimento à peça recursal, permitimo-nos, tão-somente, comentar alguns pontos que nos parecem cruciais acerca do tema.

14. Conforme, bem lembrado pelo Secretário de Gestão de Pessoas, a resolução do presente caso concreto passa, inexoravelmente, pelo exame de diversos dispositivos da Lei nº 10.356/2001 que disciplinam a carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União. São eles:

Art. 2º O Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União é composto pela **Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União, integrada pelos cargos efetivos de:**

I – Analista de Controle Externo, de nível superior;

II – Técnico de Controle Externo, de nível médio;

III – Auxiliar de Controle Externo, de nível básico.

(...)

Art. 4º **É atribuição do cargo de Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo o desempenho de todas as atividades de caráter técnico de nível superior** relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União.

(...)



Art. 6º É atribuição do cargo de Técnico de Controle Externo – Área de Controle Externo o desempenho de todas as atividades concernentes ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União, de nível intermediário, bem como auxiliar o Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo no exercício de suas atribuições.

(...)

Art. 10. São requisitos de escolaridade para ingresso na Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União:

I – para o cargo de Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo, **diploma de conclusão de curso superior ou habilitação legal equivalente;**

(...)

III – para o cargo de Técnico de Controle Externo – Área de Controle Externo, **certificado de conclusão do ensino médio;**

(...)

Art. 15. A remuneração dos servidores integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União é composta pelo vencimento básico, **pela Gratificação de Desempenho, incidente sobre o maior vencimento básico do respectivo cargo,** e pela Gratificação de Controle Externo, incidente sobre o vencimento básico do respectivo cargo, nos percentuais e a partir das datas constantes do Anexo I desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 10.950, de 2009)

Art. 16. Aos servidores ocupantes dos cargos de Analista de Controle Externo, Técnico de Controle Externo e Auxiliar de Controle Externo é devida a Gratificação de Desempenho em percentual fixado em até 80% (oitenta por cento), calculada conforme a natureza das atividades desempenhadas pelo servidor e o implemento de metas, na forma estabelecida em ato do Tribunal de Contas da União.

(Redação dada pela Lei nº 10.950, de 2009)

§ 1º **O ato a que se refere o caput deste artigo poderá fixar percentuais mínimos e máximos de Gratificação de Desempenho em razão das atribuições exercidas, bem como ponderar, de maneira diferenciada, o exercício das atividades inerentes a cada cargo.**

(Redação dada pela Lei nº 10.950, de 2009)

15. De plano, observa-se que o art. 15 supratranscrito é claro ao estabelecer que a gratificação de desempenho a ser percebida pelos Técnicos de Controle Externo incide sobre o maior vencimento básico do respectivo cargo, qual seja, o de Técnico de Controle Externo. **A expressão ‘do respectivo cargo’ não deixa margem a outras interpretações, o que, de pronto, faz com que a Administração não possa perfilhá-las, sob pena de violação do princípio constitucional da legalidade (Constituição Federal, art. 37, caput).**

16. Há mais. Deixar de fazer valer o comando do art. 15 a título de supostamente corrigir distorções ou de dar vazão aos princípios da isonomia e eficiência não nos parece viável juridicamente.

17. Com efeito, **é noção básica de Direito que isonomia significa dar tratamento igual a iguais e desigual a desiguais, na medida de sua desigualdade.** E tal medida, diga-se, deve ser sempre determinada por lei. No caso, segundo a própria Lei nº 10.356/2001, **há nítida diferença entre os cargos de Analista e Técnico de Controle Externo, conforme se depreende da leitura dos artigos 4º, 6º e 10º** Tais diferenças referem-se às exigências para ingresso no cargo, bem como à natureza das atividades desenvolvidas no âmbito do TCU. Logo, afirmar que ao estabelecer bases de cálculo diferenciadas violou-se o princípio da isonomia é, no mínimo, fazer tábula rasa dos dispositivos da Lei nº 10.356/2001. Na verdade, o que o legislador fez foi criar distinções entre os desiguais, o que, como já dito, em vez de violar o princípio da isonomia apenas lhe dá concretude.

18. Ademais, ainda que por hipótese se constatasse as chamadas violações ao princípio da isonomia alegadas pelo recorrente — ou seja, ainda que houvesse distorções em relação à complexidade do trabalho exercido por determinados técnicos no âmbito do TCU —, caberia aos interessados e também à Administração buscar a correção das situações irregulares de modo que essas se amoldem aos comandos da Lei nº 10.356/2001, evitando-se o desvio de função, se for o caso.



De maneira alguma poder-se-ia resolver tais supostas irregularidades ou distorções fáticas com interpretações forçadas da Lei 10.356/2001, atribuindo-se vantagens destituídas de amparo legal a determinado grupo de servidores, como a defendida pelo ora recorrente. Caso fosse isso possível e expandido ao resto da Administração seria a instauração do império do caos. **Não sem razão a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, já sumulada, veda, inclusive ao Poder Judiciário, a concessão de vantagens a servidores sob o fundamento de isonomia:**

SÚMULA Nº 249 DO STF

NÃO CABE AO PODER JUDICIÁRIO, QUE NÃO TEM FUNÇÃO LEGISLATIVA, AUMENTAR VENCIMENTOS DE SERVIDORES PÚBLICOS SOB FUNDAMENTO DE ISONOMIA.

19. No que se refere ao princípio da eficiência, também mencionado pelo recorrente em suporte às suas alegações, não vemos como o aumento da base de cálculo pretendida pode vir a concretizá-lo. De mais a mais, deve-se frisar que caso, em exercício de imaginação, o aumento da base de cálculo fosse tornar o corpo técnico da Corte de Contas mais eficiente — tese que, repita-se, não conseguimos vislumbrar — não seria possível implementá-lo. Isso porque, o Direito Administrativo, e também os demais ramos do Direito, escoram-se simultaneamente em vários princípios, todos com envergadura constitucional, explícita ou implícita, de modo que ao manejar um deles não se pode violar o núcleo essencial dos demais. Esse pressuposto é inafastável, eis que viabiliza a convivência harmônica dos diversos valores (frutos que são de uma sociedade plúrima e democrática) que regulam o corpo social. Valores estes cuja faceta jurídica materializa-se justamente nos diversos princípios que permeiam a Carta de 1988.

20. Dentro desse cenário, ao se aplicar o princípio da eficiência não é possível violar frontalmente o da legalidade. A eficiência deve ser buscada e extraída dentro dos limites permitidos pela lei. Se a lei permite duas interpretações possíveis, por exemplo, que se adote a que mais se amolda à eficiência.

21. Seguindo essa linha de raciocínio, não é possível nem admissível promover-se na esfera administrativa aumento de vencimentos destituído de amparo legal a partir do princípio da eficiência. Claramente a Lei 10.356/2001 não permite. Com o fim de esgotar essa questão, permitimo-nos transcrever o seguinte trecho do professor Celso Antônio Bandeira de Mello (26ª ed., p. 122):

‘A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência’.

22. Assim sendo, a interpretação defendida pelo recorrente em vez de prestigiar princípios constitucionais da isonomia e da eficiência, acaba por incompatibilizar-se com esses. E mais. Incompatibiliza-se, também, com as demais normas da Carta Magna relativas à política de pessoal.

23. Lendo-se a Constituição Federal, sobretudo o artigo 37, percebe-se, sem maiores esforços exegéticos, que há todo um sistema moldado à contenção e racionalização de despesas com pessoal, no âmbito dos três entes políticos e dos três poderes da República. Nesse sentido, pode-se citar: a instituição de subsídios para determinadas carreiras (art. 39, § 4º e 8º); o teto remuneratório (art. 37, XIII); a proibição de acumulação de cargos (art. 37, XVI); a possibilidade de exoneração de servidores com vistas à adequação de limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 169, XIII); a exigência de Lei para que se concedam aumentos remuneratórios (art. 37, X, e art. 169, § 3º); a vedação de equiparação e vinculação de carreiras, com o intuito de evitar o gatilho (art. 37, XIII); a vedação de que acréscimos posteriores incidam sobre os anteriores, com o objetivo de evitar o efeito cascata (art. 37, XIV); e etc.

24. Independentemente de considerações axiológicas acerca das motivações que levaram ao estabelecimento de tal sistema, é fato que o mesmo existe. Dentro desse contexto, parece-nos que fazer interpretações forçadas e voluntaristas com o intuito de aumentar remuneração de determinada carreira choca-se frontalmente com o modelo de transparência e racionalidade que tanto o constituinte originário quanto o derivado (este sobretudo por meio da Emenda Constitucional nº 19/98) buscam implementar na República. Estabelecer a série de contenções que há pouco mencionamos e, ao mesmo tempo, permitir que interpretações duvidosas aumentem remuneração de servidores não é razoável.



25. Assim, com as devidas vênias, entendemos não ser possível sustentar que o deferimento do pleito ora analisado prestigia princípios constitucionais, sejam os da isonomia e eficiência ou quaisquer outros.

26. Feitas essas considerações, manifestamo-nos pelo indeferimento do recurso ora apresentado.

V – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Dessa forma, encaminhamos o presente Parecer ao Ministro-Relator com manifestação pelo conhecimento e não provimento da peça recursal” (grifos no original).

2. Por fim, cabe mencionar que a AUDITEC, em expediente à fl. 60, enfatiza a existência de suposta controvérsia quanto à situação jurídico-funcional do cargo de Técnico Federal de Controle Externo da Área de Controle Externo, alegando que nenhuma providência foi adotada pela Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU para definir quais são as reais atribuições do referido cargo.

3. A entidade termina reiterando seu posicionamento pela necessidade de estabelecer uma base de cálculo comum na concessão da Gratificação de Desempenho para os cargos da Área de Controle Externo”.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de processo administrativo, no qual é tratada solicitação encaminhada pela Associação dos Técnicos da Área de Auditoria e Fiscalização do Tribunal de Contas da União – Auditec, para que seja alterada a base de cálculo da Gratificação de Desempenho – GD do cargo de Técnico Federal de Controle Externo da Área de Controle Externo – TEFC-CE para o maior vencimento básico da carreira de Controle Externo, qual seja, o padrão 13 do cargo de Auditor Federal de Controle Externo da Área de Controle Externo – AUFC-CE.

2. De início, manifesto-me pela admissibilidade do recurso, nos termos do art. 107, inciso I, da Lei 8.112/90, c/c o art. 30 do Regimento Interno/TCU.

3. O pleito da Auditec “visa corrigir as inconsistências existentes no atual sistema remuneratório do Quadro de Pessoal do Tribunal, a fim de se garantir tratamento isonômico aos cargos que integram a área de Controle Externo, cujas atribuições, no que tange ao desempenho das atividades inerentes ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do TCU, são revestidas de isomorfismos e homeomorfismos”.

3.1. O argumento central do recorrente é de que o deferimento de seu pleito atenderia aos princípios da isonomia e eficiência, por estarem os cargos de AUFC-CE e TEFC-CE dispostos em uma mesma carreira, exercendo competências e desempenhando atividades de natureza e complexidade iguais, pelo que é exigida a concessão dos mesmos benefícios.

3.2. Segundo seu entendimento, a existência de dois cargos públicos no Quadro de Pessoal do TCU, AUFC-CE e TEFC-CE, desempenhando as mesmas atribuições relacionadas às competências constitucionais e legais, sob responsabilidade do TCU, sem qualquer distinção entre eles, porém com tratamento e remunerações diferentes, decorre da intenção de valorizar e desenvolver o servidor na carreira.

4. Ao indeferir o pleito, por meio de despacho, o Presidente desta Casa, Ministro Ubiratan Aguiar, acolheu os pareceres convergentes do Secretário Geral de Administração – Segedam e do Secretário de Gestão de Pessoas – Segep.

4.1. Esposou seu entendimento de que, à luz do que estabelecem os arts. 2º e 15 da Lei 10.356/2001, este último com redação dada pela Lei 11.950/2009, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal e Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União, não haveria possibilidade de a GD ser paga aos técnicos utilizando o vencimento básico do auditor como base de incidência. A Lei deixa claro que o cargo de Técnico de Controle Externo, de nível médio, é um dos cargos que o compõem o quadro da casa, incidindo a GD sobre o maior vencimento básico do respectivo cargo.



“Art. 2º O **Quadro de Pessoal da Secretaria** do Tribunal de Contas da União é composto pela Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União, **integrada pelos cargos efetivos de:**

- I – Analista de Controle Externo, de nível superior;
 - II – **Técnico de Controle Externo, de nível médio;**
 - III – Auxiliar de Controle Externo, de nível básico.
- [...]

Art. 15. A remuneração dos servidores integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União é **composta** pelo vencimento básico, pela **Gratificação de Desempenho, incidente sobre o maior vencimento básico do respectivo cargo**, e pela Gratificação de Controle Externo, incidente sobre o vencimento básico do respectivo cargo, nos percentuais e a partir das datas constantes do Anexo I desta Lei. **(Redação dada pela Lei nº 10.950, de 2009)**“.

5. Inconformada, a Auditec encaminhou este recurso, para o qual fui sorteado como relator. Solicitei a manifestação da Conjur, que, alinhando-se aos posicionamentos exarados anteriormente, ressaltou os pontos que se seguem.

5.1 Não há que se falar em afronta ao Princípio da Isonomia – por meio do qual deve ser dado tratamento igual a iguais e desigual a desiguais, na medida de suas diferenças – visto que as diferenças entre os cargos de AUFC-CE e TEFC-CE, desde exigências para ingresso no cargo até atividades desenvolvidas, estão claramente definidas nos artigos 4º, 6º e 10º da Lei 10.356/2001, havendo, inclusive, jurisprudência do STF – Súmula 339 – de que não é possível a concessão de aumento de vencimentos de servidores públicos com fundamento no Princípio da Isonomia.

“Art. 4º É atribuição do cargo de Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo o desempenho de todas as atividades de caráter técnico de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União.

[...]

Art. 6º É atribuição do cargo de Técnico de Controle Externo – Área de Controle Externo o desempenho de todas as atividades concernentes ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União, de nível intermediário, bem como auxiliar o Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo no exercício de suas atribuições.

[...]

Art. 10. São requisitos de escolaridade para ingresso na Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União:

I – para o cargo de Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo, diploma de conclusão de curso superior ou habilitação legal equivalente;

[...]

III – para o cargo de Técnico de Controle Externo – Área de Controle Externo, certificado de conclusão do ensino médio;”

5.2 Entendeu a Conjur não existir afronta ao Princípio de Eficiência, por não vislumbrar em que medida a alteração da base de cálculo de incidência da GD tornaria os técnicos em questão mais eficientes.

6. Inicialmente, adoto como minhas razões de decidir o parecer exarado pela Consultoria Jurídica – Conjur, sem prejuízo de tecer as considerações que se seguem e de me alinhar, desde já, ao posicionamento do Presidente desta casa e das secretarias que se manifestaram neste processo.

7. A pretensão pleiteada nestes autos reaviva discussão sobre a existência de comunicação entre os cargos da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União. Quanto a isso, este Tribunal tem manifestado o entendimento de que não há tal comunicação entre os cargos, senão vejamos.

7.1 O Acórdão 1.285/2005 – Plenário tratou de pedido de equiparação de vencimentos e vantagens do cargo de Auxiliar de Controle Externo com o de Técnico de Controle Externo, sob a alegação de que



Auxiliares estariam desempenhando as mesmas tarefas de Técnicos. Foi deliberado pelo indeferimento do pleito.

7.2. Os seguintes trechos do voto do Ministro-Relator Benjamin Zymler, no Acórdão 473/2005 – Plenário, reforçam a visão de estanqueidade entre os cargos da Carreira de Especialista do TCU:

“Assim, não há falar, por exemplo, em uma “carreira” de controle externo, composta por, por exemplo, Técnicos e Analista de Controle Externo, uma vez que **os cargos são incomunicáveis e o exercício de um deles em nada aproveita para o ingresso no outro.**

[...]

Sabendo-se que não há comunicação entre os cargos de Técnico e de Analista – já que não se sabe de nenhuma tentativa da Administração de fazer uso do instituto da promoção entre esses cargos -, o termo carreira, nesta hipótese, serve apenas para designar cargos dentro de uma mesma área, com atribuições próprias, mas independentes entre si” (grifei).

7.3. De maneira semelhante, assim me posicionei por ocasião da relatoria do TC 012.428/2005-7, que resultou no Acórdão 1.346/2008 – Plenário:

“23. No caso específico da carreira de Analista do TCU, cabe observar que a Lei 10.356/2001, que “dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União e dá outras providências”, disciplina, no art. 2º, que o quadro de pessoal do TCU é composto pela Carreira de Especialista, integrada pelos cargos efetivos:

- I) Analista de Controle Externo, de nível superior;
- II) Técnico de Controle Externo, de nível médio;
- III) Auxiliar de Controle Externo, de nível básico.

24. Mais adiante, essa mesma norma determina expressamente que o ingresso em cada um desses cargos será realizado mediante concurso público de provas ou de provas e títulos para o padrão inicial da Classe Inicial do respectivo cargo. **Aliás, de outra forma não poderia ser, uma vez que se tratam de cargos absolutamente diversos, para profissões, atividades e atribuições distintas**” (grifei).

7.4. Mais recentemente, o Acórdão 1.267/2010 – Plenário negou conhecimento ao pedido de reexame contra o Acórdão 1.175/2009-Plenário, por mim relatado, o qual também negou conhecimento de recurso contra decisão do Presidente deste Tribunal, que indeferiu, entre outros, pedido de promover medidas legislativas visando ao posicionamento do cargo de TCE-CE no nível superior da Carreira de Controle Externo.

7.4.1 Destaco o seguinte fragmento do relatório do Ministro-Relator Benjamin Zymler:

“Em outubro de 2007, alguns TCE-CE, aparentemente lotados na Secex/RJ, solicitaram ao Presidente deste Tribunal que fosse dada “especial atenção para situação atual do cargo de TCE-CE definindo-a como uma das questões estratégicas a serem enfrentadas e melhoradas pela Instituição”. Naquele momento, os signatários da solicitação alegaram que a Resolução nº 154/2002 acrescentou atribuições ao cargo de TCE-CE não previstas na Lei nº 10.356/2001, de modo a criar artificialmente “dessemelhanças” entre o então cargo de Analista de Controle Externo da Área de Controle Externo (ACE-CE), para não lhes atribuir tratamento isonômico.

[...]”

7.4.2. O Presidente do TCU na ocasião, Ministro Walton Alencar Rodrigues, indeferiu a solicitação, por meio do despacho, vazado nos seguintes termos:

“O Tribunal de Contas da União reconhece a contribuição dos Técnicos de Controle Externo da especialidade Controle Externo na consecução de sua missão constitucional. Não olvida, no entanto, da importância dos TCEs das demais especialidades, cujo labor é essencial para o funcionamento desta Casa.



Tendo em vista que, por ocasião do seu ingresso no TCU, o vencimento dos TCEs das demais especialidades era equivalente ao dos TCEs-CE, alterar essa paridade por certo causaria descontentamento ainda maior que o descrito pelos autores da presente solicitação.

A diferenciação dos salários entre ACEs-CE e TCEs-CE, por sua vez, se justifica pelo fato de que, não obstante ambos lidem com a atividade fim do TCU, os trabalhos realizados pelos primeiros é mais complexo, conforme depreende-se do disposto nos arts. 4º e 6º da Lei nº 10.356/2001. Essa maior complexidade evidencia-se também a partir dos requisitos de investidura estabelecidos pelo art. 10 do aludido normativo legal: curso superior para os primeiros e médio para os últimos.

Nesse contexto, considero inadequada a sugestão de criação de uma tabela de remuneração que aproxime a remuneração do cargo de TCE-CE da de ACE-CE.

Não procede o protesto relativo às atribuições do cargo de TCE-CE referidas no art. 22 da Resolução/TCU nº 154/2002. Estão em consonância com o disposto no art. 6º c/c o 4º da Lei nº 10.356/2001.” (grifei).

8. Como se vê, o posicionamento deste Tribunal tem sido consistente em negar a existência de comunicação entre os cargos da Carreira de Especialista do TCU. O caso em tela não é exceção.

9. Com efeito, a Lei 10.356/2001 e suas alterações estabeleceram claras diferenças entre os cargos de Analista de Controle Externo e Técnico de Controle Externo, conforme se verifica a partir do exame de seus artigos 4º, 6º e 10, os quais transcrevi nos itens 4.1 e 5.1 deste Voto.

10. Em linha com estas diferenças, o art. 15 dessa Lei, transcrito no item 4.1 deste Voto, estabeleceu o cálculo da Gratificação de Desempenho dos dois cargos sobre bases distintas e incontroversas, quais sejam, o maior vencimento básico do respectivo cargo.

11. Assim, não percebo margem legal para acomodar a pretensão da Auditec, de acordo com o parecer da Conjur.

12. Ao mesmo tempo, noto que o TCU adotou regulamentação interna consentânea com a diferenciação estabelecida na Lei 10.356/2001 acerca das atribuições dos cargos de Auditor Federal de Controle Externo e Técnico Federal de Controle Externo, como demonstrado nos artigos 2º, 6º, 7º, 22 e 23 da Resolução-TCU 154/2002:

“Art. 2º Os cargos de provimento efetivo do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União são os definidos na Lei nº 10.356, de 2001, e classificam-se de acordo com as seguintes áreas e especialidades:

1. Cargo de Auditor Federal de Controle Externo (AUFC): (NR) (Resolução – TCU nº 227, de 24/06/2009, DOU de 26/06/2009)

[...]

2. Cargo de Técnico Federal de Controle Externo (TEFC): (NR) (Resolução – TCU nº 227, de 24/06/2009, DOU de 26/06/2009)

[...]

3. Cargo de Auxiliar de Controle Externo (AUX)

[...]

DA ÁREA DE CONTROLE EXTERNO

Art. 6º O exercício do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, área e especialidade Controle Externo, consiste em desenvolver atividades de planejamento, coordenação e execução relativas à fiscalização e ao controle externo da arrecadação e aplicação de recursos da União, bem como da administração desses recursos, examinando a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade, em seus aspectos financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional, dos atos daqueles que devam prestar contas ao Tribunal. (NR) (Resolução – TCU nº 227, de 24/06/2009, DOU de 26/06/2009).

Art.



7º As atribuições do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, especialidade Controle Externo abrangem as do cargo transformado de AFCE-Controle Externo para ACE-Controle Externo, e aos respectivos ocupantes incumbe: (NR) (Resolução – TCU nº 227, de 24/06/2009, DOU de 26/06/2009)

I – examinar, instruir, organizar e acompanhar processos, documentos e informações relativos a matérias de controle externo ou administrativa que lhe sejam distribuídos;

II – instruir processos relativos a contas, atos sujeitos a registro e fiscalização de atos e contratos que, por força de disposições constitucionais, legais ou regulamentares, são apresentados ao Tribunal;

III – propor, planejar, executar e coordenar trabalhos de fiscalização, em suas diversas modalidades, nas unidades, áreas, programas projetos ou atividades vinculadas às competências do Tribunal de Contas da União, com a elaboração dos respectivos relatórios e exame de recursos;

IV – quando devidamente designado ou autorizado, colaborar com o Congresso Nacional ou suas Comissões, com o Poder Judiciário e outros órgãos da Administração, em matéria afeta ao Tribunal;

V – compor e, quando for o caso, coordenar comissão, equipe de fiscalização e grupo de trabalho ou de pesquisa instituídos no âmbito do Tribunal ou em decorrência de acordos de cooperação ou convênios firmados pelo Tribunal de Contas da União;

VI – efetuar o cálculo das quotas referentes aos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – calcular e atualizar débitos de processos de contas e de fiscalização;

VIII – participar de trabalhos na área administrativa em situações que requeiram especialização na sua área de conhecimento; (NR) (Portaria nº 203, de 6/6/2007)

IX – executar outros trabalhos técnicos ou administrativos inerentes à sua área de atuação. (AC) (Portaria nº 203, de 6/6/2007)

Parágrafo único. A investidura no cargo requer a apresentação de certificado de conclusão ou diploma de curso superior, devidamente reconhecido, na área de formação determinada no edital do respectivo concurso, ou de título reconhecido por lei como equivalente.

[...]

Art.

22. O exercício do cargo de Técnico Federal de Controle Externo, área e especialidade Controle Externo, consiste em executar atividades de apoio técnico e administrativo necessárias ao funcionamento do Tribunal de Contas da União (NR) (Resolução – TCU nº 227, de 24/06/2009, DOU de 26/06/2009).

Art. 23. As atribuições do cargo de Técnico Federal de Controle Externo, especialidade Controle Externo, abrangem as do cargo transformado de TFCE-Controle Externo para TCE-Controle Externo, e aos respectivos ocupantes incumbe: (NR) (Resolução – TCU nº 227, de 24/06/2009, DOU de 26/06/2009)

I – instruir e examinar documentos, informações e processos de natureza técnica ou administrativa que lhe sejam distribuídos;

II – auxiliar na execução de trabalhos de fiscalização em suas diversas modalidades, nas unidades e áreas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas da União, com a elaboração dos respectivos relatórios e exame de recursos;

III – redigir, preparar e conferir expedientes, correspondências, documentos e comunicações processuais;

IV – apreciar atos sujeitos a registros e de fiscalização de atos e contratos;

V – efetuar o cálculo das quotas referentes aos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VI – calcular e atualizar débitos de processos de contas e de fiscalização;

VII – prestar suporte administrativo e operacional necessários ao desenvolvimento das atividades da unidade;

VIII – executar outras tarefas de apoio técnico e administrativo determinadas.

Parágrafo único. A investidura no cargo requer a apresentação de certificado de conclusão de curso de nível médio, devidamente reconhecido, ou de título reconhecido por lei como equivalente.



[...]”

13. Percebe-se, então, que o marco normativo a orientar o exercício das atribuições dos dois cargos está bem delineado, não configurando a forma de cálculo da GD afronta a qualquer princípio, seja o da Isonomia ou da Eficiência.

14. Dar ao art. 15 da Lei qualquer outra interpretação que não seja a literal, para corrigir as pretensas distorções salariais, decorrentes do alegado desempenho de atividades similares entre auditores e técnicos, afrontaria o Princípio da Legalidade, além de ir de encontro ao entendimento do STF e desta Casa.

15. Ainda que, em tese, ocorressem essas distorções, o que se espera da administração desta Casa é a adoção de medidas corretivas, de modo que as atividades desempenhadas pelos TFCEs observem os comandos da Lei e das normas que regem a matéria e não a atribuição de vantagens destituídas de amparo legal.

16. Dessa maneira, considero que não assiste razão à Auditec em seu pleito para que seja alterada a base de cálculo da Gratificação de Desempenho do cargo de Técnico Federal de Controle Externo para o maior vencimento básico do cargo de Auditor Federal de Controle Externo.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 8 de junho de 2011.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 1538/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 019.249/2009-0.
2. Grupo I – Classe I – Administrativo
3. Interessada: Associação dos Técnicos da Área de Auditoria e Fiscalização do TCU – Auditec (10.702.296/0001-46).
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Segep/Segedam.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso ao Plenário contra os termos do despacho do Presidente do TCU que negou provimento a recurso administrativo interposto pela Associação dos Técnicos da Área de Auditoria e Fiscalização do Tribunal de Contas da União – Auditec, mantendo, em consequência, o indeferimento do pedido da Entidade no sentido de alterar a base de cálculo da Gratificação de Desempenho do cargo de Técnico Federal de Controle Externo – TFCE-CE para o maior vencimento básico do cargo de Auditor Federal de Controle Externo – AFCE-CE.

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

9.1. com fundamento no art. 30 do RI/TCU, conhecer do presente recurso para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. manter a decisão adotada pelo Presidente do TCU, que indeferiu, por falta de amparo legal, pedido da Associação dos Técnicos da Área de Auditoria e Fiscalização do Tribunal de Contas da União – Auditec no sentido de alterar a base de cálculo da Gratificação de Desempenho do cargo de Técnico



Federal de Controle Externo – TFCE-CE para o maior vencimento básico do cargo de Auditor Federal de Controle Externo – AFCE-CE;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à interessada;

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1538-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 005.415/2011-0

Natureza: Representação (com requerimento de medida cautelar)

Entidade: Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras- MME

Interessado: Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS

Advogado: Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460), Nelson Sá Gomes Ramalho (OAB/RJ 37.506), Guilherme Rodrigues Dias (OAB/RJ 58.476), Ézio Costa Júnior (OAB/RJ 59.121), Hélio Siqueira Júnior (OAB/RJ 62.929), Eduardo Jorge Leal de Carvalho e Albuquerque (OAB/RJ 57.404), Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.960), Claudismar Zupirulli (OAB/DF 12.250), Luiz Carlos Sigmaringa Seixas (OAB/DF 814), Roberto Cruz Couto (OAB/RJ 19.329), Ricardo Penteado de Freitas Borges (OAB/SP 92.770), Marcelo Certain Toledo (OAB/SP 158.313), Idmar de Paula Lopes (OAB/DF 24.882), Rodrigo Muguét da Costa (OAB/RJ 124.666), Paulo Vinícius Rodrigues Ribeiro (OAB/RJ 141.195), Juliana de Souza Reis Vieira (OAB/RJ 121.235), Daniela Farias Dantas de Andrade (OAB/RJ 117.360), Ingrid Andrade Sarmiento (OAB/109.690), Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114), André Uryn (OAB/RJ 110.580), Paula Novaes Ferreira Mota Guedes (OAB/RJ 114.649), Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), Maria Cristina Bonelli Wetzel (OAB/RJ 124.668), Rafaella Farias Tuffani de Carvalho (OAB/RJ 139.758), Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683) e Marcos Pinto Correa Gomes (OAB/RJ 81.078)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS E EFLUENTES SANITÁRIOS, EM RAZÃO DE AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES DA CONTRATADA. DESCUMPRIMENTO DE REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. INSUFICIÊNCIA NA QUALIFICAÇÃO DO AUTOR E



AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DA IRREGULARIDADE OU ILEGALIDADE. NÃO CONHECIMENTO. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de representação que versa sobre supostas irregularidades na contratação da empresa Telsan Engenharia e Serviços Ltda. pela Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, para prestar serviços de gerenciamento de resíduos e efluentes sanitários durante as obras do Trem 1 de Refino do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj.

2. Os documentos foram originalmente apresentados, a título de denúncia, pelo Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS, que, em resumo, alegou que:

a) a contratação da empresa Telsan Engenharia e Serviços Ltda. representou uma violação ao art. 9º da Lei 8.666/93, bem como aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, vez que o Convite nº 0820241.10.8.9, que antecedeu o termo contratual, contou com o assessoramento da própria vencedora do certame (fls. 29 da peça 2);

b) o objeto da referida contratação representa a terceirização indevida de atividades-fim da Petrobras, afrontando o estabelecido no Acórdão nº 2.132/2010-TCU-Plenário, de 25/08/2010 (TC 023.627/2007-5), o Decreto nº 2.271/1997 e a Súmula TST nº 331.

3. Requereu, ao final, que fosse dado provimento ao seu pedido, determinando a paralisação liminar da execução do referido contrato e, ao final da apreciação do mérito, fosse determinada a correção das irregularidades por meio da anulação da licitação e do contrato, sem prejuízo de se proceder à apuração das respectivas responsabilidades (peça 1, fls. 15/17).

4. A Unidade Técnica, inicialmente, entendeu que o documento pudesse ser conhecido como representação e não como denúncia, pois não possuía os requisitos previstos no art. 235 do Regimento Interno, no que diz respeito à qualificação do FBOMS (peça 1, fls. 1; e peça 2, fls. 17). No entanto, por preencher os requisitos previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, podia ser conhecida como representação da própria 9ª Secex.

5. Diante dos indícios colhidos, entendeu a 9ª Secex, em suma, que não estava perfeitamente caracterizado o requisito do **fumus boni iuris** e que há **periculum in mora** reverso, vez que:

a) não havia elementos suficientes que comprovassem a natureza e a própria existência dos dois contratos com objetos incompatíveis (se executados por uma mesma empresa);

b) existiam indícios de que os objetos em questão já haviam sido adjudicados;

c) o Convite nº 0820241.10.8.9 tivera seu término em 22/12/2010, descaracterizando a urgência requerida para o deferimento do pedido cautelar.

6. Por meio de decisão monocrática (peça 7), além de fixar o prazo de 10 (dez) dias para que o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS promovesse a regularização de sua qualificação nos presentes autos, determinei que fosse realizada a oitiva prévia da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, para que se manifestasse expressamente a respeito da ilegalidade e do conflito de interesses ocorrido na contratação da empresa Telsan Engenharia e Serviços Ltda., uma vez que a referida empresa fora anteriormente contratada para prestar assessoria e apoio técnico com infraestrutura na execução e fiscalização de serviços de projetos, suprimento, qualidade, segurança industrial, meio-ambiente e saúde ocupacional, contratação, planejamento e controle e fiscalização de campo para implementação de empreendimentos de utilidades para o Comperj.

7. Foi ainda determinada a realização de diligência junto à Petrobras para que encaminhasse a esta Corte de Contas informações e documentos que, juntamente com as razões de justificativa e a manifestação da contratada, foram analisados pela Unidade Técnica da seguinte forma, **verbis**:

I. Oitiva da Petrobras

11. A Petrobras informa que não houve no procedimento licitatório em questão nenhuma ilegalidade ou conflito de interesse no que tange à contratação da empresa Telsan engenharia Ltda. (peça 18, p. 2). Relata que somente poderia haver questionamento a respeito da licitação caso a referida



empresa tivesse prestado assessoria ou apoio técnico, sagrando-se vencedora no mesmo certame, o que não ocorreu. (peça 18, p. 3-4).

12. Relata que a Telsan não prestou serviços de apoio técnico na condução do processo licitatório nem na elaboração do edital relativo ao convite 0820241.10.8.9 e que à época da realização do convite a empresa contratada para prestação de serviços técnicos para a elaboração do edital e para a fiscalização do contrato foi a CONCREMAT. Informa que atualmente o referido serviço é prestado pela empresa TQM. No que tange à condução do processo licitatório a empresa contratada para prestação de serviços de apoio técnico foi a JPTE. (peça 18, p. 4).

13. Entende, portanto, não ter havido nenhuma irregularidade no procedimento licitatório de que trata o convite 0820241.10.8.9.

II. Diligência à Petrobras

14. A Petrobras, por meio do GAPRE-99/11, respondeu à diligência (peça 17).

III. Oitiva da Telsan Engenharia e Serviços Ltda.

15. Relata que presta serviços à Petrobras desde sua fundação, em 1995, e procura demonstrar suas qualificações, constantes do cadastro de fornecedores da Petrobras (CCRC), informando ter obtido a classificação “A” no item de serviço objeto do convite 0820241.10.8.9, razão pela qual fora convidada a participar da licitação. Relata que não tem nenhum poder de contratar serviço, projeto ou fornecimento em nome da Petrobras, não tendo acesso a quaisquer informações da estatal, senão aquelas restritas ao serviço objeto do contrato. (peça 16, p. 1-2).

IV. Diligência ao Forum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS

16. Foi fixado prazo para que o FBOMS promovesse a regularização de sua qualificação nos presentes autos, fornecendo o número de seu CNPJ e documentos que comprovassem ser o Sr. Ivan Marcelo Neves seu representante legal. Todavia, a empresa não foi encontrada no endereço que fora fornecido na denúncia (peça 119).

V. Análise

17. A fim de prestar maiores esclarecimentos e dirimir eventuais dúvidas a respeito do assunto, a Petrobras solicitou reunião técnica com o Tribunal, conforme consta à peça 18, p. 4. A reunião foi realizada no dia 20 do corrente mês, tendo a empresa apresentado cópia dos contratos firmados com as empresas TQM e JPTE (peças 120 e 121).

18. Os indícios de irregularidades apresentados na peça exordial da presente representação não se confirmaram, na medida em que a empresa contratada para prestação dos serviços técnicos para a elaboração do edital foi a CONCREMAT e a empresa contratada para conduzir o processo licitatório foi a JPTE.

19. Quanto à questão da segregação de funções de execução, fiscalização e gerência, o objeto de que cuida o Contrato 0800.0045137.08-2, firmado em 2008 com a empresa Telsan para prestação de serviços de assessoria e apoio técnico com infraestrutura na execução e fiscalização de serviços de projetos, suprimento, qualidade, segurança industrial, meio-ambiente e saúde ocupacional, contratação, planejamento e controle e fiscalização de campo para implementação de empreendimentos de utilidades para o Comperj, difere do objeto do Contrato 6810.0000133.10.2, firmado para gerenciamento de resíduos e efluentes sanitários, conforme se constata na peça 19, p. 3, e na peça 36, p.2.

20. No que tange ao objeto da contratação em análise representar assunção de atividade-fim da Petrobras por empresa terceirizada, em afronta ao Acórdão 2.132/2010-TCU-Plenário, a execução dos serviços de que cuida o Contrato 6810.0000133.10.2 (Convite 0820241.10.8) coube à empresa habilitada no cadastro de fornecedores da Petrobras (CCRC) para prestar serviços na especialidade “Gerenciamento de Resíduos”. Não é demais mencionar que a competência para o gerenciamento e fiscalização da execução dos serviços ficou sob a responsabilidade da Petrobras, conforme cláusula décima, item 10.1, do Contrato 6810.0000133.10.2 (peça 35, p. 22).

CONCLUSÃO

21. Considerando ter ficado comprovada a não participação da empresa Telsan Engenharia e Serviços Ltda. na elaboração do edital ou no processo licitatório para a escolha de empresa para prestar



serviços de gerenciamento e efluentes sanitários durante a fase da obra do Trem 1 do refino do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj, no âmbito do Convite 0820241.10.8.9, e não ter havido terceirização de atividade fim por parte da Petrobras, a presente representação deve ser julgada improcedente e o presente processo, arquivado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, para fins de encaminhamento ao Relator, Excelentíssimo Ministro Raimundo Carreiro, com as seguintes propostas:

I) considerar improcedente a presente representação, dando-se ciência ao representante da deliberação que vier a ser adotada, nos termos do art. 137 da Resolução TCU 191/2006; e

II) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso IV, do RITCU.

8. Por meio de despacho (peça 127), o titular da Unidade Técnica manifestou-se favorável ao acolhimento da proposta de encaminhamento acima transcrita.

É o Relatório.

VOTO

Considerando que o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS não foi encontrado no endereço por ele fornecido na denúncia original (peça 119), impossibilitando, assim, a correção de falhas de sua qualificação nos autos, e que os indícios por ele apontados na peça inaugural desde antes já se mostravam insuficientes. Considerando ainda que a perfeita qualificação do denunciante ou do representante e a apresentação de indício da irregularidade ou ilegalidade são requisitos indispensáveis a ambas as formas de provocação (art. 235 combinado com o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno), entendo que a peça apresentada pelo FBOMS não deve ser conhecida nem como denúncia, nem como representação.

2. Deve ser ressaltado, no entanto, que, em face da viabilidade inicial de correção das falhas processuais acima mencionadas, da relevância material dos recursos envolvidos e da verossimilhança dos fatos apresentados, foram promovidas oitivas e diligências. Todavia, elas apenas confirmaram a deficiência já vislumbrada nos indícios de irregularidades inicialmente apresentados, pois é fato que as razões e os documentos, posteriormente juntados, lograram esclarecer que a Telsan não participou da elaboração do edital e da condução da licitação correspondente, e que são distintas as empresas contratadas para estes objetos (Concremat e JPTE, respectivamente; peças 120 e 121). Verificou-se ainda que não são afins os objetos contratuais dos termos firmados pela empresa Telsan (nºs 0800.0045137.08-2 e 6810.0000133.10.2, peças 19, fls. 3, e 36, fls. 2). Tampouco restou comprovada a alegada terceirização indevida de mão-de-obra em atividades-fim da Petrobras.

3. Assim, diante de todo o exposto, acolho com ajustes a proposta de encaminhamento conjunta da Unidade Técnica, e 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 8 de junho de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1539/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.415/2011-0
2. Grupo I - Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras- MME
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro



6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 9ª Secretaria de Controle Externo

8. Advogado constituído nos autos: Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460), Nelson Sá Gomes Ramalho (OAB/RJ 37.506), Guilherme Rodrigues Dias (OAB/RJ 58.476), Ézio Costa Júnior (OAB/RJ 59.121), Hélio Siqueira Júnior (OAB/RJ 62.929), Eduardo Jorge Leal de Carvalho e Albuquerque (OAB/RJ 57.404), Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.960), Claudismar Zupirolli (OAB/DF 12.250), Luiz Carlos Sigmaringa Seixas (OAB/DF 814), Roberto Cruz Couto (OAB/RJ 19.329), Ricardo Penteado de Freitas Borges (OAB/SP 92.770), Marcelo Certain Toledo (OAB/SP 158.313), Idmar de Paula Lopes (OAB/DF 24.882), Rodrigo Muguet da Costa (OAB/RJ 124.666), Paulo Vinícius Rodrigues Ribeiro (OAB/RJ 141.195), Juliana de Souza Reis Vieira (OAB/RJ 121.235), Daniela Farias Dantas de Andrade (OAB/RJ 117.360), Ingrid Andrade Sarmento (OAB/109.690), Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114), André Uryn (OAB/RJ 110.580), Paula Novaes Ferreira Mota Guedes (OAB/RJ 114.649), Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), Maria Cristina Bonelli Wetzel (OAB/RJ 124.668), Rafaella Farias Tuffani de Carvalho (OAB/RJ 139.758), Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683) e Marcos Pinto Correa Gomes (OAB/RJ 81.078)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS a respeito de supostas irregularidades na contratação da empresa Telsan Engenharia e Serviços Ltda. pela Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, para prestar serviços de gerenciamento de resíduos e efluentes sanitários durante as obras do Trem 1 de Refino do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj.

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 representação, por descumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 combinado com o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno;

9.2 comunicar ao interessado e à Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras o inteiro teor deste acórdão;

9.3 arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1539-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO



Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 006.300/1999-5 [Aposos: TC 014.044/1999-4, TC 002.626/1999-3]

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas de 1998)

Órgão: Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde (CGSG/MS)

Interessado: Ministério Público junto ao TCU

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: CONTAS DA COORDENAÇÃO-GERAL DE SERVIÇOS GERAIS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE (CGSG/MS) REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 1998, JULGADAS REGULARES COM RESSALVA PELA PRIMEIRA CÂMARA (RELAÇÃO Nº 1/2001, ATA Nº 1/2001). RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU TENDO EM VISTA POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONTRATO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (fls. 1/4, anexo 1) em relação à deliberação da 1ª Câmara que julgou regulares com ressalva as contas da então denominada Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde (CGSG/MS) referentes ao exercício de 1998 (sessão de 23/1/2001, Ata nº 1/2001, Relação nº 1/2001 do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

2. *A seguir transcrevo a análise da matéria efetuada no âmbito da 4ª Secex (fls. 318/330 – anexo 1):*

“HISTÓRICO

2. Quando da apreciação do TC 007.601/2004-5, por meio do Acórdão 228/2007 – Plenário, determinou-se a constituição de apartados para análise dos diversos indícios de irregularidade identificados. No caso das contas de 1998, criou-se o TC 006.751/2007-2. Desse modo, foi sobrestado este TC 006.300/1999-5 (item 9.11 do Acórdão 228/2007 – Plenário) até que se tivesse examinado o mérito do processo TC 006.751/2007-2, que tratava de representação sobre possíveis irregularidades ocorridas nos procedimentos licitatórios realizados pelo Ministério da Saúde nos exercícios de 1998 e 2000, relacionadas à chamada “Operação Vampiro”, deflagrada pela Polícia Federal.

3. O Acórdão 1405/2009 – Plenário (TC 006.751/2007-2) levantou o sobrestamento deste TC 006.300/1999-5, tendo em vista a ausência de elementos que poderiam alterar a apreciação do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra a decisão proferida por meio da Relação 1/2001 – 1ª Câmara, que julgou regulares com ressalva as contas da CGRL/MS, referentes ao exercício de 1998.

INTRODUÇÃO

4. O fundamento do recurso de revisão foi a possível existência das seguintes irregularidades, levantadas no TC 013.828/2002-9, praticadas pelos Srs. Erasmo Ferreira da Silva e Lincoln Princivalli de Almeida Campos, os quais tiveram suas contas julgadas por meio do Acórdão 1196/2006 – Primeira Câmara:

a) prorrogação indevida do prazo de vigência do Contrato 27/96 para aquisição de passagens aéreas no exercício de 1998, agregada à ausência de providências para abertura de novo certame licitatório, haja vista que os pagamentos efetuados no exercício de 1997 já haviam extrapolado o valor do contrato e o limite de 25% de acréscimo contratual permitido pela lei (ato de responsabilidade apenas do Sr. Erasmo Ferreira da Silva); e

b) realização de pagamentos superiores aos pactuados no Terceiro e no Quarto Termos Aditivos do Contrato 27/96 para o exercício de 1998, configurando despesa sem cobertura contratual (ato de



responsabilidade dos Srs. Erasmo Ferreira da Silva e Lincoln Princivalli de Almeida Campos nos respectivos períodos de gestão).

5. O recurso foi conhecido de acordo com a proposta da admissibilidade (fls. 8/9, anexo 1), propondo-se a instauração do contraditório (fls. 12/13, anexo 1), conforme despacho do Ministro-Relator Guilherme Palmeira à fl. 11 do anexo 1.

6. Durante análise do TC 013.828/2002-9, que tratava de inspeção realizada na Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde, em atendimento ao determinado no Acórdão exarado na Relação nº 35/2002-1ª Câmara, os responsáveis Erasmo Ferreira da Silva e Lincoln Princivalli de Almeida Campos, gestores da CGSG/MS à época, foram ouvidos pelos fatos que deram causa à revisão do julgamento das contas de 1998. Entretanto, como tais fatos acarretaram a reabertura de contas já julgadas, foi realizada, novamente, a audiência dos mesmos gestores, em sede de recurso de revisão, para apresentação de suas contra-razões. Além desses gestores, os fiscais dos contratos relacionados às irregularidades também foram chamados para apresentar suas contra-razões (fl. 29, anexo 1).

7. Conforme questão de ordem relativa aos recursos de revisão, submetida pelo Senhor Presidente do TCU, Ubiratan Aguiar, recentemente apreciada e aprovada pelo Plenário desta Casa, foi firmado entendimento no sentido de que, a partir de 24/6/2009, após o exame de admissibilidade feito pela Secretaria de Recursos – Serur, as contas reabertas devem ser encaminhadas à unidade técnica responsável pela condução do processo que tenha dado causa à reabertura. Nesse contexto, a instrução dos autos passou a esta 4ª Secex.

REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS

8. Desse modo, foi realizada audiência dos responsáveis: Sr. Erasmo Ferreira da Silva, na qualidade de Coordenador-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde; Sra. Sônia Maria Gomes Bezerra, Sr. Walmer Carneiro de Melo, Sr. José Augusto Pinto Sobrinho, e Sr. João Lopes de Oliveira Neto, na qualidade de Fiscais do Contrato 27/96 do Ministério da Saúde, respectivamente pelos Ofícios 2350, 2351, 2352, 2353 e 2354/2009-TCU/SECEX-4 (fls. 31, 34, 37 41, e 46, anexo 1), para apresentar suas razões de justificativa pela prática das seguintes irregularidades verificadas no bojo do TC 013.828/2002-9:

a) aquisição de passagens aéreas no exercício de 1998, agregada à ausência de providências para abertura de novo certame licitatório, haja vista que os pagamentos efetuados no exercício de 1997 já haviam extrapolado o valor do contrato e o limite de 25% de acréscimo contratual permitido pela lei;

b) realização de pagamentos superiores aos pactuados no Terceiro e no Quarto Termos Aditivos do Contrato 27/1996 para o exercício de 1998, configurando despesa sem cobertura contratual.

9. O Sr. Lincoln Princivalli de Almeida Campos foi chamado em audiência, por meio do Ofício 2355/2009-TCU/SECEX-4 (fl. 49, anexo 1), na qualidade de Coordenador-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde, para apresentar suas razões de justificativa pela realização de pagamentos superiores aos pactuados no Terceiro e no Quarto Termos Aditivos do Contrato 27/1996 para o exercício de 1998, configurando despesa sem cobertura contratual, verificada no bojo do TC 013.828/2002-9.

10. A tabela a seguir indica a localização, nos autos, dos ofícios e respostas relacionadas a cada audiência:

Responsável	Ofício da audiência (anexo 1)	Resposta (anexo 1)
Erasmo Ferreira da Silva	2.350/2009-TCU/SECEX-4, Fl. 31	Fls. 211/246
Sônia Maria Gomes Bezerra	2.351/2009-TCU/SECEX-4, Fl. 34	Fls. 310/317
Walmer Carneiro de Melo	2.352/2009-TCU/SECEX-4, Fl. 37	Fl. 272
José Augusto Pinto Sobrinho	2.353/2009-TCU/SECEX-4, Fl. 41	Fls. 59/61
João Lopes de Oliveira Neto	2.354/2009-TCU/SECEX-4, Fl. 46	Fl. 270
Lincoln Princivalli de Almeida Campos	2.355/2009-TCU/SECEX-4, Fl. 49	Fl. 68/201

11. O Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, por meio do Despacho à fl. 255, prorrogou por mais 45 dias, a contar da notificação, o prazo para atendimento dos Ofícios 2.351, 2.354 e 2.352/2009-



TCU/SECEX-4, relativos, respectivamente, às audiências de Sônia Maria Gomes Bezerra, João Lopes de Oliveira Neto e Walmer Carneiro de Melo (fls. 203, 247 e 250, anexo 1).

Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Augusto Pinho Sobrinho (fls. 59/61, anexo 1)

12. Preliminarmente, o defendente afirma que nunca fora gestor dos recursos destinados ao cumprimento do Contrato 27/97.

13. Relata que, por meio da Portaria 26/2000-CGSG/SAA/SE, fora designado pelo Coordenador-Geral de Serviços Gerais para, em conjunto com outros servidores, fiscalizar o referido contrato tão somente no âmbito da unidade em que estava lotado, cabendo esclarecer que essa não era unidade gestora.

14. Afirma que tinha a incumbência de somente providenciar as reservas, marcações e remarcações de passagens e processar a entrega dos bilhetes aos interessados.

15. Expõe que o contrato em tela, em sua cláusula quarta, item 5, previa sua fiscalização, no âmbito geral do Ministério da Saúde, por um funcionário da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, devidamente designado pelo Coordenador-Geral de Serviços Gerais, e que ele não fora o funcionário designado especificamente para acompanhar o contrato.

16. O defendente menciona que jamais fora ordenador de despesas, até mesmo dentro de sua unidade de lotação, pois tal unidade nunca fora gestora.

Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Lopes de Oliveira Neto (fls. 270/271, anexo 1)

17. O defendente inicia suas razões de justificativa afirmando que nunca fora gestor do contrato 27/96, tendo sido designado pela Portaria 26/2000 para fiscalizar o contrato somente no âmbito da unidade em que estava lotado – Gabinete do Ministro.

18. Afirma que o contrato em tela, em sua cláusula quarta, item 5, previa sua fiscalização, no âmbito geral do Ministério da Saúde, por um representante da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, devidamente designado pelo Coordenador-Geral de Serviços Gerais, que não seria de sua competência.

19. Expõe que sua designação era somente no âmbito de sua unidade gestora e que jamais desempenhou a função de ordenador de despesa ou geriu dinheiro público.

Razões de justificativa apresentadas pelo Sra. Sônia Maria Gomes Bezerra (fls. 310/317, anexo 1)

20. Após discorrer sobre sua carreira como servidora pública no Ministério da Saúde, a responsável reproduz a Portaria 41/96-CGSG/SAA/MS, que designa servidores para fiscalizarem e acompanharem no âmbito de suas áreas, a execução do contrato 27/96:

“O Coordenador-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde, no uso de suas atribuições que lhe confere a Portaria 117/SAA/MS, publicada no Diário Oficial da União de 2/1/1995, e de acordo com o artigo 67 da Lei 8.666/1993, resolve:

I – Designar SÔNIA MARIA GOMES BEZERRA, matrícula SIAPE 225284, WALMER CARNEIRO DE MELO, matrícula SIAPE 225373, JOSÉ AUGUSTO PINTO SOBRINHO, matrícula SIAPE 6233261 e JOÃO LOPES DE OLIVEIRA NETO, matrícula SIAPE 225612, para, em suas respectivas áreas acompanharem e fiscalizarem a execução do Contrato Administrativo 27/96, firmado entre o Ministério da Saúde e a empresa ITIQUIRA TURISMO LTDA., de acordo com o que consta do processo de nº 25000.024026/94-37.” (grifo da defendente)

21. Logo após, a defendente apresenta a decisão do Acórdão 578/2009-TCU-Plenário (TC 010.342/202-7, com 006.752/2007-0 apenso), que trata de matéria correlacionada ao fundamento traçado no presente Recurso de Revisão.

22. Expõe que as alterações contratuais, feitas por termos aditivos foram objeto de avaliação pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, consoante preconizado no parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93, sendo que a responsabilidade pela análise da legalidade do instrumento cabe à Assessoria Jurídica. A responsável afirma que o administrador pauta seus atos pelas orientações jurídicas emitidas por técnicos capacitados e conhecedores do universo jurídico e cita pronunciamento do Ministro do STF Marco Aurélio no MS 24584.

23. A Sra. Sônia Maria foi nomeada para proceder à fiscalização e ao acompanhamento da execução do Contrato 27/96, sob a coordenação da representante da CGRL/SAA/SE/MS, e somente no âmbito de suas unidades gestoras, que vem a ser a Secretaria de Assistência à Saúde, UG 250010.



24. Relata que o ordenador de despesa inovou na Portaria 26/2000, ao designar uma comissão de "fiscais de contrato", ao tempo que subordinou os demais ao representante da CGRL. A defendente cita entendimentos doutrinários e alega que a forma inovadora criada pelo ordenador de despesa conflita com o ordenamento jurídico, pois a constituição de "comissão de fiscais", que, supostamente, buscaria melhorar a execução do contrato, traz descompasso à execução, pois a interação entre os fiscais não ocorre, dificultando o dimensionamento das atribuições de cada fiscal.

25. Apresenta a cláusula quarta, item 5, do contrato em questão, em que consta que sua execução seria acompanhada e fiscalizada por um representante da Subsecretaria de Assuntos Administrativos designado pela Coordenação-Geral de Serviços Gerais.

26. Declara que o montante empenhado e pago pela SAS/MS no referenciado período corresponde, aproximadamente, a 12% do valor contratado pela CGRL junto à empresa Itiquira Turismo, percentual irrisório, considerando a copiosa atribuição da Secretaria.

27. Conclui que, enquanto membro da comissão de fiscais, cabia à defendente tão somente o atesto em faturas de serviços emitidas pela empresa Itiquira referente aos serviços prestados à Secretaria de Atenção à Saúde, sem atribuições de gestão, razão pela qual entende que sua responsabilidade deve ser excluída.

Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Walmer Carneiro de Melo (fl. 272, anexo 1)

28. Inicialmente, o Sr. Walmer afirma que, apesar de ter sido designado pela Portaria 41/96-CGSG/SAA/MS, pelo Coordenador-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde-Substituto, Sr. Luiz Lira de Oliveira, juntamente com outros servidores daquele Ministério, para acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato 27/96, não possuía conhecimento dos termos acordados no referido contrato, nem que os pagamentos estavam sendo realizados em patamares superiores, pois não fora informado que o contrato se encontrava com seu valor extrapolado, visto que tal competência e gestão cabiam à Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA/MS. Declara que a Portaria 41/96-CGSG/SAA/MS constituiu um ato nulo, visto que seu signatário não possuía competência para designar servidores como fiscais de contrato quando não estivessem lotados na sua área de competência, conforme se depreende da Portaria 117 da Secretaria de Administração Geral/MS, de 29/12/1994. Desse modo, o responsável conclui que o signatário da Portaria 41/96 só poderia designar servidores como fiscais de contrato para a sua Unidade Gestora.

29. Relata que o Contrato 27/96 destinava-se ao atendimento das necessidades de várias Unidades Gestoras no âmbito do Ministério da Saúde que, em tese, deveriam ter sido tempestivamente informadas pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos dos respectivos limites de gastos com passagens aéreas, para que não ocorresse a extrapolção do valor contratual. Entretanto, não teria conhecimento de que a Unidade Gestora 250011 – Secretaria de Vigilância Sanitária, na qual atuava como Corresponsável Financeiro, tenha recebido qualquer indicação de limite de gastos com passagens aéreas.

30. De acordo com o Sr. Walmer, a Secretaria de Controle Interno, em momento algum, haveria denunciado a irregularidade. A Unidade Gestora Secretaria de Vigilância Sanitária apresentaria relatório de gestão de viagens, mensalmente, à Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA/MS, com os quantitativos de diárias, passagens aéreas utilizadas e de usuários, bem como os valores gastos, cabendo à SAA a consolidação e o encaminhamento ao Senhor Ministro da Saúde. Os relatórios serviriam de subsídio para o devido controle dos gastos com passagens aéreas.

Análise das razões de justificativa apresentadas pelos fiscais do contrato

31. As audiências dos fiscais do contrato, Sra. Sônia Maria Gomes Bezerra, Sr. Walmer Carneiro de Melo, Sr. José Augusto Pinto Sobrinho, e Sr. João Lopes de Oliveira Neto, serão analisadas em conjunto.

32. A Portaria 41/96-CGSG/SAA/MS, de 29/7/1996, designou os servidores Sônia Maria Gomes Bezerra, Walmer Carneiro de Melo, José Augusto Pinto Sobrinho e João Lopes de Oliveira Neto, para, em suas respectivas áreas, acompanharem e fiscalizarem a execução do Contrato Administrativo 27/96, firmado entre o Ministério da Saúde e a empresa Itiquira Turismo Ltda. (fl. 217, anexo 1).

33. A Sra. Sônia, em sua defesa, apresentou excerto do Acórdão 578/2009–Plenário (TC 010.342/2002-7). De acordo com o art. 161 do Regimento Interno deste Tribunal, havendo mais de um



responsável, a defesa apresentada por um deles é aproveitada a todos, no que concerne às circunstâncias objetivas.

34. Este Acórdão, com trecho transcrito a seguir, apreciou recurso de revisão interposto pelo MP/TCU contra o Acórdão 2.790/2003–Primeira Câmara, que julgou regulares com ressalva as contas referentes ao exercício de 2001 dos responsáveis pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde. O recurso foi conhecido, mas no mérito negou-se provimento pela não caracterização das irregularidades apontadas.

Relatório do Ministro Relator

“14.7 Ademais, nos autos do TC 009.728/2000-0 (tomada de contas da CGSG/MS referente ao exercício de 1999), em que também houve recurso de revisão interposto pelo MP/TCU para apurar irregularidades referentes a aditivos ao contrato 27/96 (incluindo a irregularidade referente à celebração do 7º Termo Aditivo prevendo acréscimo no valor contratado em percentual superior ao previsto no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/93), o MP/TCU emitiu parecer eximindo a responsabilidade dos fiscais do contrato, designados pela Portaria 41/96-96-CGSG/SAA/MS, de 29/7/1996 (fl. 127, anexo 1). Eis o teor do referido parecer, no que é pertinente (fl. 476, anexo 1 do TC 009.728/2000-0):

“Todavia, anuimos ao encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, visto que, examinando as peças processuais, não reputamos suficientemente demonstrada a responsabilidade dos mencionados agentes, seja porque não constam informações sobre a abrangência de suas atribuições, as quais, segundo a Portaria nº 041/96-CGSG/SAA/MS, visavam o acompanhamento e fiscalização do contrato “em suas respectivas áreas”, envolvendo unidades administrativas distintas (v. fls. 126/127, anexo 1), seja porque a emissão de empenhos e a realização de pagamentos em desacordo com os limites contratuais pactuados estariam afetas, a nossa ver, à área de execução orçamentária e financeira.”

14.8 Quanto à irregularidade descrita no item 8.2 desta instrução, qual seja, realização de pagamentos acima do valor fixado nos termos aditivos, como cada fiscal deveria atuar em sua unidade gestora e não ficou demonstrado, nos autos, em qual ou quais unidades gestoras houve o pagamento a maior, entendemos que não há elementos para imputar responsabilidade aos defendentes. Outrossim, consoante o pronunciamento do MP/TCU transcrito no parágrafo anterior, a emissão de empenhos e a realização de pagamentos em desacordo com os limites contratuais está mais afeta ao setor de execução orçamentária e financeira.”

Voto do Ministro Relator

“4. Com relação à irregularidade relativa ao Contrato 27/96, por ter sido ultrapassado o limite legal de acréscimo, a análise da Serur demonstra que, no período a que se refere às contas anuais da unidade do Ministério da Saúde, o contrato já se encontrava majorado além do máximo legal, não sendo cabível a responsabilização dos fiscais por ato ocorrido em gestão anterior.

5. Quanto à imputação relacionada aos pagamentos sem cobertura contratual à empresa Itiquira Turismo, também concordo com a unidade técnica quando essa assere que não restou demonstrado no recurso de revisão em quais unidades gestoras houve o pagamento a maior, razão pela qual não subsistem elementos para imputar responsabilidade aos defendentes.”

35. Assim como o TC 009.728/2000-0, este TC 006.300/1999-5 trata de recurso de revisão interposto pelo MP/TCU decorrente de irregularidades referentes ao Contrato 27/96, que acarretaram a reabertura de contas já julgadas.

36. Diante do entendimento manifestado por este Tribunal no Acórdão 578/2009–Plenário, em análise dos mesmos fatos, quais sejam, a continuidade indevida da execução do Contrato 27/96, uma vez que já havia sido ultrapassado o limite legal de acréscimo, e realização de pagamentos à empresa Itiquira Turismo, em patamar superior aos valores pactuados, configurando despesa sem cobertura contratual, em outro exercício, conclui-se que merecem ser acatadas as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Sônia Maria Gomes Bezerra, e pelos Srs. Walmer Carneiro de Melo, José Augusto Pinto Sobrinho e João Lopes de Oliveira Neto, chamados em audiência na qualidade de fiscais do contrato.

Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Erasmo Ferreira da Silva (fls. 211/246, anexo 1)

37. O responsável esclarece que o Contrato 27/1996 seria anterior ao período em que passou a responder pela gestão da Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério. Afirma que a



administração do contrato estaria a cargo da área técnica da Coordenação-Geral de Serviços Gerais, encarregada pelo processamento das contratações dos serviços de manutenção e apoio administrativo do ministério. A fiscalização estaria a cargo dos prepostos das áreas que se utilizavam para concessão das passagens nos deslocamentos dos servidores a ela vinculados, designados pela Portaria 41/1996, editada pela gestão anterior da Coordenação-Geral e que permaneceu vigente durante o período em que esteve à frente da gestão da Coordenação-Geral de Serviços Gerais.

38. O Sr. Erasmo anexou demonstrativo (fls. 220/221), em que são listados, mês a mês, as despesas com o contrato desde o seu início (agosto de 1996) até o final de 1998. Até o final da gestão do defendente, considerando o mês de novembro integral, pelo fato de ter se afastado em 11/11/1998, teria sido alcançado o montante de R\$ 9.230.974,48, sendo que o processo se extinguiria em razão do valor global máximo previsto, antecedendo a limitação dos 60 meses de duração máxima possível.

39. Na contratação inicial, vigente no exercício de 1996, não teria havido extrapolação do montante a ela vinculado. No exercício de 1997, do montante de R\$ 2.934.000,00 comprometido pelos 2º e 3º Termos Aditivos, teriam sido executados R\$ 2.905.864,18, também sem extrapolação. No exercício de 1998, do montante inicialmente previsto (R\$ 2.400.000,00) pelo 4º Termo Aditivo teriam sido executados R\$ 7.878.429,18, cuja extrapolação seria coberta com o saldo ainda restante ao processo da contratação, que previa o limite máximo de R\$ 12.000.000,00, o qual poderia atender à efetiva demanda pelos serviços até o final do exercício, encerrando-se o processo em 31/12/1998, pelo alcance do valor limite previsto, não podendo vir a ser estendida vigência para o exercício seguinte.

40. O Sr. Erasmo relata que essa decisão teria decorrido de crescente execução de despesas com deslocamentos de servidores, a partir do mês de outubro/1997, em face da reestruturação da administração e da política de qualificação de servidores, quando se utilizaria da contratação para fornecimento de passagens internacionais que eram previstas na contratação, mas pouco utilizadas até então, decorrente de autorizações para deslocamentos de profissionais e dirigentes ao exterior para integração a novas tecnologias em saúde, bem como teria sido iniciado o fornecimento de passagens ao exterior para tratamento fora do domicílio, em atendimento a determinações judiciais nesse sentido, concessão que era coberta com disponibilização de recursos a advogados credenciados por parte dos juízes demandantes (fl. 215, anexo 1).

41. Diante da demanda nas concessões de passagens na forma acima disposta, a matéria teria sido discutida no âmbito do Ministério da Saúde, definindo-se na esfera administrativa a utilização dos serviços contratados até o exercício de 1998, o limite máximo previsto no processo da contratação (R\$ 12.000.000,00), que atenderia até o final do exercício, não mais devendo ser aditado no percentual de 25% para continuidade no exercício subsequente, encerrando-se por antecipação do prazo máximo possível de prorrogação (60 meses), sem aditamentos para vigência no exercício seguinte, com novo procedimento licitatório para contratação dos serviços dentro das atuais e reais demandas. A implementação não teria sido realizada pelo defendente, haja vista que em 11/11/1998 se afastou da direção da Coordenação-Geral de Serviços Gerais (fls. 215/219), cabendo ao seu sucessor dar o prosseguimento.

42. Ao final, o defendente solicita a manutenção da aprovação das contas da Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde, exercício de 1998.

Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Erasmo Ferreira da Silva

43. O Sr. Erasmo foi chamado em audiência na qualidade de Coordenador-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde, e alega que o valor executado em 1998 encontra-se dentro do limite orçamentário.

44. De acordo com o responsável, no exercício de 1998, do montante inicialmente previsto de R\$ 2.400.000,00 pelo 4º Termo Aditivo foi executado R\$ 7.878.429,18, cuja extrapolação veio a ser coberta com o saldo ainda restante ao processo da contratação, que previa o limite máximo de R\$ 12.000.000,00, e que poderia atender à efetiva demanda pelos serviços até o final do exercício, encerrando-se o processo em 31/12/1998.

45. Diante de aumento da demanda nas concessões de passagens, o responsável afirma que se definiu a utilização dos serviços contratados até o exercício de 1998, o limite máximo previsto no



processo da contratação (R\$ 12.000.000,00), encerrando-se por antecipação do prazo máximo possível de prorrogação (60 meses), não devendo ser aditado no exercício seguinte, com a realização de novo procedimento licitatório. A realização da nova licitação não foi realizada pelo defendente, haja vista que, em 11/11/1998, teria se afastado da direção da Coordenação-Geral de Serviços Gerais (fl. 218/219), cabendo ao seu sucessor dar o prosseguimento.

46. Conforme item 2.2.26 do Relatório do Acórdão 1196/2006 – 1ª Câmara, “observa-se no Primeiro Termo Aditivo ao Contrato, na Cláusula Segunda, o cuidado de especificar o valor que seria utilizado por cada UG (fls. 38/40 do TC 013.828/2002-9). Da mesma forma, tal cuidado foi tomado na Apostila nº 15/97 ao Segundo Termo Aditivo ao Contrato, o que não ocorreu no Terceiro e Quarto Termos Aditivos. Sem a especificação, a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos torna-se responsável por todo o montante contratado, já que os referidos termos foram assinados por seu Coordenador, e deveria ter acompanhado a execução do contrato a fim de garantir que tais valores não seriam ultrapassados”.

47. Diante dos indícios de irregularidade relativos ao Contrato 27/96, constatados em inspeção na área de contratos da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde (TC 013.828/2002-9), o Sr. Erasmo já havia sido chamado em audiência para apresentação de razões de justificativa relativas à realização de pagamentos à Itiquira Turismo, nos exercícios de 1997 e de 1998, em patamares superiores aos pactuados, configurando despesa sem cobertura contratual, bem como à prorrogação do Contrato n.º 27/96, mediante o Terceiro e o Quarto Termos Aditivos, com ausência de providências com vistas à realização de novo certame licitatório. No TC 013.828/2002-9, as razões de justificativa apresentadas pelo responsável foram rejeitadas (Acórdão 1196/2006 – Primeira Câmara), o que acarretou a reabertura das contas de 1998. Em relação às contas de 1997, nenhuma providência pôde ser tomada, haja vista que, à época, as contas do Sr. Erasmo já haviam sido julgadas regulares com ressalva há mais de cinco anos, sem possibilidade de reabertura.

48. O Terceiro Termo Aditivo (fls. 241/243, anexo 1) tinha o valor de R\$ 534.000,00 (quinhentos e trinta e quatro mil reais) para o período de 1/1 a 28/2/1998. Já o Quarto Termo Aditivo (fls. 244/246, anexo 1), com valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), tinha vigência para o período de março à dezembro de 1998. Dessa forma, legalmente, havia cobertura contratual no montante de R\$ 2.534.000,00 (dois milhões, quinhentos e trinta e quatro mil reais).

49. De acordo com o afirmado pelo responsável (fls. 22/221, anexo 1), no exercício de 1998, as despesas relativas ao Contrato 27/1996 totalizaram R\$ 7.878.429,18 (sete milhões, oitocentos e setenta e oito mil, quatrocentos e vinte e nove reais e dezoito centavos).

50. A Lei de Licitações, em seu art. 65, § 1º, estabelece que as modificações contratuais deverão observar o limite de 25%. Todavia, há necessidade de se formalizar as alterações contratuais (Decisão n.º 569/1996 – Plenário e Decisão n.º 820/1997 – Plenário). É jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, em consonância com o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993, que quaisquer acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações de contrato, devem, obrigatoriamente, ser formalizadas por meio de um termo de aditamento ao contrato (Decisão 965/2002 – Plenário).

51. No caso em tela, além ter sido ultrapassado o limite de 25%, não houve formalização contratual. O valor de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais), estimado para a prorrogação máxima de 60 meses, representava uma possibilidade, e não configura respaldo contratual para despesa de cerca de 310 vezes o valor previsto nos Terceiro e Quarto Termos Aditivos.

52. De acordo com o art. 66 da Lei n.º 8.666/1993, “O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial”.

53. O pagamento sem cobertura contratual afronta o disposto no art. 42 do Decreto n.º 93.872/1986, combinado com o art. 36, § 2º, do mesmo Decreto e o art. 63, § 2º, I, da Lei n.º 4.320/1964, que dispõem que o pagamento da despesa deve ser precedido de sua liquidação, a qual deve ter por base o respectivo contrato.



54. Desse modo, as alterações realizadas caracterizam afronta aos dispositivos legais vigentes e devem ser consideradas irregulares.

55. Os indícios de irregularidade relativos à prorrogação indevida do prazo de vigência do Contrato 27/96 pela extrapolação do valor do contrato e a realização de pagamentos superiores aos pactuados nos Termos Aditivos do referido contrato, que foram constatados em inspeção na área de contratos da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde, foram motivo para recurso de revisão nas contas de 1998, 1999 e 2001, e consideração dos indícios nas contas do exercício de 2000.

56. O Acórdão 2839/2008 – Plenário, que julgou o recurso de revisão das contas de 1999, não conheceu do recurso, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei nº 8.443/92, mantendo os termos do acórdão recorrido, tendo em vista a não superveniência de elemento novo capaz de justificar a modificação da deliberação recorrida (item 9.1 do referido Acórdão).

57. Os acórdãos que apreciaram essa matéria nos outros exercícios (6374/2009 – Primeira Câmara e 578/2009 – Plenário) mantiveram o julgamento pela regularidade com ressalva e quitação aos responsáveis.

58. No entanto, deve ficar claro, que, no exercício de 1998, restou claramente demonstrado que houve pagamentos superiores aos pactuados no Terceiro e no Quarto Termos Aditivos do Contrato 27/96, configurando despesa sem cobertura contratual, de responsabilidade do Sr. Erasmo Ferreira da Silva. Além disso, o responsável não tomou as medidas necessárias para iniciar novo processo licitatório, que requer intervalo de tempo considerável, permitindo que a irregularidade se perdurasse.

59. Diante disso, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Erasmo não podem ser acatadas, levando ao julgamento pela irregularidade de suas contas nesse recurso de revisão.

Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lincoln Princivalli de Almeida Campos (fls. 68/201, anexo 1)

60. Preliminarmente, o responsável esclarece que exerceu o cargo de Coordenador-Geral de Serviços Gerais no período de 16/11/1998 a 31/1/1999, ou seja, há mais de oito anos da data de apresentação de suas razões de justificativa, e por apenas um mês e quinze dias em 1998 e um mês e oito dias em 1999.

61. O Sr. Lincoln relata que, em 16/7/2004, foi chamado em audiência para apresentar razões de justificativa a respeito de irregularidades apontadas no relatório de inspeção objeto do TC 013.828/2002-9. O Acórdão 1196/2006 – 1ª. Câmara, que julgou o referido processo, acatou as razões de justificativas relativas ao item 'b' da audiência, e rejeitou as razões de justificativas relativas ao item 'a' da audiência (o teor da audiência será tratado no parágrafo 0 desta instrução).

62. Em 29/12/2006, foi novamente chamado em audiência para apresentar, em contra-razões recursais, suas razões de justificativa referentes ao recurso de revisão interposto pelo MP/TCU nos autos do TC 009.728/2000-0, pela prática de irregularidades verificadas no TC 013.828/2002-9.

63. O responsável discorre sobre sua vida profissional, elencando os diversos cargos que ocupou na Administração Pública Federal e as condecorações que recebeu. Durante sua curta gestão no Ministério da Saúde, afirma que adotou diversas medidas saneadoras nos casos em que tomou conhecimento.

64. Informa que, na época em que exerceu o cargo de Coordenador-Geral de Serviços Gerais, o Ministério da Saúde não possuía regimento interno, e havia, além da Subsecretaria de Assuntos Administrativos (Unidade Gestora – UG 250005), outras Unidades Gestoras com ordenadores de despesas. A Subsecretaria de Assuntos Administrativos estaria incumbida do controle da gestão orçamentária e financeira dos recursos destinados ao pagamento de diárias, passagens aéreas e hospedagem, assumindo o papel de Unidade de Controle da Gestão de Viagem. O controle da gestão do contrato seria realizado diretamente pelo Gabinete da Subsecretaria de Assuntos Administrativos.

65. O ex-Coordenador menciona que, conforme já apresentado nos autos do TC 013.828/2003-9, a maior parte dos bilhetes de passagens pagos pelo auditado teria sido adquirida em data anterior à que tomou posse como Coordenador-Geral de Serviços Gerais, e mesmo quanto aos demais bilhetes, quando as faturas chegavam para pagamento, os bilhetes já haviam sido requisitados à contratada e, na sua maioria, utilizados.



66. Expõe que, em que pese a existência de diversas unidades gestoras, com diversos servidores designados para, em suas respectivas áreas, acompanharem e fiscalizarem a execução do contrato (Portaria 41/96-CGSG/SAA/MS), e, ainda, a exigência, dentro da Coordenação-Geral de Serviços Gerais, a coordenação de Material e Patrimônio – COMAP, e dentro dessa, uma Divisão de Contratos – DICONTE, com Serviço de Análise e Acompanhamento de Contratos – SACONT, em nenhum momento, durante a sua gestão, teria sido informado de que o contrato se encontrava com o valor extrapolado.

67. Assim, quando da realização pagamento de despesas com aquisição de passagens e da assinatura do Quinto Termo Aditivo ao Contrato 27/1996, o responsável não teria conhecimento dessa irregularidade e as informações de que dispunha não justificariam a abertura de um novo processo licitatório.

68. O Sr. Lincoln explica que, se tivesse conhecimento de que o valor do contrato estava extrapolado, além de recomendar a realização de um novo processo licitatório, teria exigido, como condição para realização dos pagamentos, o Reconhecimento de Dívida pelo Gestor do Contrato, conforme procedido em casos semelhantes, como ocorrido com o contrato celebrado com a empresa DM9 Publicidade Ltda., conforme informações constantes do Ofício 391-COPEF/CGRL/SAA/MS, de 26/4/2007 (fl. 105).

69. De acordo com o responsável, as Notas de Empenho emitidas durante sua gestão – 16/11/1998 a 31/1/1999 – não teriam sido impressas nem assinadas pelo gestor financeiro e ordenador de despesa à época, apesar de emitidas na base do Siafi, mas não conhece as razões para isso. Afirma que, embora não tivesse conhecimento a respeito dos empenhos emitidos quando dos pagamentos à Itiquira Turismo, os recursos orçamentários necessários já estariam previamente empenhados e, com as informações de que dispunha, não haveria razões para desconfiar da existência de irregularidades.

70. Na assinatura do Quinto Termo Aditivo, que prorrogou a vigência do contrato até 28/2/1999, teria feito com base na informação da área técnica da CGSG de que a despesa havia sido estimada em R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) mensais, totalizando R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) para o período dos dois meses – janeiro e fevereiro/1999, o que representaria valores compatíveis com os previstos no contrato. A prorrogação teria sido autorizada pelo Subsecretário de Assuntos Administrativos, conforme Memo 56/98-DICONTE, de 8/9/1998.

71. Conforme Decreto 2.773/98, a prorrogação teria sido por apenas dois meses, com o valor em avaliação pela Comissão Especial de Reavaliação das Licitações (Portaria CGSG/SAA/MS 55/98). O referido contrato, durante o exercício de 1998, já teria sido objeto de análise, para fins de revisão de preços, por parte da Comissão de Avaliação e Renegociação de Contratos do Ministério da Saúde (Decreto 2.399/97), sendo que a contratada teria se recusado a reduzir o preço, alegando não ser praticável a concessão de aumento no percentual de desconto ofertado em sua proposta, que foi de 89.01%.

72. A despesa com a prorrogação teria sido autorizada pelo Subsecretário de Assuntos Administrativos e o primeiro empenho para fazer face à prorrogação assinado em 4/1/1999, por Ricardo Alves e Mattos (Ordenador de Despesas Substituto). Durante a vigência do Quinto Termo Aditivo, a despesa com aquisição de passagens estaria compatível com o valor acordado, sendo R\$ 152.798,66 até o final de sua gestão (1º a 31/1/1999), valor inferior ao acordado.

73. O Sr. Lincoln informa que, de acordo com relato do Ministério Público junto ao TCU, o contrato já tinha seu valor extrapolado desde 1997, entretanto, a Secretaria de Controle Interno, em momento algum, teria denunciado essa situação, indicando que, no Ministério da Saúde, por se tratar de um contrato com valor estimativo, poderia acreditar-se que não havia irregularidade.

74. O responsável cita o Acórdão 2060/2006 – Plenário, em que este Tribunal tem deixado de responsabilizar o ordenador de despesas para responsabilizar quem motivou a despesa, e no caso presente, as despesas teriam sido realizadas pelas Unidades Gestoras que tinham a responsabilidade de gerenciar o contrato.

75. O responsável finaliza suas razões de justificativa enfatizando que já não se lembra de todas as circunstâncias em que os fatos objeto da audiência ocorreram, razão pela qual os esclarecimentos apresentados se baseiam nos levantamentos que conseguiu realizar junto ao Ministério da Saúde, em que



pese o fato de não ter sido possível ao referido Ministério fornecer todas as informações e documentos solicitados, e em algumas poucas circunstâncias conseguiu se recordar.

Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lincoln Princivalli de Almeida Campos

76. Cabem aqui as mesmas considerações da análise realizada para as razões de justificativa do Sr. Erasmo, que também exerceu o cargo de Coordenador-Geral da CGSG no exercício de 1998.

77. O Acórdão 1196/2006 – Primeira Câmara (TC 013.828/2002-9) rejeitou (item a da audiência realizada à época) as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lincoln relativas à realização de pagamentos à Itiquira Turismo (R\$ 7.407.929,14), no exercício de 1998, em patamar superior aos valores pactuados no Terceiro e no Quarto Termos Aditivos, configurando despesa sem cobertura contratual, mas acatou as justificativas relativas à prorrogação do Contrato n.º 27/96, mediante o Quinto Termo Aditivo e à ausência de providências com vistas à realização de novo certame (item b da audiência realizada à época).

78. Nesse Acórdão 1196/2006 – Primeira Câmara, quando as razões pela prorrogação do Contrato n.º 27/96, mediante o Quinto Termo Aditivo, foram acatadas, foi considerado que, à época da assinatura do referido Termo, o Sr. Lincoln havia assumido o cargo há apenas 48 dias, prazo insuficiente para que conhecesse os detalhes de todas as contratações e atividades do órgão, e que sua decisão fora baseada nas informações prestadas pela área técnica do órgão.

79. Já o Acórdão 2839/2008 – Plenário (TC 009.728/2000-0), que examinou o recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU com o objetivo de reformar o referido acórdão da Primeira Câmara, mediante o qual o Tribunal julgou regulares com ressalva as contas da então Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde, relativas ao exercício de 1999, não conheceu do recurso, mantendo os exatos termos do acórdão recorrido, tendo em vista a não superveniência de elemento novo capaz de justificar a modificação da deliberação recorrida. Consta no Voto do Ministro Relator no Acórdão:

“2. A digna Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva justificou seu recurso nas possíveis irregularidades relacionadas à execução do Contrato n.º 27/96, apuradas mediante processo de fiscalização apreciado na Sessão de 9/5/2006 (TC-013.828/2002-9), Acórdão n.º 1.196/2006.

3. No entanto, conforme sobejamente demonstrado pela Serur por intermédio dos diversos exames realizados sobre a matéria, o recurso não deverá ser conhecido, nos termos de art. 35 da Lei n.º 8.443/92. As peças processuais demonstram que inexistem fatos novos capazes de suscitar a reforma da deliberação adotada por esta Corte de Contas no julgamento do presente Processo.

5. Quanto aos Senhores Lincoln Princivalli de Almeida Campos e Ricardo Alves de Mattos, os trechos transcritos no relatório que integra este voto, referente ao Acórdão n.º 1.196/2006-Primeira Câmara (fls. 459/460 da instrução da Serur) demonstram que as irregularidades imputadas aos Responsáveis foram superadas, pois suas alegações de defesa já mereceram acolhimento do TCU. Assim, considerando que não surgiram novos fatos irregulares sob suas responsabilidades, não cabe revisão do acórdão recorrido no que tange às contas dos citados Responsáveis.” (grifou-se)

80. O Sr. Lincoln havia sido chamado em audiência para apresentar razões de justificativa relativas à continuidade indevida da execução do Contrato 27/1996 no exercício de 1999, haja vista já ter sido ultrapassado o limite legal de 25% nas despesas no decurso do ano de 1998, conduzindo, em consequência, à irregularidade dos pagamentos efetuados; e à realização de pagamentos à Itiquira Turismo (R\$ 11.383.731,46), no exercício de 1999, em patamar superior aos valores pactuados no Quinto e no Sexto Termos Aditivos ao Contrato 27/1996, configurando despesa sem cobertura contratual (fls. 458/468 do TC 009.728/2000-0).

81. O Plenário deste Tribunal acatou suas razões de justificativa e manteve o julgamento de suas contas referentes ao exercício de 1999.

82. Em relação ao exercício de 1998, apesar de o Sr. Lincoln ter dado continuidade aos atos irregulares do Sr. Erasmo, sua situação neste processo é análoga à do TC 009.728/2000-0. Trata-se do curto período em que exerceu o cargo, intervalo de tempo considerado exíguo para a instauração de um novo procedimento licitatório ou adoção de outro procedimento sem interrupção do serviço de aquisição de passagens.



83. A realização de um adequado processo licitatório requereria os prazos legais necessários para publicidade devida, apresentação de propostas, contestação, entre outros atos. Portanto, o Sr. Erasmo, antecessor do Sr. Lincoln no cargo é que deveria ter dado início ao processo.

84. Assim, após estar no cargo no período de apenas um mês e quinze dias no exercício de 1998, entende-se que as razões de justificativa do responsável devem ser acolhidas, mantendo-se os termos da deliberação recorrida.

Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, os autos são encaminhados à consideração superior, para propor:

1. com fulcro nos arts. 32, inciso III, e 35, da Lei 8.443/1992, conhecer do presente recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o julgamento proferido pela 1ª Câmara desta Corte, Sessão de 23/1/2001, Relação 1/2001, que julgou regulares com ressalva as contas, referentes ao exercício de 1998, da então Coordenação de Serviços Gerais do Ministério da Saúde – CGSG/MS;

2. julgar irregulares as contas do Sr. Erasmo Ferreira da Silva, relativas ao exercício de 1998, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "b" c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da Lei n.º 8.443/92;

3. aplicar a multa prevista no art. 58, inciso I da Lei n.º 8.443/92 ao Sr. Erasmo Ferreira da Silva, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia ao 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;

4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, II, da Lei n.º 8.443/1992, caso não seja atendida a notificação;

5. manter a decisão proferida pela 1ª Câmara desta Corte, Sessão de 23/1/2001, Relação 1/2001, quanto ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos demais responsáveis neste recurso de revisão, quais sejam: Sra. Sônia Maria Gomes Bezerra, Sr. Walmer Carneiro de Melo, Sr. José Augusto Pinto Sobrinho, Sr. João Lopes de Oliveira Neto e Sr. Lincoln Princivalli de Almeida Campos;

6. dar ciência desta deliberação aos interessados;

7. arquivar o presente processo.”

3. O titular da 4ª Secex manifestou-se de acordo com a instrução (fl. 331 – anexo 1).

4. O representante do MP/TCU anui às conclusões da unidade técnica, com a ressalva de que o recurso de revisão deve ser conhecido e acolhido em parte (art. 35, inciso III, da Lei n.º 8.443/92), bem como deva ser excluída a proposta de insubsistência do acórdão recorrido, vez que a modificação daquele *decisum* referir-se-á somente a um dos responsáveis. Dessa forma, o MP/TCU propõe (fl. 332 – anexo 1):

“a) julgar irregulares as contas do Sr. Erasmo Ferreira da Silva, relativas ao exercício de 1998, com fundamento no artigo 16, inciso III, alínea **b**, c/c os artigos 19 e 23, inciso III, da Lei n.º 8.443/92;

b) aplicar a multa prevista no artigo 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/92 ao Sr. Erasmo Ferreira da Silva, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia ao 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;

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, caso não seja atendida a notificação;

d) manter a decisão proferida pela 1ª Câmara desta Corte, Sessão de 23/01/2001, Relação n.º 1/2001, quanto ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos demais responsáveis neste recurso de revisão, quais sejam: Sra. Sônia Maria Gomes Bezerra, Sr. Walmer Carneiro de Melo, Sr. José Augusto Pinto Sobrinho, Sr. João Lopes de Oliveira Neto e Sr. Lincoln Princivalli de Almeida Campos;

e) dar ciência desta deliberação aos interessados; e

f) arquivar o presente processo.”

É o relatório.

VOTO



Trata-se das contas da então denominada Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde (CGSG/MS) relativas ao exercício de 1998, julgadas regulares com ressalva e quitação aos responsáveis pela 1ª Câmara deste Tribunal em 23/1/2001.

2. Ratifico a manifestação do Ministro Guilherme Palmeira (fl. 11, anexo 1), então Relator do feito, no sentido de conhecer do recurso de revisão em tela, por preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

3. O desdobramento das conclusões de uma inspeção realizada na Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde (sucessora da CGSG/MS) com a finalidade de obter esclarecimentos em relação ao suposto pagamento de despesas irregulares e prorrogação indevida do prazo de vigência do Contrato nº 27/96, firmado em 1996 com a empresa Itiquira Turismo Ltda. para aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais (TC 013.828/2002-9), alcançou as contas da CGSG/MS relativas a diversos exercícios, a saber:

a) **TC 003.186/1998-9** (exercício de 1997): julgada regulares com ressalva e quitação aos responsáveis (sessão da 1ª Câmara de 4/4/2000, Ata nº 10/2000, Relação nº 19/2000 do Ministro Humberto Guimarães Souto). Não foram interpostos recursos em relação a essa deliberação;

b) **TC 006.300/1999-5** (exercício de 1998): julgada regulares com ressalva e quitação aos Coordenadores-Gerais Erasmo Ferreira da Silva (de 1º/1 a 11/11/1998) e Lincoln Princivalli de Almeida Campos (16/11 a 31/12/1998) e demais responsáveis (sessão da 1ª Câmara de 23/1/2001, Ata nº 1/2001, Relação nº 1/2001 do Ministro Walton Alencar Rodrigues). O MP/TCU interpôs recurso de revisão em relação a essa deliberação, que se examina nesta oportunidade;

c) **TC 009.728/2000-0** (exercício de 1999): julgada regulares com ressalva e quitação ao Coordenador-Geral Lincoln Princivalli de Almeida Campos e demais responsáveis (sessão da 1ª Câmara de 25/9/2001, Ata nº 34/2001, Relação nº 68/2001 do Ministro Walton Alencar Rodrigues). O MP/TCU interpôs recurso de revisão que não foi conhecido por este Tribunal, mantendo-se os exatos termos do acórdão recorrido, tendo em vista a ausência de elemento novo capaz de justificar a modificação da deliberação recorrida (Acórdão nº 2.839/2008-Plenário). Na oportunidade foram analisadas as questões envolvendo a execução do Contrato nº 27/96;

d) **TC 008.370/2001-6** (exercício de 2000): julgada regulares com ressalva e quitação aos responsáveis (Acórdão nº 6.374/2009-1ª Câmara). Não foram interpostos recursos em relação a essa deliberação;

e) **TC 010.342/2002-7** (exercício de 2001): julgada regulares com ressalva e quitação aos responsáveis (Acórdão nº 2.790/2003-1ª Câmara). O MP/TCU interpôs recurso de revisão em relação a essa deliberação, que foi conhecido por este Plenário e teve o seu provimento negado, mantendo-se a regularidade com ressalva das contas (Acórdão nº 578/2009-Plenário). Na oportunidade foram analisadas as questões envolvendo a execução do Contrato nº 27/96.

4. Especificamente em relação às contas do exercício de 1998, o que motivou a interposição de recurso de revisão pelo MP/TCU foi a prorrogação indevida do prazo de vigência do Contrato nº 27/96 para aquisição de passagens aéreas e a realização de pagamentos superiores aos pactuados nos Terceiro e Quarto Termos Aditivos ao citado contrato.

5. Com relação à realização de pagamentos em desacordo com os valores fixados nos termos aditivos ao Contrato nº 27/96, concordo com os pareceres no sentido de acolher as razões de justificativa apresentadas pelos fiscais do contrato, Srs. Walmer Carneiro de Melo, José Augusto Pinto Sobrinho, João Lopes de Oliveira Neto e Sônia Maria Gomes Bezerra. A Portaria nº 41/96-CGSG/SAA/MS, de 29/7/1996, designou os referidos servidores para acompanhar e fiscalizarem a execução do Contrato nº 27/96 “em suas respectivas áreas”, não estando devidamente demonstrado nos autos em quais unidades gestoras houve o pagamento a maior, inexistindo elementos hábeis a imputar responsabilidade aos agentes. Esse posicionamento vem ao encontro do que foi decidido por este Plenário ao analisar os mesmos fatos referentes ao exercício de 2001 (Acórdão nº 578/2009-Plenário).

6. Discordo dos pareceres quanto ao reflexo das ocorrências verificadas na execução do Contrato nº 27/96 no mérito das contas do exercício de 1998 dos Coordenadores-Gerais Erasmo Ferreira da Silva e Lincoln Princivalli de Almeida Campos. A atuação desses responsáveis em relação à citada avença não



difere da participação dos gestores que os antecederam e os sucederam na CGSG/MS, os quais tiveram as suas contas julgadas regulares com ressalva, mesmo quando sopesadas as questões referentes à citada avença trazidas em sede de recurso de revisão (exercícios de 1999 e 2001), conforme exposto no item 3 acima. Inexiste nos autos indícios de má-fé, de locupletamento dos gestores, da desnecessidade das despesas realizadas sob o referido contrato ou questões relacionadas à sua regular comprovação.

7. Manter o julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos Coordenadores-Gerais da CGSG/MS do ano 1998 faz-se necessário, visto ser uma posição coerente e isonômica com a adotada nos demais exercícios nos quais vigeu o Contrato nº 27/96.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1540/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.300/1999-5.

1.1. Apensos: 014.044/1999-4; 002.626/1999-3

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (Tomada de Contas de 1998)

3. Interessado: Ministério Público junto ao TCU

4. Órgão: Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde (CGSG/MS)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin

7. Unidade Técnica: 4ª Secex

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas da Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde (CGSG/MS) relativa ao exercício de 1998.

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

9.1. com fundamento no art. 32, inciso III, c/c art. 35, inciso III da Lei nº 8.443/92, conhecer do recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1540-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.



(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.513/2010-6

Natureza: Relatório de Auditoria – Fiscobras 2010

Responsáveis: Luiz Antonio Pagot (CPF 435.102.567-00), Cid Ney Santos Martins (CPF 384.115.987-72), José Henrique Coelho Sadok de Sá (CPF 160.199.387-00) e Nilton de Brito (CPF 140.470.121-49)

Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - MT

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. SOBREPREGO DECORRENTE DE QUANTITATIVO INADEQUADO. DEFICIÊNCIA E DESATUALIZAÇÃO DO PROJETO EXECUTIVO. DESCUMPRIMENTO DA LEI Nº 8.666/93 NA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ORÇAMENTO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DOS SERVIÇOS LICITADOS SEM O DETALHAMENTO ADEQUADO. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre Relatório de Auditoria feita no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - MT, no período compreendido entre 07/06/2010 e 28/07/2010, com o objetivo de auditar as obras de restauração, duplicação e melhoramentos da Rodovia BR-050/MG (PT 26.782.1458.1304.0031/2010) para avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente.

2. Após a realização da referida atividade de fiscalização, a Secretaria de Fiscalização de Obras 2, consignou proposta de encaminhamento uniforme na instrução de fls. 61/96, transcrita em seus excertos principais a seguir, em cumprimento do prescrito no art. 1º, § 3º inciso I, da Lei nº 8.443/92, **verbis**:

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - Para o contrato referente ao Lote 3, os indícios de irregularidades expostos neste achado são materialmente relevantes em relação ao valor licitado (14,32 %) e têm a potencialidade de causar prejuízos ao Erário; além disso, configuram como graves desvios aos princípios a que está submetida a Administração Pública, como o da economicidade e da eficiência. Dessa forma, o achado se enquadra no art. 94, §1º, IV da Lei 12.017/09 (LDO 2010). Diferentemente dos contratos referentes aos Lotes 1 e 2, em virtude da ausência de materialidade em relação ao valor total (1,20% e 6,83% respectivamente).



3.1.2 - Situação encontrada:

QUANTITATIVO INADEQUADO DE TERRAPLENAGEM - LOTE 1

Da análise do projeto de terraplenagem do Lote 1, pode-se identificar incoerências entre o "Quadro de Distribuição de Materiais de Terraplenagem" e o "Quadro Resumo da Terraplenagem". O Quadro de Distribuição define a origem e o destino dos volumes de terraplenagem da obra, discriminando as quantidades a serem movimentadas e as respectivas distâncias médias de transporte. Como produto, tem-se o Quadro Resumo, o qual é utilizado para se definir o orçamento da obra.

Tomando por base o Quadro de Distribuição, pode-se perceber erro na definição dos seguintes quantitativos do Quadro Resumo:

- Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT 1400 a 1600m: o correto seria 16.067,51 m³, e não 28.272,51 m³;

- Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT 1600 a 1800m: no projeto é estabelecida a quantidade de 16.067,51 m³, porém, o correto deveria ser zero.

Deste modo, considerando-se os ajustes acima descritos, tem-se uma redução de R\$ 237.476,73 no orçamento-base da licitação, conforme indicado na planilha 1, em anexo.

QUANTITATIVO INADEQUADO DE TERRAPLENAGEM - LOTE 2

Avaliando-se o projeto de terraplenagem do Lote 2, pode-se observar impropriedades na quantificação dos serviços no "Quadro Resumo da Terraplenagem".

O projeto executivo dos Lotes 1 e 2 foram executados por uma mesma empresa, de modo que há volumes de corte do Lote 1 que serão transportados e aproveitados em aterros do Lote 2.

Especificamente, são estes os volumes:

Origem: Estaca 1465 a 1484 (Lote 1)

Destino: Estaca 1929 a 1990 (Lote 2)

Volume: 141.597,32 m³ de 1ª categoria e 60.684,56 m³ de 2ª categoria.

DMT: 9,70 km

Origem: Estaca 1484 a 1489 (Lote 1)

Destino: Estaca 1820 a 1929 (Lote 2)

Volume: 27.414,37 m³ de 1ª categoria e 9.138,12 m³ de 2ª categoria.

DMT: 7,76 km

Origem: Estaca 1489 a 1503 (Lote 1)

Destino: Estaca 1802 a 1820 (Lote 2)

Volume: 48.089,20 m³ de 1ª categoria e 8.486,33 m³ de 2ª categoria.

DMT: 6,30 km

Origem: Estaca 1517 a 1552 (Lote 1)

Destino: Estaca 1783 a 1802 (Lote 2)

Volume: 29.659,36 m³ de 1ª categoria e 5.234,01 m³ de 2ª categoria.

DMT: 5,16 km

Todas estas quantidades foram consideradas para o orçamento do Lote 1, visto que o serviço de escavação, carga e transporte se refere ao trecho correspondente do Lote 1. No entanto, essas quantidades foram também consideradas para o orçamento do Lote 2, como escavação, carga e transporte. Esse fato gera um sobrepreço em virtude da duplicidade de cobrança por esses volumes, os quais devem ser removidos do orçamento do Lote 2.

Juntando-se esta irregularidade com as impropriedades verificadas entre o "Quadro de Distribuição de Materiais de Terraplenagem" e o "Quadro Resumo da Terraplenagem" do projeto executivo do Lote 2, deverão ser ajustadas as seguintes quantidades no orçamento da obra:

- Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria até 50m: o correto seria 27.722,62 m³, e não 23.163,62 m³;

- Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria de 200 a 400m: o correto seria 38.415,90

m³, e não 42.974,90 m³;



- Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT > 5000m: no projeto é estabelecida a quantidade de 246.760,25 m³, porém, o correto deveria ser zero em virtude da duplicidade de cobrança com o Lote 1;

- Escavação, carga e transporte de material de 2ª categoria DMT > 5000m: no projeto é estabelecida a quantidade de 83.543,20 m³, porém, o correto deveria ser zero em virtude da duplicidade de cobrança com o Lote 1.

Deste modo, considerando-se os ajustes acima descritos, tem-se uma redução de R\$ 5.374.397,22 no orçamento-base da licitação, referente a setembro de 2009, conforme a memória de cálculo indicada na planilha 2, em anexo.

QUANTITATIVO INADEQUADO DE TERRAPLENAGEM - LOTE 3

A partir da elaboração da curva "ABC" do orçamento do Lote 3, constatou-se que o serviço mais relevante para essa obra é o de "Escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria DMT > 5000m" cujo preço total é de R\$ 16.309.180,16 segundo o orçamento-base, ou seja, 17,42% do valor total. O levantamento de auditoria apurou um sobrepreço neste serviço, em virtude da solução de projeto apresentar-se antieconômica.

A origem desse serviço está no grande volume de escavação de material de 3ª categoria, necessário para a duplicação da rodovia. Os locais onde o transporte desse material supera a distância de 5 km

são:

Corte C-11: 2.507 m³

Origem: Estaca 238+000 a 268+000

Destino: Estaca 10+000 a 15+000 - BOTA FORA BF-01 - BRITADOR ARPASA

DMT: 5.920m

Remoção de material rochoso RR-06: 552 m³

Origem: Estaca 310+000 a 316+000

Destino: Estaca 10+000 a 15+000 - BOTA FORA BF-01 - BRITADOR ARPASA

DMT: 5.920m

Corte C-12: 166.412 m³

Origem: Estaca 313+000 a 352+000

Destino: Estaca 10+000 a 15+000 - BOTA FORA BF-01 - BRITADOR ARPASA

DMT: 6.520m

Remoção de material rochoso RR-07: 5.616 m³

Origem: Estaca 327+000 a 353+000

Destino: Estaca 10+000 a 15+000 - BOTA FORA BF-01 - BRITADOR ARPASA

DMT: 6.520m

Corte C-16: 14.937 m³

Origem: Estaca 425+000 a 444+000

Destino: Estaca 10+000 a 15+000 - BOTA FORA BF-01 - BRITADOR ARPASA

DMT: 8.480m

Remoção de material rochoso RR-08: 2.392 m³

Origem: Estaca 429+000 a 442+000

Destino: Estaca 10+000 a 15+000 - BOTA FORA BF-01 - BRITADOR ARPASA

DMT: 8.480m

Percebe-se que todos esses volumes são transportados para o Britador Comercial Arpasa, mediante distâncias de transporte consideráveis, que ensejam valores significativos na obra.

Pelo que consta no projeto executivo, o material de 3ª categoria do leito da rodovia será extraído e transportado para o bota-fora BF-01, mediante distâncias de transporte superiores a 5 km. Ainda, pelo projeto executivo, pressupõe-se que a rocha resultante dessa extração não será aproveitada, visto que não foram realizados estudos geotécnicos a fim de avaliar a viabilidade técnica de utilização desse material para pavimentação, apenas do material produzido pelo britador comercial (Pedreira P-01 – que possui a mesma localização do BF-01).



Entretanto, em resposta ao Questionário de Auditoria nº 01/575, o Dnit afirma, por meio da empresa

autora do projeto, que o material de 3ª categoria a ser extraído no leito da rodovia será utilizado na

obra após a devida britagem, que ocorrerá no britador localizado no BF-01. Vale observar que a ideia de aproveitamento do material extraído não é explicitada no projeto executivo, até porque o local de destino está sendo chamado de bota-fora. Havendo assim uma discordância entre o que afirma o Dnit, e o que está apresentado no projeto executivo.

Observa-se que, independentemente do aproveitamento ou não do material de 3ª categoria, o que se

questiona é a necessidade de se transportar todo esse volume mediante distâncias de transporte tão significativas. Ao certo, deveria ter sido demonstrada a inviabilidade de soluções tecnicamente possíveis e mais econômicas, como, por exemplo, a instalação de uma central de britagem próxima ao Corte C-12 (onde se concentra grande parte do volume de material de 3ª categoria a ser extraído - suficiente para abastecer toda a obra) no caso do aproveitamento do material; ou então utilizar estes materiais nobres na terraplenagem da obra, no caso do não aproveitamento para pavimentação.

Além disso, se a brita necessária para a obra vier do leito da rodovia (como afirma o Dnit), não se justifica a cobrança do insumo "brita comercial" para aqueles serviços que necessitam da brita, pois isso gera uma duplicidade na cobrança dos custos de extração. Nestes casos, a Administração estará pagando duas vezes pela extração do material: uma quando da remoção no leito da rodovia, outra quando da utilização do insumo "brita comercial" - pois nele já está incluso o custo de extração.

Ainda, caso prevaleça a ideia de aproveitamento do material, este deveria ser processado em central de britagem da própria empresa executora da obra; e não levado a um britador comercial mais distante, o que implica num aumento significativo no custo final da obra, estimado em 15%.

Em resumo, independente da solução que venha a ser escolhida, esta deveria ser mais bem avaliada,

pois impacta significativamente no valor da obra. E, numa análise pormenorizada, a alternativa escolhida pelo projeto torna-se, no mínimo, antieconômica. Estima-se que a opção de instalação de

uma central de britagem em local mais próximo ao volume de material a ser extraído, pode gerar uma economia de até R\$ 12,4 milhões, como demonstra a planilha 3 em anexo.

Para estimar este valor, considerou-se a instalação de um britador próximo ao Corte C-12 (estaca 340).

O material de 3ª categoria a ser extraído deste local (166.412 m³) é suficiente para abastecer toda a

obra, que necessita de, aproximadamente, 75.000 m³ de brita para os serviços de pavimentação e concreto. Dessa forma seriam reduzidos os custos de escavação, carga e transporte de material de 3ª

categoria e transporte local de brita - pela diminuição da DMT. Seriam eliminados os custos de aquisição de brita comercial, e seriam acrescidos os custos da instalação e operação da central de britagem.

QUANTITATIVO INADEQUADO DE TRANSPORTE DE MATERIAIS BETUMINOSOS - LOTES 1,2 E 3

Na verificação dos projetos executivos dos Lotes 1,2 e 3, pode-se perceber falhas na definição da origem dos fornecedores de materiais betuminosos. Para os três lotes, foram fixados os seguintes fornecedores:

- CM-30, CAP 50/70 e CAP com polímero 60/85 - Origem: Betim-MG;
- RR-1C - Origem: Uberlândia-MG.

No entanto, sabe-se que há fornecedores de CM-30, CAP 50/70 e CAP com polímero 60/85 que estão localizados em cidades mais próximas que Betim-MG, e isso impacta numa redução de custo de transporte destes materiais asfálticos. Por exemplo, os insumos CM-30 e CAP 50/70 estão disponíveis para comercialização na cidade de Uberlândia-MG, o que reduziria a DMT de 672 km para 27 km no



Lote 1. Já o CAPFLEX 60/85 está disponível na cidade de Ribeirão Preto-SP, o que reduziria a DMT de 672 km para 309 km no Lote 1.

Considerando a origem dos materiais betuminosos como sendo de Betim-MG (local onde se encontra a refinaria da Petrobrás), o projeto executivo contraria as determinações do Acórdão 1077/2008 deste Tribunal, que destaca a excepcionalidade dos orçamentos que consideram como origem dos materiais asfálticos as refinarias da Petrobrás, e não das distribuidoras, que geralmente estão localizadas mais próximas das obras.

Com essas considerações, a redução da DMT dos materiais betuminosos proporciona uma redução de R\$ 1.265.284,03 no orçamento-base do Lote 1, R\$ 915.821,86 no Lote 2 e R\$ 923.520,37 no Lote 3, conforme planilhas 4 e 5 em anexo.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 569/2010, 30/06/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos na Rodovia BR-050/MG. Segmento km 0 a km 35,4 - Lote1., Sociedade Brasileira de Engenharia e Com Sobrenco S a.

Classificação alterada de IG-P para IG-C.

Em virtude da ausência de materialidade do achado, em relação ao valor contratado, recomenda-se a continuidade da obra.

(IG-C) - Contrato 570/2010, 28/06/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos na Rodovia BR-050/MG. Segmento km 35,4 a km 47,0 - Lote 2., Conter Construcoes e Comercio SA.

Classificação alterada de IG-P para IG-C.

Em virtude da ausência de materialidade do achado, em relação ao valor contratado, recomenda-se a continuidade da obra.

(IG-P) - Contrato 571/2010, 08/07/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos da BR-050/MG. Segmento: km 47,0 a km 68,4. Lote 3., Construtora Aterpa Ltda.

A materialidade dos achados relativos a este contrato faz recomendar a paralisação da obra.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Elaboração e aprovação do projeto executivo sem a presença de estudos que comprovem a viabilidade da solução adotada.

3.1.5 - Critérios:

Acórdão 2649/2007, TCU-Plenário

Acórdão 1077/2008, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X

3.1.6 - Evidências:

Projeto Executivo do Lote 1 (folhas 3/51 do Anexo 2 - Principal)

Projeto Executivo do Lote 2 (folhas 52/110 do Anexo 2 - Principal)

Projeto Executivo do Lote 3 (folhas 111/154 do Anexo 2 - Principal)

3.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O Dnit, por meio de seu representante, manifestou-se a respeito dos indícios de irregularidades apontados nos três lotes da obra. Com relação ao quantitativo inadequado de terraplenagem do Lote 1, o Dnit entendeu procedente o posicionamento deste relatório, confirmando as irregularidades suscitadas.

Com relação ao quantitativo inadequado de terraplenagem do Lote 2, o Dnit concordou com os indícios de irregularidades levantados neste relatório, a não ser pela incorreção dos quantitativos propostos nos serviços de escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria até 50m e com DMT entre 200 e 400m.

Referente ao quantitativo inadequado de terraplenagem do Lote 3, o Dnit ratificou a contradição da

empresa projetista ao incluir no orçamento o insumo brita comercial, e ao mesmo tempo afirmar que o material de 3ª categoria a ser extraído do leito da rodovia seria aproveitado na obra - entendendo como procedente o posicionamento do TCU neste ponto. Porém, o Dnit se limitou a apenas comentar a



solução antieconômica do projeto de terraplenagem do Lote 3, afirmando que cabe à empresa projetista acatar ou não soluções mais econômicas de projeto, sendo de competência de quem analisa o projeto, concordar ou não com tal solução.

Quanto ao quantitativo inadequado de transporte de materiais betuminosos nos Lotes 1, 2 e 3, o Dnit entendeu como procedente o entendimento deste relatório. (folhas 51/60 do Volume Principal)

3.1.8 - Medidas corretivas:

Atendimento da determinação proposta, nos seguintes termos:

- Preliminarmente ao início dos serviços de terraplenagem da obra, realizar estudos que possibilitem encontrar a alternativa mais viável para a terraplenagem de material de 3ª categoria, mediante critérios objetivos e quantificáveis;

- Os estudos devem abordar os aspectos técnico, econômico e ambiental das alternativas possíveis;
- Encaminhamento dos estudos a este Tribunal, no prazo de sessenta dias;
- Adotar as providências necessárias para a repactuação do contrato firmado, nos termos apontados pelos estudos, de forma a atender ao princípio da economicidade das licitações públicas.

3.1.9 - Conclusão da equipe:

LOTES 1 E 2:

Para os achados referente aos Lotes 1 e 2, estes se resumem a indícios de irregularidades verificados

no projeto executivo de terraplenagem e no orçamento - na parte referente ao transporte de materiais betuminosos. O Dnit, através de seu representante, entendeu como procedente essas irregularidades, a não ser pela incorreção dos quantitativos dos serviços de escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria até 50m e com DMT entre 200 e 400m.

De fato, possui razão o Dnit em sua manifestação divergente, afastando-se assim a irregularidade neste ponto específico. Nos demais pontos, permanecem as irregularidades.

Assim, há indícios de sobrepreço nos orçamentos destes lotes, no valor total de R\$ 1.502.760,76 para o Lote 1 e R\$ 6.271.162,46 para o Lote 2. Em virtude disso, propõe-se a audiência do responsável, por parte do Dnit, pela aprovação do projeto executivo dos Lotes 1 e 2.

Ainda, como o Dnit considerou procedentes os indícios de irregularidades apresentados, se manifestando inclusive pela necessidade de repactuação do contrato, propõe-se determinação ao Dnit, com base no art. 250, II do Regimento Interno do TCU, para que repactue os contratos firmados, com fundamento no art. 65, I, b da Lei 8.666/93, em virtude da diminuição quantitativa do objeto contratado.

LOTE 3:

Para o Lote 3, da mesma forma, foram encontrados indícios de irregularidades no orçamento-base, na parte referente ao transporte de materiais betuminosos. O Dnit se manifestou de acordo com o apontamento dessa irregularidade, que implicam em um sobrepreço de R\$ 923.520,37 no orçamento

do Lote 3. Para este caso, propõe-se a audiência do responsável e a repactuação do contrato firmado, com base no art. 65, I, b da Lei 8.666/93, em virtude da diminuição quantitativa do objeto contratado.

Observou-se ainda que, embora o Dnit tenha considerado a cidade de Uberlândia como origem do RR- 1C no Lote 3, há um equívoco no cálculo do custo unitário base, o qual é corrigido na planilha 5.

Além disso, observou-se que a alternativa encontrada para a terraplenagem do material de 3ª categoria é antieconômica, e deveria ter sido melhor avaliada pelo Dnit. Considerou-se desnecessário despendar cerca de R\$ 16 milhões para a extração e transporte de material de 3ª categoria mediante distâncias superiores a 5 km, sendo que há outras soluções possíveis para o caso. Porém, outras opções não foram qualificadas pelo Dnit, de forma a adotar-se a mais viável no aspecto técnico, ambiental e econômico.

Para este ponto, na manifestação prévia, o Dnit não justificou tal antieconomicidade, apenas esclareceu que cabe à contratada a escolha da solução de projeto, sendo ela mais econômica ou não. Desta forma, permanecem as irregularidades suscitadas.

Com o objetivo de trazer subsídios para a decisão de mérito, propõe-se determinação ao Dnit para que, preliminarmente ao início dos serviços, reavalie a solução adotada para o projeto de



terraplenagem, apresentando estudos que possibilitem encontrar a alternativa mais viável para o caso, no aspecto econômico, técnico e ambiental. Além disso, propõe-se a audiência do responsável pela aprovação do projeto executivo por parte do Dnit.

3.1.10 - Responsáveis:

Nome: Nilton de Brito - CPF: 140.470.121-49 - Cargo: Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos (de 26/02/2010 até 26/02/2010)

Conduta: Aprovar o projeto executivo mediante soluções antieconômicas para a Administração.

Nexo de causalidade: O responsável foi signatário da Portaria nº 197/2010-Dnit que aprova o projeto executivo da obra.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter aprovado o projeto executivo mediante uma prévia análise da economicidade do mesmo, principalmente daqueles serviços mais relevantes, como os de terraplenagem. Em face do exposto, é de se concluir que o responsável deve ser ouvido em audiência.

3.2 - Projeto executivo deficiente ou desatualizado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - Os indícios de irregularidade descritos neste achado não são materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, nem têm a potencialidade de ocasionar prejuízos ao Erário, por isso, não se enquadram no art. 94, §1º, IV da Lei 12.017/2009 (LDO 2010).

3.2.2 - Situação encontrada:

LOTES 1 E 2

O orçamento de terraplenagem do Lote 1 apresenta serviços de escavação carga e transporte em materiais de 1ª, 2ª e 3ª categorias. Para os dois primeiros, previu-se a utilização de uma equipe de terraplenagem com o motoscaper quando a DMT varia de 50 a 1400 m; e equipe com escavadeira, quando a DMT é superior a 1400 m.

A opção pela equipe com motoscaper torna-se antieconômica, perante à solução com escavadeira, quando a DMT é superior a 200 m, de acordo com os preços SICRO/MG (Setembro/2009).

Ressalta-se que no projeto executivo não há qualquer menção ou justificativa a respeito da escolha do motoscaper para constituir a equipe de terraplenagem.

Questionado a respeito da solução escolhida, o Dnit respondeu, por meio de manifestação da empresa que elaborou o projeto dos Lotes 1 e 2, que a solução foi adotada por se apresentar a mais econômica, e de maior produtividade para o caso. O primeiro argumento, da economicidade, verificou-se que não é válido. Caso seja adotada a solução de escavadeira, em vez de motoscaper, independentemente da DMT, verifica-se uma economia de R\$ 2.526.273,90 para o orçamento-base do Lote 1 e R\$ 218.708,31 no Lote 2, ambos referentes a setembro de 2009, conforme demonstrado na planilha 6 em anexo.

O segundo argumento, da produtividade, é reforçado pelo projetista com a justificativa de que os elevados desníveis e afastamentos tornam onerosas e de baixa produtividade a operação conjugada de escavadeiras e caminhões - principalmente pela inacessibilidade destes últimos; e ainda afirma que, com a predominância de compensações longitudinais, o mais produtivo é a utilização de motoscapers para distâncias inferiores a 1400 m.

Entretanto, verifica-se na bibliografia especializada que o motoscaper apresenta "melhores desempenhos em distâncias entre 200 e 500 metros" (vide Manual Prático de Terraplenagem, autor: Isaac Abram, 1ª edição, 2000). Não se justificando, portanto, a utilização do motoscaper para distâncias superiores a 500 m, quando se busca uma maior produtividade para a obra. Com relação aos elevados desníveis, deve-se observar que a produtividade do motoscaper reduz sensivelmente com o aumento da aclividade, como demonstra a mesma bibliografia, com a produtividade caindo de 145 m³/h para 72 m³/h em uma aclividade de 10% e DMT de 1.350m.



Diversos acórdãos deste Tribunal já abordaram a questão da antieconomicidade da utilização de motoscrapers em obras de terraplenagem, por exemplo:

"Acórdão 396/2008-P

9.1.3.3. caso seja imprescindível a utilização de motoscrapers nas operações de escavação, carga e transporte em distâncias superiores a 600m, demonstre objetivamente, por meio de memorial específico, os cálculos que fundamentaram a impossibilidade ou a antieconomicidade da utilização de pás carregadeiras ou escavadeiras hidráulicas.

Acórdão 950/2008-P

9.5.2. quando da elaboração de editais de licitação para obras e serviços rodoviários que contem com aporte de recursos federais, desenvolva os estudos pertinentes com relação ao serviço de Escavação e Transporte de Material, apresentando justificativas técnicas adequadas quando se optar pela utilização de motoscraper, tendo em vista que as recentes decisões desta Corte de Contas apontam para a antieconomicidade desse equipamento em grandes distâncias de transporte;"

Dessa forma, entende-se que o projeto executivo deveria abordar os motivos pelos quais foi adotada a solução de terraplenagem com motoscraper para distâncias de até 1400 m, e ainda a inviabilidade de soluções mais econômicas e tecnicamente possíveis. Essa análise deveria se basear em critérios objetivos e quantificáveis, não bastando relacionar possíveis dificuldades no uso de outros equipamentos, como a escavadeira hidráulica.

LOTE 3

Já para o Lote 3 - projetado por outra empresa -, a equipe de terraplenagem é composta por trator de esteiras e carregadeira, a qual também se mostra antieconômica perante a solução de equipe com escavadeira hidráulica. Da mesma forma, não há justificativas no projeto executivo para a adoção desta escolha. Neste caso, se fosse escolhida a alternativa mais econômica, com a utilização de escavadeiras, haveria uma economia de R\$ 780.768,20 no orçamento-base desse lote, conforme a planilha 6 em anexo.

Questionado a respeito da solução escolhida, o Dnit respondeu, por meio da manifestação da empresa que elaborou o projeto do Lote 3, que a utilização de carregadeira foi definida em função da característica local da escavação, que permite maior agilidade e facilidade de movimentação em área confinada. Argumenta ainda que a utilização de outra equipe de terraplenagem não se justificaria, uma vez que reduzirá a produtividade da execução e consequentemente aumentará o custo dos serviços.

Todavia, deve-se considerar que para locais confinados, a utilização de escavadeira também é recomendada, tendo em vista sua articulação sobre as esteiras possibilita o carregamento sem a necessidade de deslocamento, ao contrário da carregadeira. E ainda, que a redução da produtividade não necessariamente implicará no aumento do custo dos serviços; se, por exemplo, forem escolhidos equipamentos mais econômicos, essa regra poderá não ser válida. Portanto, a argumentação inicial do Dnit não justifica a adoção da carregadeira para compor a equipe de terraplenagem.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 569/2010, 30/06/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos na Rodovia BR-050/MG. Segmento km 0 a km 35,4 – Lote 1., Sociedade Brasileira de Engenharia e Com Sobrenco S a.

(IG-C) - Contrato 570/2010, 28/06/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos na Rodovia BR-050/MG. Segmento km 35,4 a km 47,0 - Lote 2., Conter Construcoes e Comercio SA.

(IG-C) - Contrato 571/2010, 08/07/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos da BR-050/MG. Segmento: km 47,0 a km 68,4. Lote 3., Construtora Aterpa Ltda.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Não observância da economicidade nas soluções escolhidas para as equipes de terraplenagem.

3.2.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 12, inciso III

3.2.6 - Evidências:

Projeto Executivo do Lote 1 (folhas 3/51 do Anexo 2 - Principal)



Projeto Executivo do Lote 2 (folhas 52/110 do Anexo 2 - Principal)

Projeto Executivo do Lote 3 (folhas 111/154 do Anexo 2 - Principal)

3.2.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O Dnit, por meio de seu representante, se manifestou no sentido de concordar com o posicionamento deste relatório acerca dos indícios de irregularidades apontados neste achado. (folhas 51/60 do Volume Principal)

3.2.8 - Conclusão da equipe:

Verificou-se que os projetos de terraplenagem dos Lotes 1, 2 e 3 apresentaram soluções antieconômicas na constituição das equipes de terraplenagem, e isso gerou sobrepreço nos orçamentos licitados nos montantes de R\$ 2.526.273,90 para o Lote 1, R\$ 218.708,31 no Lote 2 e R\$ 780.768,20 no Lote 3.

Ainda, as respostas dadas pelo Dnit ao Questionário de Auditoria 01/575, por meio das empresas projetistas, não afastam as irregularidades apontadas. Entende-se que os projetos executivos deveriam abordar os motivos pelos quais foi adotada a solução de terraplenagem com motoscaper para distâncias de até 1400 m e carregadeira, em vez de escavadeira hidráulica - que possui um custo unitário menor entre essas opções.

No esclarecimentos emitidos na manifestação prévia, o Dnit se manifestou de acordo com o posicionamento deste relatório, em apontar como indícios de irregularidades os fatos apurados para este achado de auditoria.

Dessa forma, propõe-se, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/92, a audiência do responsável pela aprovação do projeto executivo; e, ainda, determinação ao Dnit, com base no art. 250, II do Regimento Interno do TCU, para que repactue os contratos firmados, com base no inciso I, a e §3º da Lei 8.666/93, removendo os serviços de escavação, carga e transporte com motoscaper/carregadeira, e incluindo os serviços mediante a utilização de escavadeiras hidráulicas.

3.2.9 - Responsáveis:

Nome: Nilton de Brito - CPF: 140.470.121-49 - Cargo: Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos (de 26/02/2010 até 26/02/2010)

Conduta: Aprovou o projeto executivo da obra, sem que tenha sido feita uma análise da viabilidade da solução proposta para a constituição das equipes de terraplenagem da obra, concorrendo para o surgimento de sobrepreço nos orçamentos.

Nexo de causalidade: O responsável foi signatário da Portaria nº 197/2010-Dnit que aprova o projeto executivo da obra.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter aprovado o projeto executivo mediante prévia análise das soluções propostas, principalmente daquelas que se mostram antieconômicas e relevantes na obra. Em face do exposto, é de se concluir que o responsável deve ser ouvido em audiência.

3.3 - Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - Os indícios de irregularidade descritos neste achado não são materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, nem têm a potencialidade de ocasionar prejuízos ao Erário, por isso não se enquadram no art. 94, §1º, IV da Lei 12.017/2009 (LDO 2010).

3.3.2 - Situação encontrada:

O edital de licitação em análise foi publicado sem o prévio parecer jurídico da Procuradoria Especializada do Dnit.

Verificou-se que a publicação do Edital 083/2010-00 ocorreu, no Diário Oficial da União, em 3 de março de 2010, porém, o despacho do Sr. Procurador-Chefe Nacional do Dnit, a respeito da minuta do edital, só fora emitido em 5 de maio de 2010, quando a licitação já transcorria, inclusive com a realização da 1ª sessão de habilitação das empresas concorrentes.



Este procedimento contraria o disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93:

"Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração."

O parecer jurídico elaborado Procuradoria também ressalta essa ilegalidade:

"5. Impende salientar que a análise das minutas de editais de licitação devem ser previamente examinadas e aprovadas pela Assessoria Jurídica da Administração, consoante estabelece o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93. In casu, tal dispositivo legal restou descumprido tendo em vista a aprovação da Diretoria Colegiada da referida Minuta Editalícia para a realização da licitação, em data de 01/03/2010 [...]"

Na oportunidade o Sr. Procurador registrou, em seu parecer, várias desconformidades no edital de licitação e no processo administrativo. Pode-se citar a ausência de justificativas para a contratação (observância da motivação dos atos administrativos); a falta de indicação, nos autos, dos responsáveis pela elaboração do orçamento, da relação de índices contábeis, e da relação de serviços e quantitativos exigidos para fins de habilitação técnico-operacional, e ainda a falta de declaração de atualidade do projeto e adequação deste à Lei 8.666/93; a inexistência de informações sobre o atendimento das condicionantes da licença ambiental; a ausência de declaração da Administração de que os preços utilizados para o orçamento estão de acordo com a tabela SICRO; a falta de declaração de existência de recursos orçamentários, subscrita pelo Diretor Geral do Dnit - ordenador de despesa dessa Autarquia; a ausência de informações no Preâmbulo do Edital; e a incorreção do item 7.5 do Edital, que trata da possibilidade de prorrogação contratual, que não poderia fundamentar-se no art. 57, II da Lei 8.666/93, visto que não se trata de serviços de natureza continuada.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 569/2010, 30/06/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos na Rodovia BR-050/MG. Segmento km 0 a km 35,4 – Lote 1., Sociedade Brasileira de Engenharia e Com Sobrenco S a.

(IG-C) - Contrato 570/2010, 28/06/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos na Rodovia BR-050/MG. Segmento km 35,4 a km 47,0 - Lote 2., Conter Construcoes e Comercio SA.

(IG-C) - Contrato 571/2010, 08/07/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos da BR-050/MG. Segmento: km 47,0 a km 68,4. Lote 3., Construtora Aterpa Ltda.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Inobservância de normas legais.

3.3.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 21; art. 38, § único; art. 40; art. 47

3.3.6 - Evidências:

Processo administrativo da licitação 083/2010-00 (folhas 108/176 do Anexo 1 - Principal)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Da análise do processo administrativo do Edital 083/2010-00, houve afronta ao art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/93, ao se permitir a publicação do edital sem parecer prévio da Procuradoria. Por esta razão, propõe-se a audiência dos responsáveis, com fundamento no art. 43, II da Lei 8.443/92, pela autorização do prosseguimento do certame licitatório, sem o prévio parecer jurídico da Procuradoria Especializada.

3.3.8 - Responsáveis:

Nome: José Henrique Coelho Sadok de SÁ - CPF: 160.199.387-00 - Cargo: Diretor Executivo do Dnit (de 01/03/2010 até 01/03/2010)

Nome: Cid Ney Santos Martins - CPF: 384.115.987-72 - Cargo: Coordenador-Geral de Cadastro e Licitações (de 01/03/2010 até 01/03/2010)

Conduta: Permitiram a publicação do edital de licitação sem o parecer prévio da assessoria jurídica da Administração.



Nexo de causalidade: Os responsáveis foram signatários dos documentos que fazem parte do processo administrativo do edital de licitação.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível dos responsáveis conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois deveriam os responsáveis condicionar a aprovação da minuta de edital (e consequente publicação oficial) à prévia análise da assessoria jurídica do Dnit. Em face do exposto, é de se concluir que os responsáveis devem ser ouvidos em audiência.

3.4 - O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades

3.4.2 - Situação encontrada:

Da análise do Edital 083/2010-00, pode-se identificar que, para os três lotes, o orçamento-base da licitação possui falhas em sua apresentação. Os itens "Instalação do Canteiro de Obras", "Manutenção do Canteiro de Obras" e "Mobilização/Desmobilização" - custos diretos - apresentam "verba" como unidade de medida.

Embora o projeto executivo da obra, em seu volume IV, apresente as planilhas com o detalhamento desses itens; no quadro demonstrativo do orçamento, que integra o edital de licitação, esse detalhamento inexistente.

Como as licitantes deveriam apresentar suas propostas no molde exigido pelo edital de licitação, os itens "Instalação do Canteiro de Obras", "Manutenção do Canteiro de Obras" e "Mobilização/Desmobilização" foram orçados pelas empresas com a unidade de medida "verba".

Considerando-se que as vencedoras do certame não apresentaram o detalhamento destes serviços, a medição ficará prejudicada, pois não há como quantificar a unidade "verba".

Para o Lote 1, os itens Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiros representam R\$ 5.798.301,96, ou 3,4% do valor do orçamento-base, para o Lote 2, R\$ 4.200.179,29, ou 4,3% do valor total, e para o Lote 3, R\$ 5.418.441,79, ou 5,0% do valor total do orçamento-base.

Diversos Acórdãos deste Tribunal indicam a obrigatoriedade da existência, nas propostas contratadas, de orçamentos detalhados que expressem a composição analítica de todos os custos unitários como condicionante para as contratações e licitações, de modo a conferir transparência e a proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual. Destacam-se os seguintes:

Acórdão 946/2007 Plenário:

"9.3. determinar à [...], que:

9.3.1. formalize o detalhamento de todos os custos unitários dos contratos 4500055701 e 4500054600;

9.3.2. abstenha-se de fazer novas contratações sem que antes exista orçamento detalhado da composição de todos os custos unitários da obra;"

Acórdão 374/2009 Plenário:

"9.2.4. observe, em atenção ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666, de 1993, 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, devendo essa exigência ser feita aos licitantes para que apresentem em sua proposta as composições detalhadas de todos os custos unitários, incluída aí a composição analítica do BDI utilizado;"

Para o caso em tela, embora haja no projeto executivo o detalhamento dos custos, no contrato firmado, não há, pois o detalhamento do contrato tem origem nas propostas das empresas vencedoras da licitação dos três lotes.

Ao certo, os orçamentos-base dos três lotes, que constitui o Anexo III do Edital 083/2010-00, deveriam vir com o detalhamento dos itens "Instalação do Canteiro de Obras", "Manutenção do Canteiro de Obras" e "Mobilização/Desmobilização". A Lei 8.666/93 determina, em seu art. 7º, §2º, II, que as obras somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado. Para o caso em concreto, esse orçamento existe no projeto executivo, todavia, para fins de medição, de nada adianta existir no projeto



um orçamento detalhado, se esse mesmo orçamento não é retratado no edital de licitação, sem impor às licitantes a apresentação de orçamentos também detalhados; impedindo com isso a liquidação regular da despesa como determina o art. 63 da Lei 4.320/64.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 569/2010, 30/06/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos na Rodovia BR-050/MG. Segmento km 0 a km 35,4 – Lote 1., Sociedade Brasileira de Engenharia e Com Sobrenco S a.

Classificação alterada de IG-C para OI.

O atendimento da determinação proposta saneará a irregularidade encontrada.

(OI) - Contrato 570/2010, 28/06/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos na Rodovia BR-050/MG. Segmento km 35,4 a km 47,0 - Lote 2., Conter Construcoes e Comercio SA.

Classificação alterada de IG-C para OI.

O atendimento da determinação proposta saneará a irregularidade encontrada.

(OI) - Contrato 571/2010, 08/07/2010, Execução dos serviços necessários a realização das obras de restauração, duplicação e melhoramentos da BR-050/MG. Segmento: km 47,0 a km 68,4. Lote 3., Construtora Aterpa Ltda.

Classificação alterada de IG-C para OI.

O atendimento da determinação proposta saneará a irregularidade encontrada.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Não observância de dispositivo legal e de jurisprudência deste Tribunal.

3.4.5 - Critérios:

Acórdão 946/2007, item 9.3, TCU, Plenário

Acórdão 374/2009, item 9.2.4, TCU, Plenário

Lei 4320/1964, art. 63

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 40, § 2º, inciso II; art. 40, inciso X

3.4.6 - Evidências:

Proposta de preços da empresa vencedora do Lote 1 (folhas 3/35 do Anexo 1 - Principal)

Proposta de preços da empresa vencedora do Lote 2 (folhas 36/62 do Anexo 1 - Principal)

Proposta de preços da empresa vencedora do Lote 3 (folhas 63/96 do Anexo 1 - Principal)

CD contendo as composições de custo unitário das empresas vencedoras dos Lotes 1, 2 e 3 (folha 250 do Anexo 1 - Volume 1)

Composição de preços unitários da empresa vencedora do Lote 1 (folhas 49/51 do Anexo 2 - Principal)

Composição de preços unitários da empresa vencedora do Lote 2 (folhas 108/110 do Anexo 2 - Principal)

Composição de preços unitários da empresa vencedora do Lote 3 (folhas 153/154 do Anexo 2 - Principal)

3.4.7 - Conclusão da equipe:

As propostas das empresas vencedoras dos lotes da licitação em apreço não vieram com o detalhamento dos serviços "Instalação do Canteiro de Obras", "Manutenção do Canteiro de Obras" e "Mobilização/Desmobilização". Este fato prejudica a liquidação regular da despesa, mediante critérios objetivos e quantificáveis.

A irregularidade originou-se de incorreção na apresentação dos orçamentos-base, que não veio detalhado. Ao certo, o edital de licitação deveria vir com o detalhamento desses serviços, pois, como as empresas são obrigadas a apresentar suas propostas da forma que estabelece o edital, certamente os custos apresentado por elas também viriam de forma detalhada.

Assim, propõe-se determinação ao Dnit, com fundamento no art. 250, II do Regimento Interno do TCU, para que utilize como parâmetro de medição desses serviços o detalhamento apresentado pelo



projeto executivo, aplicando-se, para cada subitem, o desconto oferecido pela empresa contratada em cada serviço.

4 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 4 Projeto executivo deficiente ou desatualizado. (item 3.2)

Questão 5 Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93. (item 3.3)

Questão 6 O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo. (item 3.4)

Questão 7 Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado. (item 3.1)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de falhas na condução de futuros procedimentos licitatórios do Dnit e a redução do valor contratual, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 24.705.746,08.

5 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, com as seguintes propostas:

Responsável: Cid Ney Santos Martins

Audiência de Responsável:

Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Cid Ney Santos Martins, CPF 384.115.987-72, Coordenador-Geral Substituto de Cadastro e Licitações do Dnit, na condição de responsável pela condução do processo administrativo da licitação 083/2010-00, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de ter submetido à Diretoria Colegiada do Dnit a minuta de edital para publicação, sem o prévio parecer jurídico da assessoria jurídica, contrariando assim o art. 38, Parágrafo Único, da Lei 8.666/93.

(Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93)

Responsável: José Henrique Coelho Sadok de Sá

Audiência de Responsável:

Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. José Henrique Coelho Sadok de Sá, CPF 160.199.387-00, Diretor Executivo do Dnit, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de ter submetido à Diretoria Executiva do Dnit a minuta do Edital 083/2010-00 para publicação, sem o prévio parecer da assessoria jurídica, contrariando assim o art. 38, Parágrafo Único, da Lei 8.666/93.

(Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93)

Responsável: Nilton de Britto

Audiência de Responsável:

Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Nilton de Britto, CPF 140.470.121-49, Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do Dnit, na condição de responsável pela aprovação dos projetos executivos dos Lotes 1, 2 e 3 das obras de restauração, duplicação e melhoramentos da Rodovia BR 050/MG, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de projeto executivo deficiente, no tocante aos serviços de terraplenagem de materiais de 1ª e 2ª categorias, pela adoção de critérios antieconômicos na constituição das equipes de terraplenagem, utilizando-se o equipamento motoscaper para a escavação em distâncias de até 1.400m nos Lotes 1 e 2; e pelo emprego de carregadeira no Lote 3; sem que haja justificativas objetivas e quantificáveis, relativas à viabilidade da solução escolhida; em desobediência ao disposto no art. 12, III da Lei 8.666/93.

(Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)



Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Nilton de Britto, CPF 140.470.121-49, Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do Dnit, na condição de responsável pela aprovação dos projetos executivos dos Lotes 1, 2 e 3 das obras de restauração, duplicação e melhoramentos da rodovia BR-050/MG, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de:

a) sobrepreço no orçamento do Lote 1, no valor de R\$ 237.476,73, relativo às seguintes quantidades inadequadas de volume de terraplenagem:

i.escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT 1400 a 1600 m: o correto seria 16.067,51 m³, e não 28.272,51 m³;

ii.escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT 1600 a 1800 m: no projeto é estabelecida a quantidade de 16.067,51 m³, porém, o correto deveria ser zero;

b) sobrepreço no orçamento do Lote 2, no valor de R\$ 5.355.340,60, relativo às seguintes quantidades inadequadas de volume de terraplenagem:

i.escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT > 5000 m: no projeto é estabelecida a quantidade de 246.760,25 m³, porém, o correto deveria ser zero em virtude da duplicidade de cobrança com o Lote 1;

ii.escavação, carga e transporte de material de 2ª categoria DMT > 5000 m: no projeto é estabelecida a quantidade de 83.543,20 m³, porém, o correto deveria ser zero em virtude da duplicidade de cobrança com o Lote 1.

c) solução antieconômica para os trabalhos de terraplenagem do Lote 3, referente ao serviço de escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria DMT > 5000m; pela ausência de estudos que comprovem a viabilidade da solução escolhida, sem considerar a possibilidade de instalação de uma central de britagem em local mais próximo ao volume de rocha a ser extraído; e ainda, pela consideração no orçamento, do insumo brita comercial, causando duplicidade na cobrança dos custos de extração do material rochoso - visto que está sendo aproveitado o material do leito da rodovia; gerando um sobrepreço estimado no valor de R\$ 12.482.552,08.

d) sobrepreço nos orçamentos dos Lotes 1, 2 e 3, referente ao transporte de materiais betuminosos, no valor total de R\$ 2.986.316,82, pelo fato ter sido considerado como origem dos materiais a cidade de Betim-MG, embora haja fornecedores em cidades mais próximas como Uberlândia e Ribeirão Preto.

(Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

Responsável: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT

Determinação a Órgão/Entidade:

Determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, nos termos do art. 250, II do Regimento Interno do TCU, que:

a) em atenção ao princípio da economicidade das licitações públicas, preliminarmente à execução dos serviços do Contrato 571/2010, reavalie a solução encontrada no projeto de terraplenagem - concernente ao transporte de material de 3ª categoria mediante distâncias médias de 5 km; encaminhando a este Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias, estudos que possibilitem encontrar a opção mais viável para o caso, por meio de critérios objetivos e quantificáveis; abordando os aspectos técnico, econômico e ambiental das alternativas possíveis.

(Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

b) utilize como parâmetro de medição dos serviços "Instalação do Canteiro de Obras", "Manutenção do Canteiro de Obras" e "Mobilização/Desmobilização", relativos aos contratos oriundos do Edital 083/2010-00; o detalhamento apresentado pelo projeto executivo, aplicando-se, para cada subitem, o desconto oferecido pelas empresas contratadas em cada serviço; informando a este Tribunal as providências adotadas, no prazo de 30 dias; (O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Contrato)

c) adote as medidas necessárias para repactuar o Contrato 569/2010, referente às obras de restauração, duplicação e melhoramentos da Rodovia BR-050 - Lote 1 - com fundamento no art. 65, I, b da Lei 8.666/93, realizando alterações nos seguintes serviços:



i. escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT 1400 a 1600 m: alterando a quantidade para 16.067,51 m³, em vez de 28.272,51 m³;

ii. escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT 1600 a 1800 m: suprimindo o quantitativo total, de 16.067,51 m³;

iii. transporte comercial de material betuminoso a frio: alteração do preço unitário para R\$ 45,72 / t, considerando a cidade de Uberlândia-MG como origem do transporte dos insumos RR-1C e CM-30;

iv. transporte comercial de material betuminoso a quente: alteração dos preços unitários para R\$ 50,78 / t para o CAP 50/70, considerando a cidade de Uberlândia-MG como origem do transporte; e R\$ 186,86 / t para o CAP 60/85 considerando como origem a cidade de Ribeirão Preto-SP.

(Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

d) adote as medidas necessárias para repactuar o Contrato 570/2010, referente às obras de restauração, duplicação e melhoramentos da Rodovia BR-050 - Lote 2 - com fundamento no art. 65, I, b da Lei 8.666/93, realizando alterações nos seguintes serviços:

i. escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT > 5000 m: suprimindo o quantitativo total, em virtude da duplicidade de cobrança com o Lote 1;

ii. escavação, carga e transporte de material de 2ª categoria DMT > 5000 m: suprimindo o quantitativo total, em virtude da duplicidade de cobrança com o Lote 1;

iii. transporte comercial de material betuminoso a frio: alteração do preço unitário para R\$ 50,94 / t, considerando a cidade de Uberlândia-MG como origem do transporte dos insumos RR-1C e CM-30;

iv. transporte comercial de material betuminoso a quente: alteração dos preços unitários para R\$ 56,57 / t para o CAP 50/70, considerando a cidade de Uberlândia-MG como origem do transporte; e R\$ 182,04 / t para o CAP 60/85 considerando como origem a cidade de Ribeirão Preto-SP.

(Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

e) adote as medidas necessárias para repactuar o Contrato 571/2010, referente às obras de restauração, duplicação e melhoramentos da Rodovia BR-050 - Lote 3 - com fundamento no art. 65, I, b da Lei 8.666/93, realizando alterações nos seguintes serviços:

i. transporte da emulsão asfáltica RR-1C com e sem polímero: alteração do preço unitário para R\$ 47,07 / t em virtude de erro de cálculo do projeto executivo;

ii. transporte do asfalto diluído CM-30: alteração do preço unitário para R\$ 47,07 / t, considerando a

cidade de Uberlândia-MG como a origem do fornecimento;

iii. transporte do cimento asfáltico CAP 50/70: alteração do preço unitário para R\$ 52,28 / t, considerando a cidade de Uberlândia-MG como a origem do transporte;

iv. transporte do cimento asfáltico CAP 50/70 com polímero: alteração do preço unitário para R\$ 173,07 / t, considerando a cidade de Ribeirão Preto-SP como a origem do transporte.

(Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

f) adote as medidas necessárias para repactuar os Contratos 569, 570 e 571/2010, referente às obras de restauração, duplicação e melhoramentos da BR-050 - Lotes 1, 2 e 3 - com fundamento no inciso I, a e §3º do art. 65 da Lei 8.666/93, realizando as seguintes alterações:

i. supressão dos serviços de escavação, carga e transporte com o equipamento motoscaper para os

Lotes 1 e 2; e inclusão dos mesmos serviços, porém, com o equipamento escavadeira hidráulica;

ii. supressão dos serviços de escavação, carga e transporte com o equipamento carregadeira para o

Lote 3; e inclusão dos mesmos serviços, porém, com o equipamento escavadeira hidráulica.

(Projeto executivo deficiente ou desatualizado)

Determinação de Providências Internas ao TCU:

Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional,
que:



a) foram detectados indícios de irregularidades no Contrato 571/2010, que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei 12.017/2009 (LDO 2010); firmado com recursos provenientes do Programa 1458, Subtítulo: Adequação de trecho rodoviário, divisa MG/SP - divisa MG/GO, na BR 050 no Estado de Minas Gerais, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o consórcio Aterpa/Araguaia/M. Martins, objetivando a execução de obras de restauração, duplicação e melhoramentos no Lote 3 da citada rodovia (km 47,0 - km 68,4), tendo sido estimado um potencial dano ao Erário de R\$ 13.747.836,11, em decorrência de sobrepreço no contrato por quantitativos inadequados;

b) para saneamento das irregularidades do Contrato 571/2010, que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei 12.017/2009, o Dnit deve atender a determinação proposta, para que, preliminarmente à execução dos serviços contratados, reavalie a solução encontrada no projeto executivo de terraplenagem; encaminhando a este Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias, estudos que possibilitem encontrar a opção mais viável para a terraplenagem de material de 3ª categoria, mediante critérios objetivos e quantificáveis; abordando os aspectos técnico, econômico e ambiental das alternativas possíveis; e ainda, adotar as providências necessárias para a repactuação do contrato firmado, nos termos apontados pelos estudos, de forma a atender ao princípio da economicidade das licitações públicas;

c) não foram detectados indícios de irregularidades graves nos Contratos 569/2010 e 570/2010 que se enquadrem no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), firmados com recursos provenientes do Programa 1458, Subtítulo: Adequação de trecho rodoviário, divisa MG/SP - divisa MG/GO, na BR- 050 no Estado de Minas Gerais, objetivando a execução de obras de restauração, duplicação e melhoramentos na citada rodovia, Lotes 1 e 2.

3. Foi juntado às fls. 100 do volume principal, o Ofício nº 2.854/2010/DG-DNIT, cujo teor levou-me a determinar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Obras 2 para exame dos novos argumentos apresentados, além da oitiva das empresas e consórcios vinculados aos Contratos 569/2010, 570/2010 e 571/2010 acerca das irregularidades em exame.

4. Promovida a oitiva das empresas e examinadas as razões apresentadas, além do oferecimento de outros elementos por parte do DNIT, a Unidade Técnica posicionou-se uniformemente a respeito das irregularidades na instrução final de fls. 404/415, cujos principais excertos estão transcritos a seguir:

I. Histórico

2. O escopo da auditoria restringiu-se à análise da documentação referente ao processo administrativo do Edital de licitação nº 083/2010-00, pois, à época do planejamento da fiscalização, não havia contrato assinado. O valor global licitado foi de R\$ 340.851.248,55 (data-base: set/09), divididos em três lotes. Tal certame deu origem, posteriormente, aos seguintes contratos:

Contrato	Lote	Segmento (km)	Empresa	Valor Contratado (R\$)	Celebração	Desconto concedido
TT-569/2010	1	0,0 a 35,4	Consórcio Triângulo	146.416.362,51	11/6/2010	2,20%
TT-570/2010	2	35,4 a 47,0	Conter Construções S/A	95.390.965,34	23/6/2010	2,20%
TT-571/2010	3	47,0 a 68,4	Consórcio Aterpa/Araguaia/M.Martins	91.559.032,74	11/6/2010	2,18%

3. No levantamento de auditoria foram apontados os seguintes indícios de irregularidades: (a) sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado (IGP); (b) projeto executivo deficiente ou desatualizado (IGC); (c) licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 8.666/1993 (IGC), bem como (d) orçamento não acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital/Contrato/Aditivo (OI).

4. Ressalte-se que, embora o sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado alcance os três lotes contratados, a recomendação de paralisação foi proposta tão somente para o Contrato 571/10 -



Consórcio Atepa/Araguaia/M.Martins (Lote 3), em face da materialidade dos recursos envolvidos (percentual do sobrepreço em relação ao valor global do contrato).

5. Com vistas a esclarecer parte dos indícios de irregularidades apontados no relatório de auditoria, o DNIT, por meio dos Ofícios

2.854/2010/DG, de 8/10/2010, e 3.219/2010/DG, de 19/11/2010, apresentou algumas informações complementares àquelas preliminarmente prestadas ainda no âmbito da auditoria.

6. Em despacho exarado às fls. 131, vol. principal, o Ministro-Relator determinou o retorno dos autos à 2ª Secob para exame dos novos argumentos apresentados pelo DNIT, bem como para a realização de oitivas das empresas/consórcios vinculados aos Contratos 569/10, 570/10 e 571/10.

7. Em 19/11/2010, foi realizada a análise, pela Secob 2, dos novos argumentos apresentados pelo DNIT, sendo propostas três determinações, assim como a manutenção da classificação do indício de irregularidade como grave com recomendação de paralisação (IGP) no Contrato 571/2010 (fls. 151-156).

8. Posteriormente à manifestação da unidade técnica, foram encaminhados os Ofícios 3.229/2010/DG/DNIT (fls. 162-195, o qual apresenta resultados de ensaios em materiais pétreos), datado de 19/11/2010 e 39/2011/DG/DNIT (fls. 204-258, que contém esclarecimentos adicionais da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária - DNIT), de 6/1/2011.

9. Em que pese a unidade técnica ter apontado indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) no Contrato 571/2010, a obra não foi incluída, pelo Congresso Nacional, no quadro bloqueio da Lei Orçamentária (LOA/2011). Os motivos considerados pelo Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com indícios de Irregularidades Graves – COI para a não inclusão no quadro bloqueio constam do relatório nº 2/2010, a saber:

a) art. 95 da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011) estabelece que o Congresso Nacional deve levar em consideração, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução de obras e serviços, as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e, ainda: os impactos econômico, financeiro decorrentes do atraso na fruição dos benefícios, riscos sociais, ambientais, despesas necessárias à preservação de instalações, mobilização, desmobilização além de medidas adotadas pelo órgão, entre outros fatores; b) o sobrepreço apontado no item terraplanagem, da ordem de R\$ 12,4 milhões, poderá ser reduzido para R\$ 4,1 milhões, tendo em vista esclarecimentos já prestados pelo DNIT ao TCU (item 1.7); c) a paralisação das obras de restauração e duplicação da rodovia postergará os benefícios esperados, inclusive aqueles relativos à redução do número de acidentes, que, em 2008, foi de 259, com 11 mortes e, em 2009, 290, com 15 mortes, segundo informado pelo gestor; d) os custos de mobilização e desmobilização estimados, da ordem de R\$ 3,0 milhões; e) as providências já adotadas pelo gestor, dentre as quais o encaminhamento de Nota Técnica ao TCU contendo esclarecimentos sobre os indícios apontados (item 1.7). Conclusão: este Comitê, acatando os argumentos e a solicitação do gestor, propõe que a obra e respectivos contratos sob enfoque não sejam incluídos no Anexo VI da LOA 2011, sem prejuízo da continuidade das ações de fiscalização e da apuração de responsabilidades, se afinal comprovados os indícios de irregularidades apontados pelo TCU, nos termos do § 3º do art. 98 da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011).

10. Em despacho exarado em 26/1/2011, à fl. 263, vol. principal, o Ministro-Relator determinou o retorno dos autos à unidade técnica para exame dos elementos acostados às fls. 162/262, vol. principal.

11. Após o citado despacho, os Consórcios Triângulo e Atepa/Araguaia/M.Martins apresentaram as alegações de defesa em 11/2/2011 e 21/2/2011, respectivamente.

12. Em 14/12/2010, foram solicitadas, pela Câmara Municipal de Araguari, informações sobre as possíveis irregularidades nas obras de duplicação da BR-050/MG. O assunto foi tratado no TC

033.924/2010-4, que, posteriormente, por determinação contida no Acórdão 2035/2010-TCU-2ª Câmara, de 5/4/2011, foi apensado a este processo (TC 015.513/2010-6).

II. Da manifestação do DNIT

13. O DNIT divide a sua primeira manifestação, Ofício



nº

2.854/2010/DG, de 8/10/2010 (fls. 100-118), basicamente em três pontos: (a) quanto ao quantitativo inadequado de terraplenagem; (b) quanto ao transporte do material betuminoso; e (c) quanto à substituição de utilização de motoscaper e carregadeira por escavadeira. Esses pontos contemplam apenas dois dos indícios de irregularidades apontados no relatório de auditoria, quais sejam: sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado (3.1) e projeto executivo deficiente ou desatualizado (3.2). Naquela manifestação, não houve, por parte do DNIT, menção aos outros achados de auditoria, quais sejam: licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 8.666/1993 (3.3) e orçamento não acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital/Contrato/Aditivo (3.4).

14. Inicialmente, quanto ao achado denominado “quantitativo inadequado de terraplenagem” referente à duplicidade de cobrança dos serviços de “escavação, carga e transporte – ECT – de materiais de 1ª e de 2ª categorias”, observada nos orçamentos dos lotes 1 e 2, a Autarquia reconhece que, de fato, ocorreu a impropriedade apontada.

15. Todavia, quanto ao mesmo achado citado no item precedente (“quantitativo inadequado de terraplenagem”), referente ao serviço de “ECT de material de 3ª categoria (rocha)” para o lote 3, do qual resultou a classificação indício de irregularidade com recomendação de paralisação (IGP) em decorrência de a solução de projeto apresentar-se antieconômica, visto a grande quantidade de material nobre que, conforme previsto no projeto seria descartada, e não aproveitada na própria rodovia, acarretando um dano potencial (sobrepreço) da ordem de R\$ 12,4 milhões.

16. O DNIT reconhece, apenas, uma parcela do sobrepreço apontado pelos auditores: R\$ 4.156.632,50 (fl. 103), pois afirma que, caso seja instalada uma central de britagem nas imediações do estaqueamento 340, conforme proposta constante do relatório de auditoria, o valor a ser acrescido ao orçamento-base seria de R\$ 15.557.997,66 e não de R\$ 7.232.078,08, como apontado pela auditoria.

17. De acordo com a Autarquia, o custo estimado pela auditoria não teria levado em consideração a necessidade do serviço de ECT do material rochoso excedente ao necessário para a obtenção de 75.000,00 m³ de brita a ser utilizado na obra, conforme fls.

103, vol. principal.

18. Acrescenta ainda que a utilização desse material na obra só poderá ser adotada após a análise dos resultados dos ensaios da rocha a ser escavada. Caso esse material atenda às normas de pavimentação, deverá ser avaliada técnica, econômica e ambientalmente a substituição da brita comercial contratada pela brita produzida no local, conforme sugerido no relatório de auditoria. No entanto, caso o material pétreo não apresente as características técnicas adequadas, o DNIT afirma que manterá a contratação do serviço considerando brita adquirida comercialmente.

19. Outro achado apontado pela auditoria refere-se ao “quantitativo inadequado de transporte de material betuminoso” para os três lotes. Foi suscitada a possível falha na definição da origem dos fornecedores dos materiais betuminosos. O projeto executivo indica como fornecedora a refinaria da Petrobrás localizada em Betim-MG, no entanto, há empresas distribuidoras de asfaltos situadas mais próximas às obras do que a citada refinaria. Para dirimir esta questão, a Autarquia informou ter solicitado cotação dos materiais betuminosos às distribuidoras localizadas em Betim, Ribeirão Preto e Uberlândia.

20. Por fim, quanto à substituição da utilização de carregadeira e motoscaper por escavadeira para os lotes 1, 2 e 3, a Autarquia informou que será realizada a devida correção, repactuando-se os respectivos contratos.

21. Após essa manifestação, foi protocolado o Ofício nº 3.219/2010/DG, de 19/11/2011 (fls. 146-150), no qual a Autarquia informa que determinou à empresa supervisora, com acompanhamento do fiscal da obra, que elaborasse, em 30 dias, a revisão do projeto original aprovado de forma a prever a utilização dos materiais de 3ª categoria provenientes dos cortes ainda não executados, bem como



informa que instaurou o processo administrativo nº 50600.022875/2010-51 para apuração de responsabilidade da empresa projetista por possível erro de projeto.

22. Nesse mesmo documento, o próprio DNIT propõe a adoção de retenção cautelar no valor de R\$

4.937.400,70 no Contrato 571/10, sendo, R\$ 4.156.632,50, referente à substituição de brita comercial por brita produzida, e R\$ 780.768,20, à troca de carregadeira por escavadeira nos serviços de terraplenagem.

23. Em seguida, em complementação às informações enviadas por meio do Ofício nº 3.219/2010/DG-DNIT, protocolado em 19/11/2011, foi acostado aos autos o Ofício nº 3.229/2010/DG/DNIT, de 19/11/2010, encaminhando os ensaios realizados em apenas uma amostra do material pétreo pertencente ao trecho do lote 3 da BR-050/MG, que, segundo a Autarquia, habilitaram a utilização da brita em serviços de pavimentação. Em anexo, enviou um relatório de ensaio realizado no laboratório central da empresa LA Falcão Bauer, no dia 8/10/2010, de uma amostra de material coletado denominado rachão, todavia, não há discriminação precisa do local onde foi realizada a coleta da referida amostra, apenas a indicação termo genérica como “pedreira”.

24. Neste mesmo ofício, O DNIT ratifica as informações anteriormente prestadas pela unidade local, em Uberlândia, e pela empresa Engespro, relatando que o projeto foi realizado há cerca de uma década, e que originalmente compreendia apenas um único lote com extensão de 47 km, sendo posteriormente desmembrado em dois lotes o que, de alguma forma, contribuiu para ocorrências de possíveis falhas.

25. Por intermédio do Ofício nº 39/2011/DG, de 06/01/2011, o DNIT encaminhou a mais recente manifestação da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, com informações atualizadas a respeito das ações empreendidas pela Autarquia no sentido de sanear os apontamentos constantes do relatório de fiscalização 575/201-TCU, que estão a seguir resumidas:

26. Quanto à retenção cautelar no Contrato TT-571/10 referente à substituição de brita comercial para brita produzida, relata que foi efetuada uma retenção no valor de R\$ 1.039.158,12, referente à primeira de um total de quatro parcelas a serem retidas;

27. Quanto à formalização de termos aditivos aos três contratos contemplando a substituição da utilização de carregadeiras e motoscrapers por escavadeiras, assim como a correção da duplicidade de cobrança dos serviços de escavação, carga e transporte de materiais de 1ª e 2ª categorias, informa que a Superintendência Regional-DNIT/MG está providenciando a formalização dos referidos documentos.

28. Quanto à elaboração de revisão de projeto ao Contrato 571/10 prevendo a utilização, em sua totalidade, dos materiais de 3ª categoria provenientes dos cortes ainda não executados, informa que a Superintendência Regional-DNIT/MG também está providenciando a referida alteração.

III. Da manifestação das Empresas Contratadas

29. O Consórcio Triângulo, detentor do Contrato TT 569/10, apresentou, em 11/2/2011, sua manifestação sobre os apontamentos da auditoria 575/2010 (fls.273-326). Inicialmente, relata que solicitou prorrogação de prazo para atendimento da oitiva tendo em vista que o DNIT procurou o Consórcio para reavaliar o contrato e, desde então, as partes vem negociando sem, contudo, alcançar um consenso. Devido a esta indefinição, optou por apresentar o posicionamento até o momento.

30. Quanto às possíveis incoerências entre o "Quadro de Distribuição de Materiais de Terraplenagem" e o "Quadro Resumo da Terraplenagem", o consórcio entende como adequada a correção proposta e informa que a adequação contratual já está em curso no DNIT. Ressalta que tais fatos não configuram sobrepreço tendo em vista que os contratos foram firmados sob o regime de preço unitário, sendo medidos e pagos apenas os serviços efetivamente executados.

31. Quanto ao indício de sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado de transporte de materiais betuminosos em razão da origem adotada para tais insumos, alega que a fiscalização deixou de considerar que as refinarias, por serem as fabricantes do insumo, oferecem em geral preços de aquisição menores do que as distribuidoras, uma vez que estas necessitam embutir no preço do insumo distribuído justamente o custo do transporte entre a refinaria e a distribuidora. Informa, ainda, que o valor apresentado pelo Consórcio ficou abaixo do patamar de referência adotado no SICRO.



32. Quanto à utilização de carregadeira/motoscraper em detrimento de escavadeira hidráulica, a contratada informa que ainda não houve um consenso quanto aos ajustes contratuais com o DNIT, pois se está avaliando a possibilidade de repactuar tal item sem que a redução do valor contratual desequilibre de forma insustentável a avença. Registra que discorda do apontamento da auditoria, pois o mesmo adentra na esfera de competência exclusiva do particular contratado, uma vez que não há vínculo contratual ou legal que estabeleça critérios fixos quantos ao método executivo das atividades contratuais, entretanto, se compromete a encaminhar ao Tribunal a revisão eventualmente realizada no contrato quanto à patrulha do serviço de escavação, carga e transporte.

33. Quanto aos itens de instalação/manutenção de canteiro e mobilização/desmobilização apresentados no valor de R\$ 5.798.301,96, equivalente a 3,4% do valor do orçamento-base, não terem sido detalhados no orçamento-base da licitação, a contratada informa que tais itens encontram-se detalhados na planilha contratual, mas não em itens agrupados tendo, a proposta, atendido ao método de apresentação estabelecido no edital. Ressalta que tal percentual é consideravelmente reduzido frente aos parâmetros de mercado já que o próprio DNIT estabeleceu, por meio da instrução de serviço IS

01/2004, um percentual referencial para esses itens de 8,66%.

34. Por fim, a contratada requer que seja declarada a regularidade da avença e determinado o arquivamento do processo. Quanto aos itens que estão sendo negociados com o DNIT, compromete-se a encaminhar a esta Corte de Contas eventual aditivo que venha a ser firmado.

35. O Consórcio Atepa/Araguaia/M.Martins, detentor do Contrato TT 571/10, apresentou, em 21/2/2011, sua manifestação sobre os apontamentos da auditoria 575/2010.

36. Quanto ao indício de sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado dos serviços de escavação, carga e transporte do material de 3ª categoria, informa, preliminarmente, que a contratada vem executando da forma prevista no projeto, bem como que tal fato não configuraria sobrepreço tendo em vista que os preços adotados estão abaixo do valor referencial proposto na licitação.

37. Alega também que a brita utilizada é comercial, conforme acompanhada pela fiscalização do DNIT, e que todo material proveniente de corte está sendo transportado para bota-fora consoante indicado em projeto. Acrescenta que a instalação de uma central de britagem, no contexto atual, não seria mais economicamente viável tendo em vista o tempo e os custos requeridos para instalação, além do que dos 192.416 m³ do material proveniente de corte, apenas 42.750 m³ seriam utilizados em seu lote.

38. Relata que, pelas normas ambientais vigentes, um processo de licenciamento ambiental para instalação de uma central de britagem exigiria um tempo médio de 14 a 17 meses para aprovação, o que superaria o prazo contratual de 15 meses para execução da obra. Menciona, ainda, que a área com o maior volume de corte em material de 3ª categoria (Corte C-12), ao tempo de envio de sua manifestação, não estava liberada para execução dos serviços devido a pendências de desapropriação por parte do DNIT.

39. Nesse contexto, a contratada informa que buscou novas soluções de projeto tendo em vista reduzir os custos relativos aos serviços de ECT de material de 3ª categoria, considerando três hipóteses, a saber: (a) aproveitamento do material de 3ª categoria na execução de aterros; (b) montagem de britador para aproveitamento do material nas obras; e (c) descarte do material de 3ª categoria em locais com menor distância de transporte. Das hipóteses analisadas pela empresa, a primeira teria se mostrado mais onerosa, segundo a composição de serviços do DNIT para essa atividade e a segunda também teria sido afastada tendo em vista que a projetista confirmou o tempo mínimo necessário para a instalação da estrutura necessária à britagem.

40. Por fim, informa que se concluiu pela viabilidade da 3ª hipótese. Foram avaliados novos locais de descarte do material de 3ª categoria com menor distância de transporte e elaborada nova distribuição de massa, fato que acarretaria uma redução de quase R\$ 6 milhões no contrato, conforme registrado nos estudos para a 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras que já se encontra no DNIT aguardando avaliação final e aprovação.

41. Quanto ao indício de sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado de transporte de materiais betuminosos em razão da origem adotada para tais insumos, alega que a fiscalização deixou de



considerar que as refinarias, por serem as fabricantes do insumo, oferecem em geral preços de aquisição menores do que as distribuidoras, uma vez que estas necessitam embutir no preço do insumo distribuído justamente o custo do transporte entre a refinaria e a distribuidora. Sendo a DMT global efetivamente percorrida para a aquisição dos materiais betuminosos diretamente da Refinaria Gabriel Passos menor do que a que seria percorrida se comprado o insumo na distribuidora.

42. Quanto à utilização de carregadeira/motoscaper em detrimento de escavadeira hidráulica, relata que vem utilizando os equipamentos conforme contratado, bem como apresenta relatório fotográfico corroborando com a informação apresentada. Alega que o apontamento de irregularidade feito pela unidade técnica adentra em esfera que é de responsabilidade exclusiva do particular contratado, uma vez que não há vínculo contratual ou legal que estabeleça critérios fixos quanto ao método executivo das atividades contratuais.

43. Quanto aos itens de instalação/manutenção de canteiro e mobilização/desmobilização apresentados no valor de R\$ 5.418.441,79, equivalente a 5% do valor do orçamento-base, não terem sido detalhados no orçamento da licitação, a contratada alega que tal percentual é consideravelmente reduzido frente aos parâmetros de mercado já que o próprio DNIT estabeleceu, por meio da instrução de serviço IS 01/2004, um percentual referencial para esses itens de 8,66%, bem como que o Consórcio apresentou sua proposta atendendo a todas as exigências do edital de licitação, tendo estabelecido o equilíbrio econômico de sua avença a partir desses parâmetros, de modo que qualquer alteração sem considerar esse contexto afetará o equilíbrio contratual.

44. Por fim, a contratada requer que sejam os presentes elementos apreciados o mais breve possível, tendo em vista que o DNIT já vem promovendo retenções no presente contrato, para que sejam sanados os apontamentos que atualmente fundamentam a medida adotada pela Autarquia, assim como, requer que seja indicada a desnecessidade de retenção de valores e de repactuação do contrato, mas caso se verifique a necessidade de repactuação, que seja dada a oportunidade ao consórcio para que estabeleça seu reequilíbrio econômico-financeiro.

IV. Da análise

45. Inicialmente, faz-se oportuno esclarecer que, para atender ao despacho do Exmo. Ministro Relator e ao prazo disciplinado no § 2º do art. 99 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011), o escopo desta instrução restringir-se-á tão somente à irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) referente ao indício de sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado no lote 3 das obras de adequação de trechos rodoviários na BR-050/MG, referente ao Contrato 571/10 - Consórcio Atepa/Araguaia/M.Martins, subtrecho: km 47,0 – km 68,4.

46. Nesse contexto, mostra-se pertinente, neste momento processual, fazer a apreciação das respostas do DNIT, assim como das contratadas, apenas quanto ao indício de sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado no serviço de ECT de material de 3ª

categoria, constante do Contrato 571/2010, prioritariamente às demais manifestações, em face da materialidade dos recursos envolvidos e da exiguidade do prazo indicado na LDO/2011. As demais irregularidades serão analisadas oportunamente.

47. A recomendação de paralisação (IGP) foi proposta devido a solução de projeto adotada no lote 3 não ter se mostrado a mais econômica. De fato, não foi apresentado estudo de viabilidade de eventual utilização, na mesma obra, do grande volume de material de 3ª categoria (192.416,00 m³) que deve ser escavado. Em vez de aproveitar essa pedra oriunda dos cortes na produção de brita para pavimentos e concretos ou na conformação de corpos de aterros, o projeto prevê o descarte desse material nobre em bota-fora localizado a uma distância média de transporte superior a 5.000 m.

48. A não adoção de alternativas mais econômicas, como o aproveitamento deste material nobre para terraplenagem e pavimentação, pode gerar um prejuízo ao Erário de R\$

12.482.552,08, conforme levantado pela auditoria.

49. Para estimar esse valor, considerou-se a instalação de um britador próximo ao Corte C-12 (estaca 340). O material de 3ª categoria a ser extraído desse local de corte (166.412 m³) seria suficiente



para abastecer toda a obra, que, segundo levantamento da auditoria, necessita de aproximadamente 75.000 m³ de brita para os serviços de pavimentação e concreto.

50. Ressalte-se que o DNIT, em sua manifestação preliminar, encaminhada durante os trabalhos de auditoria, afirmou que esse material rochoso, a ser extraído do leito da rodovia, seria aproveitado na obra após a devida britagem realizada no britador comercial localizado no bota-fora BF-01, entendendo como pertinente o posicionamento da equipe de auditoria.

51. Entretanto, quando das informações complementares apresentadas por meio do Ofício nº

2.854/2010/DG, em 8/10/2010, a Autarquia mudou seu posicionamento, e argumentou que a utilização desse material só poderia ser adotada após a análise dos resultados dos ensaios da rocha local, e que, caso o material viesse a atender as normas de pavimentação, seria avaliada técnica, econômica e ambientalmente a substituição da brita comercial para produzida, conforme sugerido no relatório de auditoria. Caso contrário, manter-se-ia a utilização de brita comercial.

52. Verifica-se, portanto, que, quanto ao aproveitamento e/ou à destinação do material de 3ª categoria, há divergência entre as afirmações do DNIT e o que está apresentado no projeto executivo. Ou seja, o projeto executivo especifica o material como bota-fora, e, o DNIT, aponta para o seu aproveitamento na obra.

53. Ao certo, deveria ter sido analisada a viabilidade de adoção de outras soluções tecnicamente possíveis e mais econômicas com vistas ao aproveitamento do material de 3ª categoria excedente ao necessário à obtenção dos 75.000,00 m³ de brita que serão utilizados na obra, como, por exemplo, a utilização destes materiais nobres na terraplenagem da obra, como parte do corpo do aterro, ou o seu aproveitamento nos outros lotes da obra.

54. Quanto à informação prestada pela Autarquia, de que os ensaios realizados em materiais rochosos presentes ao longo do trecho confirmariam a adequação desses materiais à produção de brita para os serviços de pavimentação, entende-se que reforça a proposta de reavaliação da solução de projeto adotada, com vistas à sua conformação a uma alternativa mais econômica.

55. No Ofício nº 3.229/2010/DG/DNIT, de 19/11/2010, consta a informação de que os ensaios realizados em 8/10/2010 no laboratório central da empresa LA Falcão Bauer habilitaram a utilização da brita em serviços de pavimentação, entretanto, há apenas a denominação do material coletado (rachão) sem a especificação precisa do local de coleta (genericamente designado como “pedreira”), o que não é suficiente para se concluir se o volume de material no qual foi retirada a amostra é suficiente para suprir sequer o lote 3, assim como não foi apresentada nenhuma medida efetiva tomada para viabilizar a utilização de tal material que, como afirmado pelo DNIT, está habilitado a ser utilizado na obra.

56. Acrescente a isso que informações apresentadas pelo Consórcio Atepa/Araguaia/M.Martins, constantes nesta instrução, dão conta que, até 21/2/2011, no Corte-12, local de ocorrência de maior quantitativo de material de 3ª categoria, ainda não haviam sido iniciados os serviços de escavação em razão de pendências na desapropriação da área, fato que reduz a probabilidade de a amostra analisada ter sido obtida naquele local (O Corte C-12 foi apontado no relatório de fiscalização como suficiente para abastecer com brita toda a obra). Verifica-se, portanto, que as informações prestadas no citado ofício não foram suficientes para afastar o indício de irregularidade consubstanciada na antieconomicidade de solução de projeto no que tange a destinação do material de 3ª categoria a ser escavado no lote 3.

57. A manifestação mais recente apresentada pelo DNIT, Ofício nº 39/2011/DG, de 6/1/2011, informa que foi efetuada a retenção no valor de R\$ 1.039.158,12, referente à primeira parcela a ser retida de um total de quatro, e que está sendo providenciada, pela Superintendência Regional-DNIT/MG, a formalização de termo aditivo nos três contratos contemplando: (a) a substituição da utilização de carregadeira e motoscaper por escavadeira; (b) a correção da duplicidade, nos lotes 1 e 2, de cobrança dos serviços de ECT de 1ª e 2ª categorias; e (c) a revisão de projeto do Contrato 571/10 prevendo a utilização, em sua totalidade, dos materiais de 3ª categoria provenientes dos cortes ainda não executados.



58. Verifica-se, em face das informações apresentadas pelo DNIT, que ainda não foi realizada nem tampouco formalizada, via termo aditivo contratual, nenhuma revisão de projeto em fase de obra que saneasse os indícios de irregularidades apontados pela auditoria. Segundo informações constantes do Sistema de Acompanhamento de Obras – SisDNIT, os serviços continuam sendo executados, medidos e pagos seguindo as especificações constantes do projeto original. A única medida efetiva que, segundo declaração da Autarquia, foi adotada refere-se à retenção imposta pelo próprio DNIT.

59. O relatório nº 2/2010 do COI (excerto transcrito nesta instrução) baseou-se, dentre outras, na informação prestada pelo DNIT de que os custos associados a eventual mobilização/desmobilização da obra em decorrência de sua paralisação montariam R\$ 3 milhões, reduzindo sobremaneira o benefício potencial estimado pela equipe de auditoria, pois, segundo a Autarquia, o indício de sobrepreço seria de apenas R\$ 4 milhões. Importa ressaltar, todavia, que conforme planilha orçamentária contratual do lote 3 (fls. 195), o serviço Mobilização e Desmobilização de Equipamentos monta R\$ 759.800,92 e não R\$ 3 milhões como alegou o DNIT. O benefício potencial estimado pela equipe de auditoria foi de aproximadamente 12 milhões, em decorrência dos acréscimos e deduções à planilha orçamentária contratual que seriam impostos em função da implantação de britador para aproveitamento do material de 3ª categoria escavado na própria obra (R\$ 19.714.630,16 – R\$ 7.232.078,08).

60. Quanto ao custo a ser deduzido do orçamento-base, referente ao valor contratado para a destinação do material rochoso extraído e aquisição de brita comercial, a Autarquia concordou com a estimativa apresentada no relatório de auditoria no valor de R\$ 19.714.630,16, conforme pode ser deduzido do quadro a seguir (fls. 169, Quadro 4).

Planilha 1 - Ao orçamento-base da licitação seriam deduzidos os seguintes custos (brita comercial)						
Serviço	Unidade	Custo Unitário (R\$)	Quantidade TCU	Quantidade DNIT	Custo Total (R\$) TCU	Custo Total (R\$) DNIT
Escavação, carga e transporte de mat. de 3ª cat. DMT > 5.000 m	m³	84,76	192.416,00	192.416,00	16.309.180,16	16.309.180,16
Brita comercial	m³	41,77	75.000,00	75.000,00	3.132.750,00	3.132.750,00
Transporte da brita	t x km	0,60	454.500,00	454.500,00	272.700,00	272.700,00
					19.714.630,16	19.714.630,16

61. A Autarquia divergiu quanto ao valor do benefício que seria obtido com a adoção da solução de projeto sugerida pela auditoria, argumentando que a equipe de auditoria não havia considerado o serviço de ECT para o material excedente ao que seria utilizado, conforme o detalhamento a seguir, (fls. 103).

Planilha 2 - Implantação de uma central de britagem nas proximidades da estaca 340 – Lote 3 – BR 050/MG						
Demonstrativo de Custos a ser acrescido ao orçamento base da obra com a Implantação da central de britagem (brita produzida)						
Serviço	Unidade	Custo Unitário R\$	Quantidade TCU	Quantidade DNIT	Custo Total (R\$) TCU	Custo Total (R\$) DNIT
Instalação de central de britagem	und	70.000,00	1,00	1,00	70.000,00	70.000,00
Escavação, carga e transporte de mat. 3ª cat. DMT 50 a 200 m	m³	29,13	192.416,00	42.750,00	5.605.078,08	1.245.307,50

Escavação, carga e transporte de mat. 3ª cat. DMT > 5.000 m	m³	84,76	0,00	149.666,00	0,00	12.685.690,16
Brita produzida em central de britagem de 80 m3/h (1A 01 200 01)	m³	14,46	75.000,00	75.000,00	1.084.500,00	1.084.500,00
Transporte da brita	t x km	0,60	787.500,00	787.500,00	472.500,00	472.500,00
					7.232.078,08	15.557.997,66

62. No entanto, vale ressaltar que o que se questiona é justamente a necessidade de se descartar todo esse volume de material excedente (149.666,00 m³) com distâncias de transporte tão significativas (acima de 5 km) para o bota-fora (BF-01) localizado junto ao britador comercial (Pedreira P-01 – Britador Aspersa), em detrimento de alternativas mais econômicas, o que pode causar um prejuízo da ordem de R\$ 12.482.552,08 aos cofres públicos (R\$ 19.714.630,16 – R\$ 7.232.078,08).

63. O Consórcio Atepa/Araguaia/M.Martins manifestou-se, quanto ao indício de sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado dos serviços de ECT do material de 3ª categoria, no sentido de que os serviços estão sendo executados nos termos previstos no projeto, ou seja, utilizando-se de brita comercial, e que todo material proveniente de corte está sendo transportado para bota-fora, questionando, ainda, a viabilidade econômica de instalação, neste momento, de uma central de britagem, tendo em vista o tempo necessário para obtenção da licença ambiental.

64. Ademais, a contratada informa que buscou novas soluções de projeto tendo em vista reduzir os custos relativos aos serviços de ECT de material de 3ª categoria, entendendo, como a mais viável, a adoção de novos locais de descarte do material de 3ª categoria com menor distância de transporte com uma consequente redução de aproximadamente R\$ 6 milhões no contrato. Entretanto, não foram apresentadas as demonstrações das análises de viabilidade das três hipóteses de soluções de projeto que teriam sido realizadas, conforme alega a contratada, o que impede esta unidade técnica de verificar a adequação e viabilidade técnico-econômica das conclusões a que chegou a empreiteira.

65. Quanto à informação de que se está buscando novas soluções de projeto tendo em vista reduzir os custos relativos aos serviços de ECT de material de 3ª categoria, tal procedimento só se tornaria válido a partir do momento em que ficar caracterizado a inviabilidade técnico-econômica de substituição de brita comercial pela produzida, tendo em vista que a substituição é a hipótese que vem sendo apontada pelo DNIT como a mais viável de ser adotada (Ofício nº 3.229/2010/DG/DNIT-19/11/2010 e Ofício nº 39/2011/DG-06/01/2011).

66. Todavia, a hipótese de instalação de uma central de britagem não pode ser afastada neste momento, pois conforme consta da manifestação do Consórcio Atepa/Araguaia/M.Martins, o local com o maior volume de corte em material de 3ª categoria (Corte C-12), não estava liberado para execução dos serviços devido a pendências de desapropriação por parte do DNIT, fato que deve ser levado em consideração para se analisar a viabilidade de utilização da brita extraída no local. Ressalte-se que o material de 3ª categoria no Corte C-12 é suficiente para abastecer de brita os três lotes da rodovia.

67. Em consulta ao SisDNIT, em 22/4/2011, verificou-se que o percentual global executado do Contrato 571/2011 já atingiu 33,74%. Todavia, grande parte desse percentual é decorrente da execução dos serviços de terraplenagem, drenagem e obras-de-arte-especiais. Do relatório de controle físico (março/2011) extraiu-se que, dos serviços que potencialmente utilizariam o material de 3ª categoria extraído, a exemplo da pavimentação, o percentual de execução ainda está muito incipiente.

68. Os serviços de restauração da pista existente que consomem o insumo brita encontram-se com execução física entre zero e 12,46%. Já no caso do pavimento novo, os serviços que consomem o insumo brita ainda não atingiram 50% de avanço físico. Essas evidências podem ser constatadas na tabela a seguir:

Serviço	Descrição	Unidade	Quantidade Contratada	Valor Contratado	Quantidade Acumulada	% Acum.
3,0 - PAVIMENTAÇÃO / RESTAURAÇÃO DE PISTA EXISTENTE						



130044	CBUQ FAIXA "B" COM POLÍMERO	T	13.757,00	R\$ 938.915,25	611,45	4,44
220712	REMENDO PROFUNDO COM DEMOLIÇÃO	M3	180,00	R\$ 58.816,80	0,00	0,00
240000	PINTURA DE LIGAÇÃO	M2	359.371,00	R\$ 53.905,65	17.835,49	4,96
254051	CBUQ - CAPA DE ROLAMENTO AC/BC	T	4.702,00	R\$ 352.885,10	586,02	12,46
299011	FRESAGEM CONTÍNUA DO REVEST. BETUMINOSO	M3	2.984,00	R\$ 463.176,48	474,79	15,91
301094	REMENDO SUPERFICIAL COM DEMOLIÇÃO	M2	3.593,00	R\$ 116.628,78	170,13	4,74
1314341	REMOÇÃO MECANIZADA DE REVESTIMENTO	M3	4.635,00	R\$ 89.594,55	1.152,13	24,86
1314395	CBUQ FAIXA "C" COM POLÍMERO	T	18.763,00	R\$ 1.377.767,09	0,00	0,00
4,0 - PAVIMENTO NOVO - PAV. FLEXÍVEL						
39605	SUB-BASE DE SOLO ESTAB.GRANUL.S/MISTURA	M3	51.493,00	R\$ 1.811.523,74	25.325,33	49,18
130044	CBUQ FAIXA "B" COM POLÍMERO	T	30.609,00	R\$ 2.089.064,25	14.723,47	48,10
211000	REGULARIZAÇÃO DO SUBLEITO	M2	348.882,00	R\$ 286.083,24	179.996,34	51,59
224101	BASE DE SOLO-CIMENTO C/MISTURA EM USINA	M3	50.845,00	R\$ 5.914.290,40	22.930,41	45,10
400192	TRATAMENTO SUPERFICIAL DUPLO COM EMULSÃO	M2	301.631,00	R\$ 844.566,80	120.351,13	39,90
1314395	CBUQ FAIXA "C" COM POLÍMERO	T	30.163,00	R\$ 2.214.869,09	11.768,92	39,02

69. Nesse contexto, pode-se inferir que as ações propostas no relatório de fiscalização de 2010 seriam mais efetivas se tivessem sido adotadas tempestivamente, pois conforme informações constantes nos autos, a obra no lote 3 continua em pleno andamento, utilizando-se, em sua execução, brita comercial, conforme previsto originalmente no projeto, sem aproveitar o material proveniente dos cortes em materiais de 3ª categoria para a produção da brita na própria obra, o que em tese seria mais razoável, porquanto prestigiaria o princípio da economicidade.

70. Há de se ressaltar que grande parcela dos materiais de 3ª categoria originados dos cortes estão sendo transportados e meramente depositados às margens da rodovia, sem qualquer compactação, não sendo transportados para os bota-foras previstos no projeto nem tampouco utilizados como corpo de aterro.

71. Quanto à alegação das contratadas de que o apontamento de irregularidade na utilização de carregadeira/motoscaper em detrimento de escavadeira hidráulica adentra em esfera que é de responsabilidade exclusiva do particular contratado, uma vez que não há vínculo contratual ou legal que estabeleça critérios fixos quanto ao método executivo das atividades contratuais, convém esclarecer que a discriminação dos serviços contratados deve ser compatível com aqueles que serão efetivamente executados. Não se deve orçar serviços mais onerosos que aqueles que serão executados sob pena de atentar contra o princípio da economicidade e imputar prejuízo ao erário.

72. Em que pese o DNIT ter sugerido a realização de retenção cautelar no valor de R\$

4.156.632,50 no Contrato 571/10, verifica-se que tal medida não afasta a antieconomicidade apontada no projeto e orçamento da obra, pois não impede que os serviços continuem sendo executados e pagos conforme a solução prevista no projeto inicial, qual seja: ECT de material pétreo com DMT >



5000 m e utilização de brita comercial. Além do que, o montante proposto a ser retido representa menos de um terço do potencial prejuízo apontado pela equipe de auditoria. Além disso, a empresa contratada não anuiu expressamente com a realização da citada retenção, visto ter requerido, em sua manifestação, a declaração da desnecessidade de tal procedimento.

Pela análise nos documentos apresentados pelo DNIT e pelas contratadas até o momento, não foi possível afastar o indício de antieconomicidade da solução adotada no projeto e respectivo orçamento-base da Autarquia, pois não foram apresentados elementos ou estudos abordando os aspectos técnico, econômico e ambiental das alternativas adotadas.

V. CONCLUSÃO

73. O indício de sobrepreço apontado pela equipe de auditoria no Relatório de Fiscalização nº

575/2010, decorrente de “quantitativo inadequado no serviço de escavação, carga e transporte de material de 3ª

categoria”, no Contrato 571/2010, foi de R\$

12.482.552,08 (base: set/2009). O DNIT tomou a iniciativa de promover retenções cautelares, em quatro parcelas, até atingir o montante de R\$

4.156.632,50 (base: set/2009), com o intuito de preservar o erário. Entretanto, tal retenção além de possuir caráter precário e não contar com a anuência do Consórcio contratado, abrange menos de um terço do potencial prejuízo estimado.

74. O DNIT e o Consórcio contratado, até o momento, não apresentaram novos elementos contendo as medidas efetivamente tomadas que afastassem o potencial prejuízo aos cofres públicos decorrente da execução de solução de projeto antieconômica.

75. Decorridos mais de oito meses da realização da fiscalização do TCU, nenhuma revisão de projeto foi efetivamente aprovada pelo DNIT com vistas a sanear os indícios de irregularidades apontados, tampouco foram apresentados os ensaios de caracterização do material de 3ª categoria localizado no Corte-12 do Lote 3. Face à inexistência de tais estudos técnicos, não ficou definida a destinação do material de 3ª categoria oriundo dos cortes, seja na produção de brita para a obra, ou no aproveitamento na confecção do corpo dos aterros.

76. Em decorrência de o DNIT ter determinado que o Consórcio construtor não transportasse o material de 3ª categoria extraído dos cortes para os bota-foras previstos inicialmente no projeto (com DMT's superiores a 5 km), tal material está sendo meramente depositado às margens da rodovia, sem qualquer compactação, o que poderá gerar custo adicional decorrente da destinação final desse material, que demandará nova carga, transporte e espalhamento, além da necessária compactação.

77. Além disso, como os serviços continuam sendo executados com a utilização de brita comercial (mais onerosa), a retenção cautelar imposta pelo DNIT à contratada não será eficaz para preservar o prejuízo aos cofres públicos decorrente do indício de irregularidade em exame, pois, como a contratada está autorizada a continuar executando os serviços com brita comercial, ao final, havendo ou não retenção cautelar, há de ser remunerada pelos serviços efetivamente executados (com brita comercial).

78. Ademais, o que se tem percebido até o momento é a morosidade do DNIT em promover os estudos técnicos e ensaios necessários à correção de eventuais falhas de projeto, algumas já reconhecidas pela própria Autarquia em diversas manifestações anteriores (Ofício nº 2.854/2010/DG/DNIT, de 8/10/2010, Ofício nº 3.229/2010/DG/DNIT, de 19/11/2010 e Ofício nº 39/2011/DG, de 6/1/2011).

79. A este tempo, já estando o Contrato 571/2010 na 9ª medição (março/2011), a recomendação de paralisação mostra-se oportuna pelo fato de o DNIT está permitindo a materialização do superfaturamento ao não proceder em tempo hábil a devida revisão do projeto.



80. Nesse contexto e, por não terem sido apresentados elementos novos que saneassem o indício de irregularidade de sobrepreço decorrente de “quantitativo inadequado no serviço de escavação, carga e transporte de material de 3ª

categoria”, no Contrato 571/2010, conclui-se pela manutenção da classificação do achado como irregularidade grave, inclusive com a recomendação de paralisação (IGP).

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

81. Diante dos argumentos acima despendidos, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, que apresente a este Tribunal, em homenagem ao princípio da economicidade, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias:

a.1) a revisão do projeto de terraplenagem, contemplando a avaliação técnica da viabilidade de adoção de alternativa que considere o aproveitamento do material de 3ª categoria a ser extraído do lote 3 - Contrato 571/2010 na produção de brita para utilização em toda a obra; a destinação do excedente nos corpos de aterro; e a redução das distâncias dos bota-foras previstos originalmente no projeto, fundamentada necessariamente em resultados dos ensaios de caracterização das amostras estatisticamente representativas do material constituinte do Corte-12;

a.2) os ajustes contratuais (Contratos 569/10 - lote 1, 570/10 - lote 2 e 571/10 - lote 3) decorrentes da determinação anterior;

b) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), apontados nas obras de adequação de trechos rodoviários na BR-050/MG, referentes ao Contrato 571/2010 (Consórcio Atepa/Araguaia/M.Martins, lote 3, segmento: km 47,0 – km 68,4), com potencial dano ao erário de R\$

12.482.552,08 (base: set/2009), subsistem e que seu saneamento depende da adoção pelo órgão gestor das medidas determinadas no item a.1;

c) restituir os autos à Secob-2 para prosseguimento da análise das demais manifestações.

É o Relatório.

VOTO

Consoante informação dos autos, foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 no Contrato 571/2010 (Lote 3). No entanto, no que diz respeito aos Contratos 569/2010 e 570/2010 (Lotes 1 e 2), as impropriedades verificadas não tiveram o condão de enquadrá-los no dispositivo mencionado.

2. A inobservância dos princípios da eficiência e da economicidade, revelada na inadequação das quantidades contratadas, ocasionou sobrepreço com relevância material (14,32% do valor licitado) e potencialidade para causar danos ao Erário, sobretudo no que se refere ao Lote 3. Caso fossem feitos os ajustes nos quantitativos de escavação, carga e transporte de material, ter-se-ia uma redução de R\$ 237.476,73 no orçamento-base.

3. Além das impropriedades verificadas no “Quadro Resumo de Quantitativos de Terraplenagem” referente ao Lote 2, há sobreposição de serviços de escavação, carga e transporte referentes aos Lotes 1 e 2, ocasionando um superfaturamento conjunto de R\$ 5.374.397,22 no orçamento utilizado como base na licitação.

4. A solução do projeto, relativa ao serviço mais relevante de escavação, carga e transporte (material de 3ª categoria DMT>5000m), revelou-se antieconômica. As distâncias de transporte de cargas significativas são desnecessariamente longas e o material de 3ª categoria é integralmente descartado para



bota-fora, quando seria razoável admitir seu aproveitamento para produção de brita ao invés de adquirí-la comercialmente.

5. Existem ainda indefinições, contradições e impropriedades em relação à destinação do material de 3ª categoria a ser extraído do leito da rodovia, consoante se deduz da leitura comparativa entre o que afirma o DNIT e o que está consignado no projeto executivo. Fica claro também que atenta contra a economicidade dos procedimentos a utilização de britador comercial, quando é possível a utilização da central de britagem da própria construtora. Caso o último procedimento fosse adotado, haveria uma redução de 15% no custo final da obra.

6. Enfim, há indícios suficientes de que a solução encontrada no projeto executivo não é a mais consentânea com a economia de custos que se espera de uma obra pública desta magnitude. As razões apresentadas não foram suficientes para a elisão desta irregularidade grave que pode ensejar a paralisação.

7. Ademais, as retenções cautelares promovidas pelo DNIT são insuficientes para resguardar o Erário e não há menção da Unidade Gestora de uma eventual revisão do projeto executivo inadequado, o que representa perspectiva de danos ainda maiores no futuro, pois a contratada continua a se utilizar de material mais oneroso e o bota-fora do 3º lote está sendo depositado às margens da rodovia em razão da indefinição de seu destino.

8. A autarquia apresentou uma ressalva plausível apenas no que se refere aos quantitativos dos serviços de escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria até 50m e com DMT entre 200 e 400m. Por conta disso, estima-se que o sobrepreço nos orçamentos dos Lotes 1 e 2 perfaça o montante de R\$ 7.792.979,84, o que reclama uma repactuação dos termos avençados.

9. Da mesma forma, em relação ao Lote 3, as impropriedades no transporte de materiais betuminosos implicam sobrevalor de R\$ 923.520,37, o que, junto ao sobrepreço dos Lotes 1 e 2 (R\$ 1.265.284,03 e R\$ 915.821,86, respectivamente), dá arrimo a uma determinação desta Corte no sentido da repactuação do contrato correspondente.

10. No que concerne à terraplanagem do material de 3ª categoria do Lote 3, elementos dos autos apontam para a necessidade de reavaliação da adequação técnica, econômica e ambiental das soluções adotadas.

11. Pode-se afirmar ainda que os projetos executivos de terraplanagem relativos aos Lotes 1, 2 e 3, sem nenhuma justificativa plausível, apresentaram deficiências técnicas que acarretaram sobrepreços nos orçamentos licitados da ordem de R\$ 2.526.273,90 para o Lote 1, R\$ 218.708,31 no Lote 2 e R\$ 780.768,20 no Lote 3.

12. Há ainda falhas procedimentais, como a verificada no fato de que o parecer jurídico, emitido em 05/05/2010, não antecedeu à licitação, cuja publicação do edital no Diário Oficial da União ocorreu em 03/03/2010. Desta forma, restaram descumpridos os termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

13. Outro exemplo são falhas na apresentação do orçamento-base da licitação, como a utilização do termo “verba” como unidade de medida, e o detalhamento inadequado de itens do quadro demonstrativo do orçamento, comprometendo a transparência, o controle e a gestão da execução dos futuros contratos.

14. Destarte, à vista de sérios indícios de danos ao Erário e considerando a premência da correção do projeto de terraplanagem e dos ajustes contratuais decorrentes, acolho a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica e 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 8 de junho de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1541/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.513/2010-6.

1.1. Apenso: 033.924/2010-4



2. Grupo I - Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria – Fiscobras 2010

3.

Responsáveis: Luiz Antonio Pagot (CPF 435.102.567-00), Cid Ney Santos Martins (CPF 384.115.987-72), José Henrique Coelho Sadok de Sá (CPF 160.199.387-00) e Nilton de Brito (CPF 140.470.121-49)

4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - MT

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 – Secob-2

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria feita no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - MT, no período compreendido entre 07/06/2010 e 28/07/2010, com o objetivo de auditar as obras de restauração, duplicação e melhoramentos da Rodovia BR-050/MG (PT 26.782.1458.1304.0031/2010).

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

9.1. com fundamento no art. 157 do Regimento Interno, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, que apresente a este Tribunal, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias:

9.1.1. a revisão do projeto de terraplenagem para todos os Lotes, contemplando a avaliação técnica da viabilidade de adoção de alternativa que considere:

9.1.1.1. o aproveitamento do material de 3ª categoria a ser extraído do lote 3 - Contrato 571/2010 na produção de brita para utilização em toda a obra;

9.1.1.2. a destinação do excedente nos corpos de aterro; e

9.1.1.3. a redução das distâncias dos bota-foras previstos originalmente no projeto, fundamentada necessariamente em resultados dos ensaios de caracterização das amostras estatisticamente representativas do material constituinte do Corte-12;

9.1.2. os ajustes contratuais (Contratos 569/10 - lote 1, 570/10 - lote 2 e 571/10 - lote 3) decorrentes da revisão do projeto de terraplenagem referida no subitem anterior;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), apontados nas obras de adequação de trechos rodoviários na BR-050/MG, referentes ao Contrato 571/2010 (Consórcio Atepa/Araguaia/M.Martins, lote 3, segmento: km 47,0 – km 68,4), com potencial dano ao erário de R\$ 12.482.552,08 (base: set/2009), subsistem e que seu saneamento depende da adoção pelo órgão gestor das medidas determinadas no subitem 9.1.1;

9.3. restituir os autos à Secob-2 para o prosseguimento da análise.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1541-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.



(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC

011.261/2011-0

Natureza: Solicitação

Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense - IFF

Requerente: Fernando Haddad, Ministro de Estado da Educação

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. LEGITIMIDADE DO REQUERENTE. PLAUSIBILIDADE DAS JUSTIFICATIVAS. CONHECIMENTO E DEFERIMENTO. OPORTUNO APENSAMENTO AO RESPECTIVO PROCESSO.

-

A solicitação de prorrogação de prazo para entrega de processo de contas deve ser conhecida e deferida desde que advinda de autoridade legitimada para tal e se mostrem plausíveis as justificativas apresentadas.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação exarada no âmbito da Secex/RJ.

“Trata-se de expediente encaminhado pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação, requerendo a dilação do prazo para apresentação da prestação de contas da Unidade Jurisdicionada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense - IFF, relativa ao exercício de 2010, até o dia 09 de setembro de 2011(documento nº 45762144-5).

2. De início, cumpre registrar que, no que tange à admissibilidade, o requisito da legitimidade evidencia-se atendido, nos moldes do art. 7º, inciso II, da IN/TCU nº 63/2010.

3. Segundo alegado, a referida prorrogação se justificaria em face de o Relatório de Gestão e a Prestação de Contas Anual do Instituto, enviados em 31 de março de 2011 e ajustados em 7 de abril de 2011, não conterem a Resolução de Aprovação do Conselho Superior da Autarquia, o qual se reunirá no próximo dia 5 de maio para esse fim.

4. Com base nas considerações acima elencadas, a dilação pleiteada revela-se, a nosso juízo, procedente, vez que, trazendo justificativa plausível, encontra respaldo no art. 7º, “caput”, da IN/TCU nº 63/2010, dispositivo que autoriza o E. Plenário deste Tribunal a conceder tal autorização em caráter excepcional. Ademais, o Ex.mo Sr. Ministro de Estado da Educação, FERNANDO HADDAD, através do ofício 622/GM-MEC e em conformidade com o art. 7º, “caput”, da IN/TCU nº



63/2010, solicitou junto a este Tribunal que seja concedido a IFF prazo até o dia 09 de setembro de 2011 para apresentação das contas referentes ao exercício de 2010.

5. Ante o exposto, sugerimos o encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Relator das contas da IFF referentes ao exercício de 2010, Ex.mo Sr. Ministro JOSÉ JORGE, por intermédio da SEGECEX, propondo:

a) seja a) seja conhecida a peça exordial, autuando-se na forma de solicitação, para, no mérito, deferir o pedido de prorrogação de prazo, autorizando a IFF a apresentar sua prestação de contas referente ao exercício de 2010 até o dia 09 de setembro de 2011;

b) seja encaminhada à IFF, à CGU e ao Ministério da Educação, bem como à SEGECEX cópia da deliberação que vier a ser proferida;

c) seja o presente processo apensado à prestação de contas da IFF referente ao exercício de 2010, tão logo esta ingresse no TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Estabelece a IN-TCU 63/2010, em seu artigo 7º, que o prazo estipulado em decisão normativa para a apresentação das contas ordinárias dos entes jurisdicionados pode, em caráter excepcional, ser prorrogado, desde que haja solicitação nesse sentido devidamente fundamentada, encaminhada pelas autoridades ali elencadas.

2. No caso presente, verifica-se que o solicitante integra o rol de autoridades que possuem legitimidade para solicitar prorrogação de prazo para apresentação de processo de contas, assim como apresenta as devidas justificativas para tal.

3. Por essa razão, entendo que não há óbices ao conhecimento do presente pleito por parte deste Tribunal, bem como o seu deferimento, na forma requerida.

Ante o exposto, acompanhando a proposição da unidade técnica, VOTO no sentido de que o Plenário aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 08 de junho de 2011.

JOSÉ JORGE

Relator

ACÓRDÃO Nº 1542/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.261/2011-0.

2. Grupo I; Classe de Assunto: VII - Solicitação

3. Requerente: Fernando Haddad, Ministro de Estado da Educação

4. Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense - IFF

5. Relator: Ministro José Jorge

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ)

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação, em que o Exmo. Ministro de Estado da Educação requer a prorrogação, até o dia 9/9/2011, do prazo para a entrega da prestação de contas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, relativa ao exercício de 2010, a este Tribunal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante às razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 3º, 5º e 7º, da Lei n.º 8.443/1992, em:



9.1.conhecer da presente solicitação, ante o atendimento dos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 7º da IN/TCU 63/2010;

9.2.deferir o pedido de prorrogação de prazo solicitado, autorizando, em caráter excepcional, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense a apresentar sua prestação de contas a este Tribunal, referente ao exercício de 2010, até o dia 9/9/2011;

9.3.autorizar o apensamento dos presentes autos ao processo de contas que vier oportunamente a ser constituído;

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1542-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 014.592/2003-6

Natureza: Embargos de Declaração

Entidade: Caixa Econômica Federal - CAIXA

Responsáveis: Eduardo Toshio Terui (040.795.558-57) - Supervisor de Filial da Gerência de Filial de Infraestrutura de São Paulo – GEINF/SP; Marcus Vinicius Ribeiro (225.461.621-87) - Gerente Operacional da Gerência Nacional de Infraestrutura – GEINF; Cléverson Tadeu Santos (566.459.539-68) – Gerente Nacional da GEINF; Sérgio Geraldo Linke (566.997.789-00) – Assessor Técnico da GEINF)

Advogados constituídos nos autos: Claudismar Zupiroli (OAB/DF nº

12.250) e Idmar de Paula Lopes (OAB/DF nº 24.882).

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. REJEIÇÃO.

1. Inexistentes na deliberação recorrida os vícios de contradição, obscuridade ou omissão, devem ser rejeitados os 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

Tratam-se de dois Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Eduardo Toshio Terui, ex-Supervisor de Filial da Gerência de Filial de Infraestrutura de São Paulo – GEINF/SP, e, em conjunto, pelos Srs. Marcus Vinícius Ribeiro, Cléverson Tadeu Santos e Sérgio Geraldo Linke, servidores da CAIXA, todos contra o Acórdão 1646/2010 – Plenário, proferido na Sessão Ordinária de 14/07/2010, por meio do qual o Tribunal negou provimento aos Pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 1698/2007 – Plenário, que aplicou-lhes multa, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

2. Esse acórdão foi proferido no âmbito de Representação, oferecida pela 2ª Secex (constituída como apartado do TC 009.962/2002-0 – Prestação de Contas da CAIXA – exercício de 2001), com o objetivo de apurar indícios de irregularidades em contratações da empresa Aceco Produtos para Escritório e Informática Ltda, para execução de serviços de manutenção e equipamentos para salas-cofre e na aquisição de arquivos deslizantes pela Caixa Econômica Federal – CAIXA.

3. Vale lembrar que os Embargantes tiveram seus Pedidos de Reexame não providos, no acórdão vergastado, por não terem trazido argumentos suficientes para descaracterizar suas responsabilidades pela contratação da Aceco.

4. As peças exordiais são, em parte, semelhantes. Contudo, tratam de processos licitatórios distintos. No que difere, o recurso interposto pelos Srs. Marcus Vinícius Ribeiro, Cléverson Tadeu Santos e Sérgio Geraldo Linke apresenta argumentos no sentido de que o acórdão recorrido não enfrentou os fundamentos econômicos que nortearam a aquisição de três condicionadores de ar para a sala-cofre de Osasco/SP.

5. Por sua vez, no recurso oposto, o Sr. Eduardo Toshio alega omissões no Voto condutor do Acórdão 1646/2010 – Plenário a seguir expostas:

a) Ilegitimidade passiva *ad causam* – afirma que *“os autos indicam de forma clarividente que o Embargante não inicia a demanda, não participa da especificação técnica, não é o responsável pelo parecer jurídico e, finalmente, pela autorização da aquisição, de modo que, conquanto num determinado momento tenha intermediado a troca de documentos entre os órgãos internos da Caixa, essa realidade não o qualifica como responsável pelas supostas irregularidades que caracterizam a aquisição.”*

b) Inexigibilidade de conduta diversa – alega que não caberia conduta diversa, visto que:

“quando o processo de aquisição transitou por seus domínios, já havia uma decisão administrativa na seara de outras Diretorias e Gerências no sentido de que a aquisição de determinado equipamento deveria ocorrer, sem que o Embargante, com os elementos de que dispunha e em face do papel que desempenhou (mero intermediário da demanda) tivesse participação ou pudesse aferir no procedimento eventual desconformidade com a lei e os princípios da Administração.”

“(…). Não havia como o Embargante agir de forma diversa, na medida em que não tendo participado dos procedimentos iniciais da aquisição, não poderia encaminhar a demanda indicando um equipamento ou especificação técnica diversa.”

Conclui o Embargante, ainda, estar demonstrada a ausência de qualquer responsabilidade dolosa ou com má-fé, *“no caso em análise verifica-se que o Embargante agiu sob a compreensão de que estava atendendo à legislação vigente e, sobretudo, ao interesse público da Caixa Econômica Federal.”*

6. Os demais argumentos trazidos pelos Embargantes são comuns, e podem ser assim resumidos:

a) Omissão acerca da excludente de culpa do Embargante quando suas ações estão escudadas em parecer jurídico – Trazem o argumento de que o setor jurídico da CAIXA *“não apontou qualquer irregularidade no procedimento de compra em face da empresa Aceco (até porque elas não existiam), não seria o Embargante (que não tem formação jurídica) quem deveria ser pessoalmente responsabilizado, quando mais em face de condutas que não perpetrou ou contribuiu.”*

b) Omissão acerca da boa-fé com que agiu o Embargante - alegam, por fim, que o Tribunal omitiu-se ao não avaliar o fato de que os Embargantes pautaram todas as suas ações pela ética, moralidade, legalidade e boa-fé. Enfatizam, ainda, a presunção de certeza que detinham quanto à legalidade de suas atitudes visto que a atuação do Tribunal somente se deu após decorrido longo tempo dos fatos, em afronta à segurança jurídica e a estabilidade das relações já constituídas e consolidadas no tempo.



7. Por fim, consideram importante asseverar que não existindo má-fé, dolo ou dano não há que se falar na aplicação de multa ao gestor. Dessa forma, requerem, em uníssono, *“o recebimento e final acolhimento dos presentes Embargos de Declaração para, aclarando e integrando as omissões existentes no Acórdão embargado, julgar insubsistente os Acórdãos nº 1646/2010, bem como o Acórdão 1698/2007 – Plenário e, conseqüentemente, julgar procedente o Recurso de Reexame manejado, para o fim de acatar as razões de defesa apresentadas e julgar as contas referentes ao exercício de 2001, da Caixa Econômica Federal (e seus gestores), ainda que com ressalvas e recomendações.”*

É o Relatório.

VOTO

Apreciam-se dois embargos de declaração. O primeiro foi oposto pelo Sr. Eduardo Toshio Terui, Supervisor de Filial da Gerência de Filial de Infraestrutura de São Paulo da Caixa Econômica Federal, e, o segundo, pelos Srs. Marcus Vinícius Ribeiro, Cléverson Tadeu Santos e Sérgio Geraldo Linke, também servidores da CAIXA, em face do Acórdão 1646/2010 – Plenário, por meio do qual o Tribunal negou provimento aos pedidos de reexame outrora interpostos contra o Acórdão 1698/2007 – Plenário, que aplicou-lhes multa, em conjunto com outros responsáveis, em decorrência da contratação, por inexigibilidade, da Empresa Aceco Produtos para Escritório e Informática Ltda., para a execução de serviços de manutenção e equipamentos para sala-cofre de Osasco/SP e na aquisição de arquivos deslizantes.

2. Quanto à admissibilidade, vez que preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie, os embargos de declaração podem ser conhecidos.

3. No mérito, vejo que é desprovida de fundamento a alegação dos embargantes quanto à existência das citadas omissões na deliberação embargada. Buscam, na verdade, rediscutir questões de mérito, algo inadmissível na estreita via dos embargos de declaração. No entanto, para que não parem dúvidas acerca da correção da deliberação, faço algumas considerações adicionais.

4. De início, tratarei dos embargos opostos pelo Sr. Eduardo Toshio Terui, em face da manutenção, em grau de recurso, da multa a ele aplicada em razão da seguinte irregularidade:

“contratação irregular, por inexigibilidade, da empresa Aceco, a despeito da viabilidade de competição, e por não ter havido justificativas para o preço contratado, em afronta ao art. 25 e inciso III do parágrafo único do art. 26, ambos da Lei 8666/93”, para fornecimento de arquivo deslizante para as repartições da CAIXA no Estado de São Paulo.

5. Em relação à ilegitimidade passiva *ad causam*, alegada pelo Sr. Eduardo, vejo que a questão já havia sido suscitada como um dos argumentos apresentados por ocasião da interposição do seu pedido de reexame. Não há fato novo, portanto, a ser apreciado, muito menos qualquer omissão, pois o assunto foi abordado no acórdão recorrido. Apenas para esclarecer, repriso manifestação da unidade instrutiva que integra o Relatório do citado Voto:

*“8.7. Nesta linha, não prosperam os argumentos do recorrente no sentido de que agiu como mero intermediário dos setores envolvidos, pois que, na sua condição, tinha o poder/dever de impugnar os termos com que se daria a contratação, não merecendo amparo, também, as alegações de que não poderia agir de modo diverso, porquanto a atuação dos agentes públicos, mormente na condição de gestor, tem que se pautar pela responsabilidade na condução dos atos que lhes são submetidos. Ademais, no referido documento da lavra do recorrente (GIINF/SP 0504/2001) é notório o direcionamento para a empresa Aceco, conforme segue, **verbis**:*

“1 Visa a presente, da contratação da empresa Aceco Produtos para Escritório e Informática Ltda., para fornecimento e instalação de arquivo deslizante para a SUFIN.

(...).

4.1.1. Entendemos que não devemos incorrer no mesmo erro, lembrando, inclusive, que tentamos realizar outras contratações, buscando outros fornecedores que pudessem fabricar produtos equivalentes e foram infrutíferas.



5. Diante do exposto, vimos submeter o presente solicitando seja contratada a empresa Aceco, para fornecimento e instalação do arquivo em comento, pelo valor total de R\$ 88.095,00 (oitenta e oito mil e noventa e cinco reais)”

6. Ainda, no Voto condutor desse **Decisum**, deixei consignado, de forma clara, a responsabilidade do gestor:

“26. Sobre a responsabilidade do Sr. Eduardo, coube a ele autorizar o procedimento, consoante CI GIINF/SP 0504/2001. Não há, portanto, como pretender entendimento diverso àquele já adotado, qual seja, pela responsabilização do então supervisor de filial em razão da compra do equipamento sem o devido processo licitatório.”

7. Também infundados os argumentos do Sr. Eduardo de que a deliberação recorrida não observou que o embargante não poderia ter adotado conduta diversa, visto que não participou dos procedimentos iniciais para a aquisição dos arquivos deslizantes nem teve ingerência nos atos que culminaram com a formalização do contrato.

8. Mesmo não sendo responsável pela elaboração das especificações técnicas do produto, não procede a alegação de que fora mero intermediário, pois sua participação ativa restou configurada na CI GIINF/SP 0504/2001, acima transcrita, que autorizou a compra.

9. Quanto aos embargos opostos pelos demais responsáveis, Srs. Marcus Vinícius Ribeiro, Cléverson Tadeu Santos e Sérgio Geraldo Linke, esses apresentam sua indignação contra a multa a eles imposta pela indicação injustificada da marca Liebert, vez “que não se revelou, em termos técnicos e econômicos, a opção mais vantajosa para a Administração, frustrando o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 7º, § 5º, e ao art. 3º, § 1º, inciso I, ambos da Lei 8666/1993.”

10. Como principal elemento de sua peça recursal, alegam que o Tribunal foi omissos ao não enfrentar as justificativas técnicas que respaldaram a escolha da marca Liebert e sua economicidade, trazidas pelos recorrentes por ocasião da análise de seus Pedidos de Reexame.

11. Nesse ponto é nítida a intenção dos embargantes em rediscutir o mérito, o que não cabe nesta fase processual. A omissão alegada não tem como prosperar tendo em vista que os elementos técnicos trazidos por ocasião do recurso foram amplamente debatidos, não só no Acórdão que promoveu a condenação dos responsáveis (Acórdão 1698/2007 – Plenário), como na instrução da unidade técnica, que integra o Relatório do Acórdão ora recorrido.

12. A título de esclarecimento, trago excerto da análise promovida pela Secretaria de Recursos, e que, como dito, integra o Relatório do Acórdão 1646/2010 – Plenário, **in verbis**:

“6.9 Neste momento, os recorrentes retornam aos autos buscando demonstrar que a indicação do fabricante configurou-se na opção mais vantajosa para a administração, tanto em termos técnicos quanto econômicos, nesse sentido, restringem suas alegações, basicamente, ao confronto de especificidades técnicas entre os equipamentos da marca adquirida, Liebert-Hiross, e a marca LCE-Stulz, utilizada por este Tribunal como paradigma no sentido de demonstrar que os equipamentos adquiridos pela CAIXA não eram únicos no mercado, não se justificando, portanto, a indicação do produto pela sua marca.

6.10 Não obstante os recorrentes pautarem suas defesas nas especificações técnicas dos equipamentos adquiridos, não se vislumbram nos argumentos carreados os motivos que impuseram aos gestores a total aceitação dos termos aventados pela Aceco Produtos para Escritório e Informática Ltda., uma vez que consta dos autos que a CAIXA, ao considerar a possibilidade de adquirir climatizadores, tendo feito inclusive cotações no mercado, foi induzida pela Aceco, sob ameaça de encarecimento do contrato de manutenção da sala-cofre, a realizar um processo licitatório onde a única fornecedora do produto solicitado era a própria Aceco, pois que detinha a exclusividade para o fornecimento dos climatizadores da marca Liebert-Hiross.

6.11 Nesta acepção, nota-se ter havido nos presentes autos uma total ingerência de uma empresa privada nos rumos de um procedimento licitatório, o que se mostra inaceitável e incondizente com o interesse público. Os gestores da CAIXA, ao invés de buscarem especialistas em climatização para definir os parâmetros do objeto pretendido, utilizaram-se de consultas à própria mantenedora do ambiente da sala-cofre, deixando, assim, que esta definisse o objeto a ser licitado.



6.12 Aqui sim repousa a irregularidade que motivou a sanção, qual seja, o direcionamento do processo licitatório em favor de determinada empresa privada, no caso a Aceco, em total desobediência ao que preconiza a lei de licitações. Nota-se no caso presente que os administradores abstiveram-se de realizar estudos e projetos que balizassem a contratação, atendo-se tão-somente à consulta realizada a própria Aceco, representante exclusiva da marca Liebert-Hiross.

6.13 Esta situação restou evidenciada no voto condutor do Acórdão em discussão, oportunidade em que o Relator, Ministro Marcos Vilela, assim se pronunciou, verbis:

‘13. Na descrição do objeto licitado, entretanto, não hesitaram em explicitar a preferência pela marca exigida pela Aceco, nem procuraram ocultar a ingerência da empresa na contratação. Constatou-se do edital que "os equipamentos deverão ser de fabricação Liebert-Hiross". Como justificativa para o direcionamento, foi alegada a padronização, a integração com outros aparelhos, a "homologação da marca Liebert pela empresa Aceco" e a "existência de contrato de manutenção integral do ambiente firmado pela Caixa com a Aceco". (fls. 754/756)

14. Aberto o pregão, evidentemente que a única empresa habilitada foi à própria Aceco, que se saiu vencedora do falso certame e ainda cobrou um preço 10% maior (R\$ 198.000,00) do que o orçado pela Caixa (com base na cotação anterior da mesma Aceco, é óbvio).

15. Conforme o inciso I do § 7º do art. 15 da Lei n.º 8.666/93, nas licitações para compras não pode haver indicação de marca. Assinale-se que, embora o § 5º do art. 7º da citada lei permita, por exceção, que certo produto licitado se identifique com uma só marca, quando tecnicamente plausível, o dispositivo refere-se a aquisições no âmbito de obras e serviços, e não a compras separadas (como a dos condicionadores de ar), que têm regra particular no mencionado art. 15. Ademais, nessa hipótese, a marca tem que ser exclusiva, confundindo-se com o próprio produto, o que não ocorre com os condicionadores de ar de precisão, para os quais há diversos fabricantes.

16. Não há dúvida de que, na contratação da Caixa, houve fixação de marca para favorecimento do seu fornecedor; não a verificação de inexistência de mais de uma marca para o produto pretendido.’

6.14 Nesse contexto, não se pode negar a submissão ao interesse privado com que se deu a avença, em total falta de sintonia com os objetivos de um procedimento licitatório, pois que os gestores abriram mão de suas prerrogativas, deixando com que o interesse privado imperasse. Desse modo, não aproveita os argumentos no sentido de que os equipamentos foram adquiridos a preços justos, estão instalados e em operação, posto que, se assim não fosse, por certo, caberia aos recorrentes e à empresa contratada, a devolução dos recursos despendidos.”

13. Isso posto, verifico que as demais omissões alegadas são comuns aos dois embargos, razão pela qual deverão ser examinadas em conjunto.

14. A primeira omissão é a alegação de que o acórdão embargado não analisou a tese recursal de que os embargantes agiram com respaldo em parecer técnico jurídico e, por esta razão, não podem ser responsabilizados.

15. No caso do Sr. Eduardo Toshio Terui, o parecer jurídico citado vem a ser a manifestação do JURIR/SP, de 24/04/2001, constante do expediente CI GISUP/SP 188/01 (Fls. 29/30 – anexo 5). Na oportunidade, a área jurídica da CAIXA manifestou-se quanto à legalidade da contratação com amparo no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/93, tendo em vista “a documentação e as manifestações juntadas ao presente processo.”

16. Houve, como já apontado, nos expedientes que antecederam a manifestação do jurídico, a procura por caracterizar a exclusividade do produto, com a orientação técnica da própria Aceco.

É sempre importante ressaltar que, em que pese a existência, no mercado, de outros fornecedores de salas-cofre, foi explicitada, nos comunicados internos da CAIXA, a exigência pela marca enfim contratada.

17. Sendo assim, não procede o argumento, visto que a responsabilização da área jurídica da CAIXA se limitou ao exame da situação apresentada com fundamento em pareceres anteriores. Nesses restou evidenciada a tendência pela contratação da única solução tida como possível. A propósito, trago excerto do expediente CI GISUP/SP 188/01:



“Visando suprir as necessidades da SUFIN e REFIN quanto ao arquivamento de documentos gerados pela mesa de mercado financeiro e área de registro e controle das operações financeiras realizadas pela CAIXA está sendo solicitada a contratação de empresa para o fornecimento e instalação de Arquivo Deslizante.

A proposta apresentada é da empresa ACECO Produtos para Escritório e Informática Ltda., no valor de R\$ 88.095,00 (oitenta e oito mil e noventa e cinco reais) com prazo de entrega/instalação de 45 dias, sendo que a área técnica – GEINF/SP, à fl. 26 – subitem 3.1, manifesta-se quanto à compatibilidade do preço proposto com os praticados no mercado.

Ressalta, ainda, aquela área gestora, que o equipamento possui dimensões especiais, aliado ao fato de equipamento similar contratado junto de outra empresa ter apresentado problemas de ordem técnica, documentação às fls. 39/123, bem como outras tentativas de contratação, na busca de fornecedores novos, que restaram infrutíferas.”

18. Quanto à mesma tese suscitada pelos demais recorrentes (terem agido com respaldo em parecer técnico jurídico), não há, no pedido de reexame por eles interposto e já apreciado, qualquer menção sobre esse argumento, o que, por via de consequência, impede sua apreciação nesta oportunidade. Trata-se, na verdade, de apontar fato novo em sede de recurso não hábil para tal fim.

19. A última omissão alegada pelos embargantes diz respeito ao fato de não ter sido avaliada a intenção dos servidores da CAIXA, que pautaram todas as suas ações pela ética, moralidade, legalidade e boa-fé. A certeza de assim terem procedido se confirma, segundo eles, diante do longo prazo decorrido entre os fatos e a manifestação desta Corte, em afronta ao princípio da segurança jurídica.

20. Mais uma vez, não vejo a existência de qualquer omissão a ser esclarecida. Em que pese não haver, nos autos, indícios de má-fé, os gestores da CAIXA foram multados por não terem adotado os cuidados devidos com a coisa pública, permitindo a ingerência da Aceco na especificação de um produto e nos rumos de um procedimento licitatório.

21. De igual sorte, não podem os embargantes alegar que a ausência de manifestação do Tribunal, quanto à legalidade dos procedimentos adotados, pressupõe que os mesmos sejam considerados plenamente válidos e legais. Nem mesmo o longo decurso de tempo pode ser argumentado, pois os fatos, ocorridos entre 2001 e 2003, foram objeto de fiscalização desta Corte ainda nesse último exercício, ou seja, em 2003, conforme Portaria de Fiscalização 1798/2003, de 19/11/2003.

Com essas considerações, entendo que os presentes embargos devam ser rejeitados, mantendo-se inalterada a deliberação recorrida.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 08 de junho de 2011.

JOSÉ JORGE

Relator

ACÓRDÃO Nº 1543/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.592/2003-6.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração

3. Responsáveis: Eduardo Toshio Terui (040.795.558-57) - Supervisor de Filial da Gerência de Filial de Infraestrutura de São Paulo – GEINF/SP; Marcus Vinicius Ribeiro (225.461.621-87) - Gerente Operacional da Gerência Nacional de Infraestrutura – GEINF; Cléverson Tadeu Santos (566.459.539-68) – Gerente Nacional da GEINF; Sérgio Geraldo Linke (566.997.789-00) – Assessor Técnico da GEINF4.

4. Entidade: Caixa Econômica Federal - MF.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: não atuou.

8. Advogado constituído nos autos: Claudismar Zupiroli (OAB/DF nº 12.250) e Idmar de Paula Lopes (OAB/DF nº 24.882).



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Eduardo Toshio Terui, ex- Supervisor de Filial da Gerência de Filial de Infraestrutura de São Paulo – GEINF/SP, e, em conjunto, pelos Srs. Marcus Vinícius Ribeiro, Cléverson Tadeu Santos e Sérgio Geraldo Linke, todos contra o Acórdão 1646/2010 – Plenário, proferido na Sessão Ordinária de 14/07/2010, por meio do qual o Tribunal negou provimento aos Pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 1698/2007 – Plenário, que aplicou-lhes multa, no valor de R\$ 2.000,00(dois mil reais).

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 no art. 34 da Lei nº 8.443, de 1992, conhecer dos Embargos de Declaração opostos por Eduardo Toshio Terui, Marcus Vinícius Ribeiro, Cléverson Tadeu Santos e Sérgio Geraldo Linke, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos embargantes.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1543-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ JORGE

Relator

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 018.508/2010-3

Natureza: Relatório de Auditoria

Interessado: Tribunal de Contas da União

Entidade: Município de Três Lagoas/MS

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO SUS TRANSFERIDOS FUNDO A FUNDO. ENCAMINHAMENTO DE DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO DE FALHAS. CIÊNCIA ÀS INSTÂNCIAS INTERESSADAS.

RELATÓRIO



Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Município de Três Lagoas/MS, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada-FOC, destinada a verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), transferidos fundo a fundo pela União ao mencionado ente federativo, no exercício de 2009.

2. O problema base aqui tratado é oriundo da identificação de pontos de risco relacionados à aplicação dos recursos do SUS repassados aos municípios na modalidade fundo a fundo, a teor do constante do TC-002.088/2009-2 (Acórdão 2.788/2009-TCU-Plenário), estando o presente trabalho inserido no escopo do item 3.1 do Tema de Maior Significância nº 3 - desvios e desperdícios de recursos do SUS.

3. Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma que julgo pertinentes, excerto do relatório produzido pela equipe encarregada dos trabalhos, em que constam os principais achados, as conclusões e as propostas de encaminhamento da equipe da Secex/MS:

2 - ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 - O Secretário Municipal de Saúde não é o Ordenador de Despesas dos recursos financeiros da Saúde.

2.1.1 - Situação encontrada:

Os convênios e contratos são assinados pela Prefeita e as ordens de pagamento são autorizadas pelo Secretário de Finanças, Planejamento e Controladoria Geral.

2.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processos (Autos) Diversos/2009 - Processos de pagamentos dos prestadores de serviços do SUS.

2.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Pressão de superior hierárquico

2.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Aquisições ou contratações que não atendem à necessidade do órgão (efeito potencial)

2.1.5 - Critérios:

Lei 8080/1990, art. 9º, inciso III; art. 18

2.1.6 - Evidências:

- Processo de Dispensa e Contratação da Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto/SP. (folhas 270/343 do Anexo 1 - Volume 1);

- Convênio nº 024/2009 - Entre o município de Três Lagoas e a Sociedade Beneficente Hospital Nossa Senhora Auxiliadora. (folhas 233/237 do Anexo 1 - Volume 1); e

- Notas de Pagamento de Despesa Orçamentária (folhas 346/441 do Anexo 1 - Volume 1).

2.1.7 - Conclusão da equipe:

Na avaliação da aplicação dos recursos do FMS de Três Lagoas/MS, em especial nos pagamentos a prestadores de serviços de saúde contratados/conveniados, constatamos a existência de problemas que evidenciam impropriedades formais ou descumprimento de leis e normas que não ensejam aplicação de multas aos responsáveis. No entanto, essas falhas, a exemplo da apontada neste item, devem ser objetos de DETERMINAÇÃO ao dirigente municipal.

2.1.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS que, em cumprimento ao inc. III, art. 9º da Lei nº 8.080/1990, estabeleça a Secretaria Municipal de Saúde como direção única no âmbito do Sistema Único de Saúde no município, inclusive instituindo o representante da Secretaria de Saúde como ordenador de despesas dos recursos aplicados na área da saúde e informe a este Tribunal no prazo de 90 (noventa) dias.

2.2 - Falha de controles administrativos sobre as autorizações de internações hospitalares dos estabelecimentos de saúde.

2.2.1 - Situação encontrada:

No levantamento realizado pela 4ª SECEX no Banco de Dados do Datasus, verificou-se o pagamento de 13 diárias de internação em UTI infantil sem que o hospital possuía leitos nessa especialidade. Segundo informações da responsável pelo Setor de UTI de adultos do Hospital Nossa



Senhora Auxiliadora, quando se faz necessário, ocorre à internação de pacientes infantis (menores de 21 anos) na UTI de adultos uma vez que o município não possui UTI infantil. Essa informação foi confirmada pelo Auditor Médico do Município.

2.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Relatório de Verificação de Tipologias - S/N/2010

2.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

2.2.5 - Critérios:

Portaria 3432/1998, MINISTÉRIO DA SAÚDE, art. 1º

2.2.6 - Evidências:

Relatório de Verificação de Tipologias (folha 16 do Anexo 1 - Principal)

2.2.7 - Conclusão da equipe:

Considerando que o preço da diária UTI de adulto é o mesmo da UTI infantil, a cobrança de diárias de UTI infantil no lugar de UTI adultos não acarretou nenhum prejuízo. Desta forma, propomos a realização apenas de determinação à Prefeitura Municipal de Três Lagoas para que, em casos semelhantes, a utilização de UTI de adulto por paciente infantil, oriente o Hospital Nossa Senhora Auxiliadora e os Médicos Auditores no sentido de apenas autorizar a cobrança de UTI adulto, considerando que a instituição não possui leitos de UTI infantil.

2.2.8 - Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS que, nos casos de internação de menores de 21 anos nas UTI Adultos, oriente o Hospital Nossa Senhora Auxiliadora e os Médicos Auditores no sentido de autorizar a cobrança de UTI adulto, uma vez que a instituição não possui leitos de UTI infantil.

2.3 - Desatualização dos dados cadastrais dos equipamentos existentes nos estabelecimentos de saúde no SCNES.

2.3.1 - Situação encontrada:

Falha no cadastro do CNES do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora, onde consta a existência de 8 (oito) equipamentos de hemodiálise, e na visita ao hospital verificou-se a utilização de 9 (nove) equipamentos.

2.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Relatório de Verificação de Tipologias - S/N/2010

2.3.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Aquisições ou contratações que não atendem à necessidade do órgão (efeito potencial)

2.3.5 - Critérios:

- Portaria 204/2007, Ministério da Saúde, art. 37, inciso I;

- Portaria 511/2000, Ministério da Saúde – Secretaria de Assistência à Saúde, art. 10, **caput**.

2.3.6 - Evidências:

Relatório de Verificação de Tipologias (folha 16 do Anexo 1 - Principal)

2.3.7 - Conclusão da equipe:

A falta de atualização de dados no CNES não acarreta prejuízos, desta forma propõe-se a realização de ALERTA à Prefeitura Municipal de Três Lagoas para que adote as medidas necessárias com vista a atualizar o cadastro do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora no CNES do Datasus, em especial, o número de aparelhos de hemodiálise.

2.3.8 - Proposta de encaminhamento:

Alertar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS que a desatualização do número de aparelhos de hemodiálise no cadastro do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora, da rede assistencial sob gestão do



município nos sistemas de informações de saúde do Datasus, constitui-se em descumprimento do disposto inc. I, art. 37, Portaria GM/MS nº 204, de 2007.

2.4 - Utilização indevida do artigo 24, VIII, da Lei nº 8.666/93 para contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS, bem como não restou demonstrado que os preços contratados estejam de acordo com o mercado.

2.4.1 - Situação encontrada:

Trata-se da contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS para a prestação de serviços de atividade assistencial de caráter filantrópico na área de saúde, no atendimento a pacientes do SUS, para a realização de procedimentos não atendidos pelo Município nem pela referência do Município de Três Lagoas/MS (Campo Grande), avença essa formalizada por meio do Contrato nº 510/AJ/2009, de 18/12/2009.

Inicialmente, cumpre destacar que a referida contratação foi levada a cabo com fundamento no artigo 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, que estabelece ser dispensável a licitação para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o do mercado.

Examinando-se o Estatuto da entidade contratada, observa-se, logo em seu artigo 1º, que a FUNFARME é uma entidade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e reger-se-á pelo presente Estatuto, por seu Regimento Interno e pela legislação aplicável, e, de acordo com o seu parágrafo único, a FUNFARME não tem caráter político-partidário ou religioso e nem fins de lucro, tampouco subordinação ao Poder Público, tendo de outro lado, como pessoa jurídica de direito privado, personalidade e patrimônio distintos dos de seus dirigentes.

2.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 510/AJ/2009 - Contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto para realização de procedimentos não atendidos pelo Município nem pela referência do Município de Três Lagoas/MS (Campo Grande).

2.4.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito potencial)

2.4.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 24, inciso VIII

2.4.6 - Evidências:

Processo de Dispensa e Contratação da Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto/SP. (folhas 270/343 do Anexo 1 - Volume 1)

2.4.7 - Conclusão da equipe:

Observa-se que a capitulação legal utilizada para fundamentar a presente dispensa de licitação foi inadequada, posto flagrantemente não se tratar de órgão ou entidade que integre a Administração Pública. Tal fato impõe seja promovida a audiência dos responsáveis pela referida contratação para que apresente as razões de justificativa devidas.

2.4.8 - Responsáveis:

- Nome: Simone Nassar Tebet - CPF: 010.995.617-60 - Cargo: Prefeita do Município de Três Lagoas - MS. (de 01/01/2009 até 31/03/2010)

- Conduta: Contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS, por meio do Contrato nº

510/AJ/2009, de 18/12/2009, utilizando-se indevidamente o artigo 24, VIII, da Lei nº 8.666/93 para não realização de licitação.



- Nexo de causalidade: Assinatura do Contrato nº 510/AJ/2009, de 18/12/2009.
- Culpabilidade:
- Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável;
- O responsável praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico;
- É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara; e
- É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável determinar a realização de licitação para contratação de serviços médicos hospitalares não atendidas pelo município e pelo estado.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

2.4.9 - Proposta de encaminhamento:

Realização de Audiência do Responsável para que apresente as razões de justificativa a respeito da contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS para a prestação de serviços de atividade assistencial de caráter filantrópico na área de saúde, no atendimento a pacientes do SUS, para a realização de procedimentos não atendidos pelo Município nem pela referência do Município de Três Lagoas/MS (Campo Grande), avença essa formalizada por meio do Contrato nº 510/AJ/2009, de 18/12/2009, sem que a instituição atenda os requisitos estabelecidos pelo artigo 24, VIII, da Lei nº

8.666/93.

2.5 - Ausência de Projeto Básico/Plano Operativo para contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS.

2.5.1 - Situação encontrada:

Não consta no processo de contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS, por meio do Contrato nº 510/AJ/2009, de 18/12/2009, a devida caracterização do serviço (objeto) contratado por meio de Projeto Básico/Plano Operativo, uma vez que não há qualquer descrição dos procedimentos cobertos pelo contrato nem os preços desses procedimentos.

2.5.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 510/AJ/2009 - Contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto para realização de procedimentos não atendidos pelo Município nem pela referência do Município de Três Lagoas/MS (Campo Grande).

2.5.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.5.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial)

2.5.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 7º, inciso I

2.5.6 - Evidências:

Processo de Dispensa e Contratação da Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto/SP. (folhas 270/343 do Anexo 1 - Volume 1)

2.5.7 - Conclusão da equipe:

Considerando a gravidade da irregularidade propõe-se a realização de audiência do responsável.

2.5.8 - Responsáveis:

- Nome: Simone Nassar Tebet - CPF: 010.995.617-60 - Cargo: Prefeita Municipal de Três Lagoas/MS (de 01/01/2009 até 31/03/2010)



- *Conduta: Não realização de Projeto Básico ou Plano Operativo para contratação da contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS.*

- *Nexo de causalidade: Assinatura do Contrato nº 510/AJ/2009, de 18/12/2009.*

- *Culpabilidade:*

- *Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável;*

- *O responsável praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico;*

- *É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara; e*

- *É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável determinara a realização de Projeto Básico para contratação de serviços médicos hospitalares não atendidos pelo município e pelo estado.*

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

2.5.9 - Proposta de encaminhamento:

Realização de Audiência do Responsável para que apresente as razões de justificativa a respeito da ausência de Plano Operativo (Projeto Básico) ou de qualquer descrição dos procedimentos cobertos pelo contrato, bem como dos preços desses procedimentos, contrariando o art. 7º, inciso I, da Lei nº 8666/93, na contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS, meio do Contrato nº

510/AJ/2009, de 18/12/2009, que tinha por objeto a prestação de serviços de atividade assistencial de caráter filantrópico na área de saúde, no atendimento a pacientes do SUS, para a realização de procedimentos não atendidos pelo Município nem pela referência do Município de Três Lagoas/MS (Campo Grande).

2.6 - Não apresentação de prontuário médico-hospitalar.

2.6.1 - Situação encontrada:

O Hospital Nossa Senhora Auxiliadora não apresentou os prontuários médico-hospitalar correspondentes às AIHs nºs 500810181223-0, 500710174411-7, 500810050787-2, 500810180336-4, 500810180535-5, 500810139173-3, 500910116631-1, 500810051209-6, 500810051797-0, 500910117709-1, 500810052690-2, 500910154223-6, 500910115533-3, 500710141227-0, 500810137831-3 e 500710139673-7.

2.6.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Relatório do DENASUS da Auditoria realizada na Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS - 10083/2010

2.6.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.6.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

2.6.5 - Critérios:

- Lei 4320/1964, art. 62; art. 63;

- Lei 8080/1990, art. 18, inciso XI; e

- Norma Técnica - Ministério da Saúde - Normas do SIH/Sus

2.6.6 - Evidências:

Relatório do DENASUS na Auditoria na Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS nº 10083 (folhas 24/39 do Volume Principal)

2.6.7 - Conclusão da equipe:



Na análise comparativa das informações contidas nos prontuários médico-hospitalares com os respectivos espelhos das AIHs, realizada pela equipe de auditores-médicos do Denasus, pagas com recursos do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Campo Grande/MS à Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS, foram constatadas irregularidades quanto à legitimidade ou economicidade por descumprimento de leis e normas, inclusive com possíveis danos ao erário, a exemplo da apontada neste item. Tendo em vista que a gestão dos recursos desse fundo é de competência dos dirigentes municipais bem como as orientações da Unidade Coordenadora desta Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, constantes da Matriz de Achados, sugerimos a realização de DETERMINAÇÃO aos gestores do FMS para adotarem as medidas cabíveis de recuperação dos valores indevidamente pagos, já identificados nestes autos.

2.6.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS a imediata recuperação dos valores pagos indevidamente à Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS, com atualização e acréscimos de juros de mora, na forma do artigo 41 do Decreto nº

5.974, de 29/11/2006, seja por meio de glosa nos próximos pagamentos ou por meio de cobrança ao prestador de serviços de saúde que deu causa ao pagamento das internações (indevidas ou fictícias), conforme as constatações nº 107929, 107563, 107549, 107830, 107599, 107538, 107922, 107610, 107561, 107554, 107934, 107935, 07938, 106970, 107613 e 107604 do Relatório nº 10083/2010 do Denasus de Mato Grosso do Sul (em anexo), informando ao TCU as medidas adotadas no prazo de 90 (noventa) dias ou apresentar as devidas justificativas fundamentadas acerca dos respectivos pagamentos.

2.7 - Realização de pagamentos indevidos de AIHs sem a ocorrência das respectivas internações, uma vez que nos espelhos da AIHs e respectivos prontuários constam a mesma data de internação e de saída (alta hospitalar assinada e carimbada pelo médico no prontuário do paciente).

2.7.1 - Situação encontrada:

Nas AIHs do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora abaixo relacionadas, verificou-se que, nos espelhos das AIHs e nos respectivos prontuários, constam a mesma data de internação e de saída (alta hospitalar assinada e carimbada pelo médico no prontuário do paciente): AIHs nºs 5007101402820, 5008101391546, 5008100507872, 5009101190082, 5008101378423, 5008100821944, 5008101375068, 5009101126216, 5008101812384, 5007101407792, 5008100524218, 5009101177180, 5008101809910, 5009101149866, 5008101391722, 5008101393757, 5008100517266, 5009101537594, 5009101168588, 5008100534460, 5009101188443, 5008100521402, 5009101162978, 5009101150328, 5009101148140, 5009101141880, 5009101163495, 5008100827983, 5008100512085, 5008100828027, 5008100833285, 5009101814596, 5009101168148, 5009101190863, 5008101802913, 5007101403579, 5008101399081, 5008101400137, 50081018073..., 5008101396496, 5008100833660, 5008101396837, 5008101382790, 5008100534118, 5009101162681, 5008100821779.

2.7.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Relatório do DENASUS - verificação das AIHs pelos Auditores Médicos. - S/N/2010

2.7.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.7.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

2.7.5 - Critérios:

- Lei 4320/1964, art. 62; art. 63;

- Lei 8080/1990, art. 18, inciso XI; e

- Norma Técnica - Ministério da Saúde - Normas do SIH/Sus

2.7.6 - Evidências:

Relatório do DENASUS na Auditoria na Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS nº 10083 (folhas 24/39 do Volume Principal)

2.7.7 - Conclusão da equipe:



Na análise comparativa das informações contidas nos prontuários médico-hospitalares com os respectivos espelhos das AIHs, realizada pela equipe de auditores-médicos do Denasus, pagas com recursos do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Campo Grande/MS à Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS, foram constatadas irregularidades quanto à legitimidade ou economicidade por descumprimento de leis e normas, inclusive com possíveis danos ao erário, a exemplo da apontada neste item. Tendo em vista que a gestão dos recursos desse fundo é de competência dos dirigentes municipais bem como as orientações da Unidade Coordenadora desta Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, constantes da Matriz de Achados, sugerimos a realização de DETERMINAÇÃO aos gestores do FMS para adotarem as medidas cabíveis de recuperação dos valores indevidamente pagos, já identificados nestes autos.

2.7.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS a imediata recuperação dos valores pagos indevidamente à Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS, com atualização e acréscimos de juros de mora, na forma do artigo 41 do Decreto nº

5.974, de 29/11/2006, seja por meio de glosa nos próximos pagamentos ou por meio de cobrança ao prestador de serviços de saúde que deu causa ao pagamento das internações (indevidas ou fictícias), conforme a constatação nº 102325 do Relatório nº 10083/2010 do Denasus de Mato Grosso do Sul (em anexo), informando ao TCU as medidas adotadas no prazo de 90 (noventa) dias ou apresentar as devidas justificativas fundamentadas acerca dos respectivos pagamentos.

2.8 - Faturamento de diárias de UTI e Permanência Maior que não foram autorizadas pelo gestor.

2.8.1 - Situação encontrada:

No prontuário médico-hospitalar correspondente à AIH Nº5008100507278 consta a internação em UTI durante 08 (oito) dias e Longa Permanência 06 (seis) dias, todos foram solicitados pelo médico assistente e não foram autorizados pelo médico auditor.

2.8.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Relatório do DENASUS - verificação das AIHs pelos Auditores Médicos. - S/N/2010

2.8.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.8.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

2.8.5 - Critérios:

- Lei 4320/1964, art. 62; art. 63;
- Lei 8080/1990, art. 18, inciso XI; e
- Norma Técnica - Ministério da Saúde - Normas do SIH/Sus.

2.8.6 - Evidências:

Relatório do DENASUS na Auditoria na Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS nº 10083 (folhas 24/39 do Volume Principal)

2.8.7 - Conclusão da equipe:

Na análise comparativa das informações contidas nos prontuários médico-hospitalares com os respectivos espelhos das AIHs, realizada pela equipe de auditores-médicos do Denasus, pagas com recursos do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Campo Grande/MS à Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS, foram constatadas irregularidades quanto à legitimidade ou economicidade por descumprimento de leis e normas, inclusive com possíveis danos ao erário, a exemplo da apontada neste item. Tendo em vista que a gestão dos recursos desse fundo é de competência dos dirigentes municipais bem como as orientações da Unidade Coordenadora desta Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, constantes da Matriz de Achados, sugerimos a realização de DETERMINAÇÃO aos gestores do FMS para adotarem as medidas cabíveis de recuperação dos valores indevidamente pagos, já identificados nestes autos.

2.8.8 - Proposta de encaminhamento:



Determinar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS a imediata recuperação dos valores pagos indevidamente à Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS, com atualização e acréscimos de juros de mora, na forma do artigo 41 do Decreto nº

5.974, de 29/11/2006, seja por meio de glosa nos próximos pagamentos ou por meio de cobrança ao prestador de serviços de saúde que deu causa ao pagamento das internações (indevidas ou fictícias), conforme a constatação nº 106762 do Relatório nº 10083/2010 do Denasus de Mato Grosso do Sul (em anexo), informando ao TCU as medidas adotadas no prazo de 90 (noventa) dias ou apresentar as devidas justificativas fundamentadas acerca dos respectivos pagamentos.

3 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria nº 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12 e 16, formuladas para esta fiscalização. No entanto, para as seguintes questões foram constatadas as falhas/irregularidades a seguir:

Questão 1 O Secretário Municipal de Saúde não é o Ordenador de Despesas dos recursos financeiros da Saúde (item 2.1);

Questão 9 Utilização indevida do artigo 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, para contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS, bem como não restou demonstrado que os preços contratados estejam de acordo com os do mercado (item 2.4);

Questão 10 Ausência de Plano Operativo para contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS (item 2.5);

Questão 13 Falha de controles administrativos sobre as autorizações de internações hospitalares dos estabelecimentos de saúde (item 2.2);

Questão 14 Desatualização dos dados cadastrais dos equipamentos existentes nos estabelecimentos de saúde no SCNES (item 2.3);

Questão 15 Não apresentação de prontuário médico-hospitalar (item 2.6);

Realização de pagamento indevidos de AIHs sem a ocorrência das respectivas internações uma vez que, nos espelhos da AIHs e nos respectivos prontuários, constam a mesma data de internação e de saída (alta hospitalar assinada e carimbada pelo médico no prontuário do paciente) (item 2.7); e

Faturamento de diárias de UTI e Permanência Maior que não foram autorizadas pelo gestor (item 2.8).

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa do controle e a restituição de recursos ao órgão repassador, no valor de R\$ 66.725,72 (sessenta e seis mil, setecentos e vinte e cinco reais e setenta e dois centavos).

4 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator José Jorge, com as seguintes propostas:

I) com fulcro no artigo 43, II, da Lei nº 8.443/92 c/c artigo 250, IV, do Regimento Interno do Tribunal (Resolução/TCU nº 155/2002), promover audiência da ex-Prefeita Municipal de Três Lagoas, Sra Simone Nassar Tebet, para que apresente as razões de justificativa a respeito de:

a) Ausência de Plano Operativo (Projeto Básico) ou de qualquer descrição dos procedimentos cobertos pelo contrato, bem como dos preços desses procedimentos, contrariando o art. 7º, inciso I, da Lei nº 8666/93, na contratação da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS, meio do Contrato nº

510/AJ/2009, de 18/12/2009, que tinha por objeto a prestação de serviços de atividade assistencial de caráter filantrópico na área de saúde, no atendimento a pacientes do SUS, para a realização de procedimentos não atendidos pelo Município de Três Lagoas/MS nem pela referência municipal (Campo Grande/MS) (2.5); e



b) *Contratação indevida da FUNFARME – Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto pela Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS para a prestação de serviços de atividade assistencial de caráter filantrópico na área de saúde, no atendimento a pacientes do SUS, para a realização de procedimentos não atendidos pelo Município de Três Lagoas/MS nem pela referência municipal (Campo Grande/MS), avença essa formalizada por meio do Contrato nº*

510/AJ/2009, de 18/12/2009, uma vez que a instituição descumpre ao artigo 24, VIII, da Lei nº

8.666/93, pois a referida entidade não preenche os requisitos previstos no aludido dispositivo, em especial quanto à natureza da pessoa jurídica.

II) determinar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas - MS o seguinte:

a) a imediata recuperação dos valores pagos indevidamente à Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS, com atualização e acréscimos de juros de mora, na forma do artigo 41 do Decreto nº 5.974, de 29/11/2006, seja por meio de glosa nos próximos pagamentos ou por meio de cobrança ao prestador de serviços de saúde que deu causa ao pagamento das internações (indevidas ou fictícias), conforme as constatações nº 107929, 107563, 107549, 107830, 107599, 107538, 107922, 107610, 107561, 107554, 107934, 107935, 07938, 106970, 107613, 107604, 106762 e 102325, do Relatório nº 10083/2010 do Denasus de Mato Grosso do Sul (em anexo), informando ao TCU as medidas adotadas no prazo de 90 (noventa) dias ou, ainda, apresentar as devidas justificativas fundamentadas acerca dos respectivos pagamentos [(2.6) (2.7) (2.8)]; e

b) estabeleça como direção única no âmbito do Sistema Único de Saúde de Três Lagoas/MS a Secretaria Municipal de Saúde, inclusive instituindo o representante da Secretaria de Saúde como ordenador de despesas dos recursos aplicados na área da saúde, em cumprimento ao inc. III do art. 9º da Lei nº 8.080/1990, informando essa providência ao Tribunal no prazo de 90 (noventa) dias (2.1).

III) Recomendar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS que, nos casos de internação de menores de 21 anos nas UTI Adultos, oriente o Hospital Nossa Senhora Auxiliadora e os Médicos Auditores no sentido de autorizar a cobrança de UTI adulto, haja vista que essa instituição não possui leitos de UTI infantil (2.2).

IV) Alertar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS que a desatualização do número de aparelhos de hemodiálise do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora no cadastro da rede assistencial sob gestão do município, nos sistemas de informações de saúde do Datasus, constitui descumprimento ao disposto no inc. I do art. 37 da Portaria GM/MS nº 204, de 2007 (2.3).

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de auditoria de conformidade realizada no município de Três Lagoas/MS, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC destinada a avaliar a gestão e a verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados fundo a fundo a 78(setenta e oito) municípios, distribuídos igualmente pelos 26 (vinte e seis) estados da federação.

2. Os trabalhos ora referenciados, realizados no período de 21/6 a 02/7/2010, abrangeram o exercício de 2009, envolvendo aproximadamente R\$ 10,5 milhões de recursos fiscalizados, relativo ao bloco de média e alta complexidade, tendo como foco, primordialmente, averiguar a ocorrência de irregularidades na prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares por parte de estabelecimentos contratados ou conveniados com o SUS, bem como avaliar a organização e operacionalização do fundo municipal de saúde, a contratualização com a rede filantrópica e a contratação de serviços com a rede hospitalar privada, tudo em consonância com o Tema de Maior Significância Saúde (item 3.1-Desvios e Desperdícios de Recursos do SUS), aprovado por este Plenário em 31/3/2010.

3. Merece destaque no presente trabalho a sua realização compartilhada com os Auditores Médicos do Denasus, os quais examinaram os prontuários correspondentes à amostra de AIH selecionada, dando ensejo a parte das verificações aqui presentes.



4. Diante dos resultados obtidos, a equipe da Secex/MS propõe, dentre outras medidas, a realização de audiência da ex-Prefeita Municipal de Três Lagoas em virtude da ocorrência dos seguintes achados de auditoria, verificados na contratação da Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto (FUNFARME), tendo por objeto a prestação de serviços de atividade assistencial de caráter filantrópico a pacientes do SUS, para a realização de procedimentos não atendidos pelo Município nem pela referência do Município de Três Lagoas/MS: dispensa indevida de licitação, uma vez que a entidade não atende aos requisitos previstos no art. 24, VIII, da Lei 8666/93, que fundamentou a aludida dispensa; e, ausência de Plano Operativo ou de qualquer outro descritivo dos procedimentos cobertos pelo contrato, bem como dos preços desses procedimentos.

5. Nada obstante esse entendimento, tendo em conta a natureza das ocorrências e em linha harmônica com as demais FOCs da espécie por mim relatadas, creio que este Tribunal deva exercer a sua função pedagógica, com o endereçamento das devidas medidas corretivas para a prevenção de ocorrências futuras.

6. No que tange aos demais achados de auditoria identificados na presente fiscalização, reputo de todo adequado o encaminhamento proposto pela Secex/MS, sem prejuízo de promover os ajustes de forma que se fizerem necessários.

Isso posto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário. TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 08 de junho de 2011.

JOSÉ JORGE

Relator

ACÓRDÃO Nº 1544/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.508/2010-3.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Município de Três Lagoas/MS
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso do Sul (Secex/MS).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria de conformidade realizada no Município de Três Lagoas/MS, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, destinada a verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), transferidos fundo a fundo pela União ao mencionado ente federativo, no exercício de 2009.

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

9.1.

determinar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS que adote as medidas suficientes à imediata recuperação dos valores pagos indevidamente à Sociedade Beneficente do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora em Três Lagoas/MS, com atualização e acréscimos de juros de mora, na forma do artigo 41 do Decreto n.º 5.974, de 29/11/2006, descritos nas constatações n.ºs 107929, 107563, 107549, 107830, 107599, 107538, 107922, 107610, 107561, 107554, 107934, 107935, 07938, 106970, 107613, 107604, 106762 e 102325, do Relatório nº 10083/2010-Denasus/MS, informando a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;



9.2. dar ciência à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS acerca das seguintes ocorrências, cuja reincidência injustificada poderá ensejar a imposição de sanção aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas:

9.2.1. ausência de Plano Operativo, Projeto Básico ou qualquer outro elemento descritivo dos serviços de saúde a serem prestados, bem como de seus respectivos preços, no Contrato nº

510/AJ/2009, firmado com a Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto (FUNFARME), em desatenção ao art. 7º, inciso I, da Lei nº 8666/93;

9.2.2. dispensa indevida de licitação na contratação da Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto (FUNFARME), uma vez que a entidade não atende aos requisitos previstos no art. 24, VIII, da Lei 8666/93, fundamento da aludida dispensa;

9.2.3. ausência da organização das ações e serviços de saúde na forma preconizada pela Lei 8080/90, tendo como direção única a sua Secretaria Municipal de Saúde, inclusive sendo o seu titular o ordenador de despesas, a teor do estabelecido no inciso III do art. 9º da mencionada lei;

9.2.4. desatualização do número de aparelhos de hemodiálise do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora no cadastro da rede assistencial sob gestão do município, nos sistemas de informações de saúde do Datasus, em desatenção ao disposto no inc. I do art. 37 da Portaria GM/MS nº 204, de 2007;

9.3. recomendar à Prefeitura Municipal de Três Lagoas/MS que, nos casos de internação de menores de idade em UTIs destinadas a adultos, oriente o Hospital Nossa Senhora Auxiliadora e os Médicos Auditores no sentido de autorizar a cobrança de UTI adulto, haja vista que essa instituição não possui leitos de UTI infantil;

9.4.

encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Prefeitura do Município de Três Lagoas/MS, bem como à sua Secretaria Municipal de Saúde e ao seu Conselho Municipal de Saúde.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1544-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 002.289/2004-0

Natureza: Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)

Recorrentes: Ana Lúcia Galinkin, Fernando Luiz Kratz, Luiz Picarelli e Marta Cavalcanti Teixeira

Unidade: Fundação Universidade de Brasília

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. AUDITORIA NA ÁREA DE PESSOAL. REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. DIREITO DE DEFESA. APOSENTADORIA. SISTEMÁTICA DE APRECIÇÃO DE ATOS DE CONCESSÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DE PARTE DAS DETERMINAÇÕES. NOVOS ELEMENTOS INCLUÍDOS NOS AUTOS. REMESSA À SEFIP.

RELATÓRIO

Trata-se de pedidos de reexame opostos pelos servidores Ana Lúcia Galinkin, Fernando Luiz Kratz, Luiz Picarelli e Marta Cavalcanti Teixeira contra o Acórdão nº 864/2006-TCU-Plenário, que expediu determinações à Fundação Universidade de Brasília, visando à correção de impropriedades detectadas em auditoria realizada na área de pessoal da entidade.

2. Preenchidos os requisitos de admissibilidade (fl. 35 do anexo 1), o Auditor Federal de Controle Externo providenciou a instrução dos referidos recursos, cujas conclusões pelo provimento do pleito de Ana Lúcia Galinkin, provimento parcial ao de Fernando Luiz Kratz e negativa de provimento aos outros dois recursos contaram com o endosso da titular da 2ª Diretoria Técnica da Serur, conforme transcrição abaixo (fls. 106/122 do anexo 6):

“Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Marta Cavalcanti Teixeira (anexo 5), Fernando Luiz Kratz (anexo 6), Luiz Picarelli (anexo 7) e Ana Lúcia Galinkin (anexo 8), contra o Acórdão nº 864/2006-TCU-Plenário (fls. 136/187 do volume principal), proferido nos autos do TC 002.289/2004-0, originário de relatório de auditoria de conformidade realizada na área de pessoal da Fundação Universidade de Brasília – FUB. No que se refere aos agora recorrentes, o acórdão estabeleceu, em síntese:

Marta Cavalcanti Teixeira:

a) adotar medidas para, no prazo de 90 (noventa) dias, assegurado o direito de defesa, excluí-la do Regime de Dedicção Exclusiva – DE (item 9.1.2); b) adotar medidas para corrigir a contagem do seu tempo de serviço (item 9.1.5); c) encaminhar a este Tribunal o seu ato de admissão (item 9.9.1.1.7); d) demonstrar que a nomeada preenchia os requisitos para ser remunerada com base no regime de dedicação exclusiva (item 9.9.1.1.8); e) assegurar a tramitação conjunta dos seus atos de admissão e de aposentadoria (item 9.9.2).

Fernando Luiz Kratz:

a) adotar medidas para excluí-lo do regime de dedicação exclusiva (item 9.1.2); e, b) convocá-lo para optar por um dos cargos a que está vinculado (entenda-se, aqui, como, optar pelos proventos de um deles), nos termos do art. 133 da Lei nº 8.112/1990, por impossibilidade de acumulação das aposentadorias (item 9.1.3).

Luiz Picarelli:

a) adotar medidas para corrigir a contagem do seu tempo de serviço (item 9.1.5); b) encaminhar o seu ato de aposentadoria (item 9.9.1.1.15).

Ana Lúcia Galinkin:

a) adotar medidas para excluí-la do regime de dedicação exclusiva (item 9.1.2)

É contra essas determinações que, irredutíveis, se insurgem os recorrentes, com o declarado objeto de torná-las insubsistentes e, por esta via, manterem intactas as suas remunerações.

Da admissibilidade



2. Em suas instruções preliminares (fl. 19 do anexo 5; fl. 11/12 do anexo 6; fl. 6 do anexo 7 e fl. 21 do anexo 8), esta Serur concluiu pela admissibilidade dos recursos como pedidos de reexame, nos termos do art. 48 da Lei nº 8.443/1992, com a atribuição dos efeitos suspensivos, previstos nos arts. 285, **caput**, e 286, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, aos subitens correspondentes aos recursos interpostos. Alinho-me ao parecer da unidade técnica.

Mérito

3. Pesquisas realizadas nos bancos de dados de registro de atos e processos deste Tribunal, combinada com um exame cuidadoso de toda a documentação juntada aos autos, revelaram, em nome dos quatro recorrentes, o seguinte:

3.1. Marta Cavalcanti Teixeira: a) aposentadoria na FUB, no cargo de Prof. Adjunto IV, DE, autuada no TC 012.255/2007-0, ainda não apreciada por este Tribunal (fls. 69/73), com vigência a partir de 2/3/1994; b) aposentadoria no Ministério da Saúde, no cargo de Sanitarista (Enfermeira), onde ingressara em 18/12/1979, autuada no TC 017.301/1992-0, apreciada e considerada legal por este Tribunal (fls. 27/41), com vigência a partir de 1/7/1991;

3.2. Fernando Luiz Kratz: a) aposentadoria na FUB, no cargo de Prof. Adjunto IV, DE, ainda não autuada nem apreciada por este Tribunal (fls. 58/62); b) desligamento da Universidade Federal de Goiás – UFGO em 5/5/1992 (fl. 63); c) aposentadoria na UFGO, no cargo de Professor Titular, DE, autuada no TC 007.733/2004-4, apreciada e considerada legal por este Tribunal, com vigência a partir de 5/5/1992, mas só publicado em 14/7/1998 (fls. 64/68);

3.3. Luiz Picarelli: a) aposentadoria na FUB, no cargo de Professor 3º Grau, DE, ainda não autuada nem apreciada por este Tribunal (fls. 55/57), com vigência a partir de 16/2/1995; c) aposentadoria no IPEA, autuada no TC 005.852/1991-9, regime de 40 horas semanais, apreciada e considerada legal por este Tribunal (fls. 50/54), conforme Ata nº 33/1999, Sessão de 21/9/1999; d) admitido na FUB em 6/8/1966; e) não encontrado ato de admissão na FUB;

3.4. Ana Lúcia Galinkin: a) aposentadoria inicial no CNPq/MCT, no cargo de Analista em Ciência e Tecnologia Sênior, regime de 40 (quarenta) horas semanais, autuado no TC 003.668/2006-2, apreciada e considerada legal por este Tribunal (fls. 80/85), com vigência a partir de 3/5/1995; b) alteração da mesma aposentadoria no MCT para incluir os quintos/décimos a que se referiam a Lei nº 8.911/1994, bem como a opção, nos termos da Decisão nº 481/1997-TCU-Plenário, autuada no TC 011.455/2007-6, ainda não apreciada por este Tribunal (fls. 74/79); c) não encontrado ato de aposentadoria na FUB.

4. Vencidas, em preliminar, as questões do efeito suspensivo, nos termos dos arts. 285 e 286 do Regimento Interno deste Tribunal, dos pareceres de admissibilidade e dos despachos do Ministro-Relator, além de outras, sem importância para o deslinde das questões agora postas, o Colegiado deverá pronunciar-se, especificamente, quanto aos aspectos arrolados no final do item 1 e nos itens 4.1 a 4.4, nos quais, em suas razões de pedir, os recorrentes alegaram, em apertada síntese, que:

4.1. Marta Cavalcanti Teixeira:

4.1.1. a decisão deste Tribunal, que considerou ilegal a acumulação de proventos pela recorrente, 'foi antecipada', visto que, conforme consta dos itens 9.1.5, 9.9.1.1.7, 9.9.1.1.8 e 9.9.2, do acórdão guerreado, as determinações foram outras;

4.1.2. este órgão, o TCU, concluiu, precipitadamente (**sic**), pela sua exclusão do regime de dedicação exclusiva, sem antes assegurar-lhe o direito à defesa e a consequente análise de seus fundamentos, visto que os documentos solicitados à FUB ainda não foram devidamente analisados.

Retornando ao texto do acórdão agora recorrido (fls. 185/188 do volume principal), pode-se verificar que nele não foi emitido juízo de valor quanto à legalidade das aposentadorias dos recorrentes. O mais próximo que se chegou disso foi no item 9.1.3, quando foi determinado à FUB que convocasse o servidor Fernando Luiz Kratz, entre outros, para optar por um dos cargos a que estivesse vinculado, ante a impossibilidade da sua acumulação, 'ainda que na aposentadoria'. Por outro lado, conforme já registrado no item 3, algumas das aposentadorias defendidas nas alegações dos recorrentes, como é o caso de Marta Cavalcanti, ainda nem foram examinadas por este Tribunal. Não há como se questionar a ilegalidade da acumulação de duas aposentadorias quando uma delas ainda não se completou e, menos ainda, se as duas ainda não se aperfeiçoaram. Pode-se deduzir, daí, que estamos diante de



idiossincrasias, segundo as quais cada envolvido age e reage segundo sua lógica própria e personalíssima, sem que haja um elemento unificador. Num esforço para lançar alguma racionalidade nos pontos pertinentes dos autos, é necessário que nos voltemos para as determinações feitas no acórdão e refletidas no Ofício nº 3.845/TCU/SEFIP (fls. 198/199 do volume principal), no intuito de verificar se as mesmas foram atendidas, bem como estabelecer suas possíveis repercussões sobre o mérito dos pedidos. Este Tribunal não decidiu pela ilegalidade da acumulação das aposentadorias da recorrente, pelo menos, não ainda, ou não nesse acórdão. Daí, não se sustentarem as teses assim direcionadas.

Em 4.1.2, mais uma vez a recorrente laborou em erro. Não ocorreu nem um nem outro dos fatos por ela alegados. O direito à defesa lhe foi assegurado no item 9.1.2 do acórdão, e ela o exerceu, de fato, conforme se pode concluir da documentação por ela acostada às fls. 36/40. Desses mesmos documentos, pode-se deduzir que a análise dos fundamentos por ela apresentados foi procedida por quem de direito, a Procuradoria Jurídica da FUB (fls. 37/40 do anexo 5). Por oportunos e apropriados, alguns pontos devem ser destacados do parecer e da conclusão a que chegou aquela douta Procuradoria ao analisar os documentos apresentados e os fatos então alegados pela agora recorrente, no exercício do seu direito à defesa, conforme determinação deste Tribunal:

‘1. A inativa... protocolou, em 21/8/2006 [o acórdão recorrido é de 7/6/2006] recurso administrativo dirigido à Secretaria Geral de Recursos Humanos desta Fundação. Nele... reivindica que sejam mantidos inalterados seus proventos, percebidos como decorrência da acumulação pela interessada, quando ativa, de um cargo técnico com cargo da carreira de professor de magistério superior, exercido em regime de dedicação exclusiva.

2. A expedição pela SRH da Carta nº 472/SRH, datada de 26/7/2006, fundou-se na determinação do TCU a esta Universidade, contida no item 9.1.2 do Acórdão nº 864/2006-TCU-Plenário, para que fosse excluída a gratificação decorrente do regime de dedicação exclusiva dos vencimentos/proventos percebidos pelos servidores/aposentados enumerados na Lista do Achado 5..., nomes dentre os quais se encontra o de Marta Cavalcanti Teixeira. A exclusão, de acordo com o TCU, deveria ocorrer no prazo de noventa dias, devendo ser observado o direito de defesa.

3. Em face da inexistência, neste processo administrativo, de cópia da ficha funcional da interessada, nós nos utilizaremos, na análise a ser procedida, dos dados contidos no relatório do Relator pertinentes ao acórdão...

... no item 5.3 do relatório do Relator temos:

‘5.3. A servidora... ingressou no quadro da UnB em dezembro de 1989 e aposentou-se voluntariamente com proventos proporcionais a 11/30, em 2/3/1994... também é aposentada voluntariamente, com proventos proporcionais a 28/30, como Sanitarista do Quadro do Ministério da Saúde, órgão em que ingressou em 18/12/1979... Assim, não há irregularidade na apuração do tempo de serviço da servidora.’ [conclusão da equipe de auditoria, repetida pelo Relator à fl. 163 do volume principal].

Já no voto do Relator, quando é abordada a situação da aposentada..., é dito que:

‘... em 27/5/1988, a servidora foi contratada por prazo determinado (vigência entre 1/6/1988 e 14/2/1990) como professora visitante em regime de trabalho de tempo parcial... Em 11/12/1989, foi assinado novo contrato, desta vez por prazo indeterminado, na condição de professora auxiliar, com dedicação exclusiva... Consta... que a servidora foi admitida por meio de concurso público. Porém, essa admissão, posterior à Constituição de 1988, não foi submetida à apreciação desta Corte [o TCU], razão pela qual cabe determinação à UnB [conclusão da equipe de auditoria, repetida pelo Relator à fl. 176 do volume principal].

Não obstante a servidora tenha assinado contrato de dedicação exclusiva, os dados encaminhados pelo Ministério da Saúde (fls. 120/122 do volume 13) indicam que a servidora laborava, à mesma época, no Ministério da Saúde...

Diversamente do que conclui a equipe de auditoria, entendo não ser possível formular juízo **a priori** sobre a regularidade [ou não] da contagem do tempo de serviço, já que não consta dos autos o mapa de tempo de serviço utilizado pela UnB. Essa informação é essencial, uma vez que a interessada



ingressou na UnB em 1989 e se aposentou em 1994, na proporcionalidade de 11/30 [atentar para essa proporcionalidade].

... proponho que o processo de aposentadoria tramite paralelamente ao de admissão, cujo ato deve ser solicitado à UnB [solicitação feita e, até a data presente, não atendida. Entretanto, de pouco valor para o deslinde da questão].'

4 ... a interessada ingressou como sanitarista no Ministério da Saúde em 1979 e aposentou-se neste cargo em 1991, com proventos proporcionais a 28/30. Houve, portanto, a concomitância do exercício pela interessada de um cargo de magistério em regime de dedicação exclusiva com um cargo técnico, durante o ano de 1990 e até a aposentadoria com sanitarista em 1991 [fato abordado mais tarde nessa instrução].

5. Não procede a argumentação utilizada no recurso administrativo [e agora repetida] de que os atos de aposentadoria de Marta Cavalcanti Teixeira encontram-se sob o manto da proteção constitucional ao ato jurídico perfeito. Não pode haver ato jurídico perfeito contra a Constituição e a Carta de 1988, em sua redação original, já ressaltava a necessidade da compatibilidade de horários nos casos da acumulação lícita.

... Isto dizemos por que as aposentadorias foram concedidas em desacordo com a exigência constitucional da compatibilidade de horário para o exercício dos cargos dos quais derivaram as aposentadorias. A edição desses atos significou a recepção, por lapso, pela Administração Pública de uma situação de acumulação ilícita havida em determinado período.

6 ... a regulamentação da carreira do magistério superior trazida pelo Decreto nº 94.664/1987, expedido com fundamento na Lei nº 7.596/1987, foi acolhida pela Constituição de 1988. Ora, o princípio da legalidade é o princípio maior que rege a Administração Pública, então, como ignorar o disposto no art. 14, inciso I, do Decreto nº 94.667/1987 quando, ao definir o que vem a ser o regime de dedicação exclusiva, estabelece neste regime o impedimento do exercício de outra atividade remunerada pública ou privada?

As exceções para a vedação expressa na norma citada são aquelas contidas no § 1º deste mesmo art. 14, oportunidade em que destacamos que o permitido pela letra 'd' do aludido parágrafo é a colaboração esporádica a ser prestada pelo professor de ensino superior em regime de dedicação exclusiva. É de meridiana clareza que o exercício conjunto pela interessada do cargo de sanitarista e outro, de professor de magistério superior em regime de dedicação exclusiva, não perfaz a hipótese de colaboração esporádica.

7. Destarte, concluímos opinando pelo indeferimento do recurso administrativo apresentado e consequente exclusão da parcela referente à gratificação pelo regime de dedicação [exclusiva] dos proventos da interessada Marta Cavalcanti Teixeira.'

Por todo o exposto, e com tamanha clareza, no caso da recorrente Marta Cavalcanti Teixeira, afastam-se, de imediato, as alegações de acumulação lícita de cargos, de existência de ato jurídico perfeito, de ofensa a direito adquirido e, mais ainda, afastam-se as pretensões de ofensa aos princípios da segurança jurídica e do direito à ampla defesa.

4.1.3. de seu lado, não houve a apontada omissão de comunicar à FUB que exercia outro cargo durante o seu afastamento, o que a impediria de assumir o cargo de Professor em regime de dedicação exclusiva.

O argumento é irrelevante para o mérito, visto que uma eventual omissão da servidora em comunicar esse fato às autoridades da FUB não teria produzido qualquer alteração nos fatos, nem contribuído para induzir a autoridade em erro. Nos autos sobejam provas de que os administradores da FUB tinham pleno conhecimento das circunstâncias que impediriam a servidora de acumular cargos em regime de dedicação exclusiva... Registre-se, desde agora, que havia outras razões impeditivas da referida acumulação.

4.1.4. 'no período de setembro de 1987 até 27 de março de 1990, esteve cedida pelo Ministério da Saúde para desempenhar atividades junto à Universidade de Brasília – FUB, tendo em vista o Convênio FUB/MS/OUTROS nº 7071288, conforme faz prova o OF. EXTERNO/055-90 (fls. 45/46), e que, mesmo havendo disposição legal quanto à acumulação remunerada de cargos públicos com limitação de carga



horária, a recorrente estava igualmente amparada, uma vez que, como servidora do Ministério da Saúde, exercia seu mister na Fundação Universidade de Brasília – FUB.’ [ora, mesmo que essa acumulação ocorresse na própria FUB seria ilegal].

4.1.5. em 27/3/1990, ela, a recorrente, foi encaminhada para retornar ao Ministério da Saúde, mas tal retorno efetivamente não ocorreu nessa data, tendo em conta o interesse demonstrado pela UnB em sua permanência e, quando de fato isso aconteceu, ela foi aposentada (1/7/1991 [ver item 3.1 *in fine*]).

Na verdade, a servidora esteve a serviço da FUB, na condição de ‘cedida’, de ‘setembro de 1987’ até 1/7/1991, data de sua aposentadoria no MS, enquanto ocupante do cargo de Sanitarista (Enfermeira), cujo regime de trabalho era de 40 (quarenta) horas semanais. É o que decorre de suas afirmações à fl. 4 do anexo 5 e da informação de fl. 33 do mesmo anexo, quando confrontadas com o seu ato de aposentadoria no Ministério da Saúde (fl. 32) e com as fichas de controle do Siape. Consta ainda que, de 15/6/1982 até 24/9/1989, a recorrente ocupara cargo em comissão simultaneamente com o exercício do seu cargo efetivo, no Ministério da Saúde (fl. 28), mercê do qual fora cedida à FUB. Temos aí mais evidências da ilegalidade, tanto da acumulação dos cargos efetivos, como da dupla remuneração mediante o regime de dedicação exclusiva.

Nesse mesmo intervalo de tempo [‘setembro de 1987’ até 1/7/1991], ainda na condição de cedida e detentora de cargo efetivo em regime de tempo integral no Ministério da Saúde, a recorrente foi contratada por prazo determinado de 1/6/1988 a 14/2/1990, para o cargo de Professor Visitante Auxiliar, com carga horária de 20 horas semanais (fls. 871/872 do volume 6). Ainda em 11/12/1989, portanto, antes da extinção do contrato anterior, a recorrente teve seu contrato alterado para prazo indeterminado, tempo parcial – TP 20. Novamente, em 30/12/1991, passou a ocupar o cargo de Professor Auxiliar MS-AI, em regime de dedicação exclusiva – DE.

Assim, de 1/6/1988 até 24/9/1989, a recorrente acumulou, indevidamente, dois cargos efetivos, um em regime de 40 horas semanais, outro em regime de 20 horas semanais e mais um cargo em comissão, aderente ao cargo exercido no Ministério da Saúde. Por óbvio, esse tempo não poderia ter sido aproveitado para sua aposentadoria na FUB, por ser resultante de acumulação indevida quando na atividade. Decorre daí que sua acumulação na FUB só seria lícita a partir de 25/9/1989, o que é incompatível com os 11 anos para isso computados.

4.1.6. conforme entendimento manifestado pelo próprio TCU, o pressuposto autorizador de sua acumulação remunerada de cargos públicos está inserto no art. 14, § 1º, do Decreto nº 94.664/1987, tendo ainda como supedâneos o Recurso Extraordinário nº 163.204-6-SP e outros, entre os quais o art. 3º da Emenda Constitucional nº 20/1998.

4.1.7. ‘... tem assegurado o direito à acumulação de mais de uma aposentadoria..., uma vez que esteve, em atividade, em situação de acumulação lícita’.

4.1.8. como asseverou o analista Orfeu Maranhão Moreira Bastos, ‘a servidora Marta Cavalcanti Teixeira ingressou no quadro da UNB em 11 de dezembro de 1989 e aposentou-se voluntariamente com proventos proporcionais a 11/30, em 2 de março de 1994.’ E, ‘também é aposentada voluntariamente, com proventos proporcionais a 28/30, como Sanitarista do Quadro do Ministério da Saúde, órgão em que ingressou em 18 de dezembro de 1979... Assim, não há irregularidade na apuração do tempo de serviço da servidora’.

Uma exposição tabular dos dados contidos nas certidões de tempo de serviço constantes dos anexos 3 e 5 (cópias às fls. 16/49), que se referem a sua inativação no cargo de Sanitarista (Enfermeira) do Quadro de Pessoal do Ministério da Saúde e no cargo de Professor junto à FUB, respectivamente, revela o seguinte:

Períodos considerados para a inativação junto ao Ministério da Saúde (fls. 19/28):

PERÍODO	ÓRGÃO	CARGO	TEMPO UTILIZADO
1/2/1960 – 28/2/1961	Universidade de S. Paulo	Auxiliar de Ensino	1 ano 0 mês e 29 dias
1/2/1962 – 31/10/1964	Escola Enf. Anna Nery - UFRJ	Enf. Bolsista (*)	2 anos 0 mês e 3 dias
1/11/1964 – 31/4/1965	Escola Enf. Anna Nery -	Auxiliar de	0 ano 6 meses e 7 dias

	UFRJ	Ensino	
11/3/1968 – 28/2/1969	Pref. Mun. Barra do Piraí – RJ	Professora	0 ano 11 meses e 24 dias
1/6/1969 – 10/8/1980	SES do Estado do Rio de Janeiro	Enfermeira	8 anos 10 meses e 7 dias (*)
8/12/1979 – 20/3/1991	Ministério da Saúde	Enfermeira	11 anos 3 meses e 6 dias (*)
-	Ministério da Saúde	Lic. Especial	1 ano 0 mês e 0 dia

Do tempo total utilizado (27 anos, 4 meses e 10 dias), devem ser deduzidos 8 meses e 2 dias, prestados concomitantemente à SES/RJ e ao Ministério da Saúde, e mais 2 anos e 3 dias relativos ao período de Enfermeira Bolsista da Escola de Enfermagem Anna Nery, que não são computáveis para fins de aposentadoria. Restando, ao final, um tempo líquido de 24 anos e 5 dias para aposentadoria. Assim, até mesmo o seu ato de aposentadoria junto ao Ministério da Saúde, embora considerado legal, contém falha insanável. Em relação a esse fato, pereceu o direito de a Administração promover sua correção, diante do tempo decorrido desde o aperfeiçoamento do ato, por força da decisão proferida por este Tribunal, pela legalidade.

Período em que foi detentora de cargos em comissão no Ministério da Saúde (fl. 28):

PERÍODO	ÓRGÃO	CARGO	TEMPO DE EXERCÍCIO
1/6/1982 – 24/9/1989	Ministério da Saúde	DAS/DAI	7 anos 3 meses e 23 dias

Períodos considerados para a inativação junto à FUB (fls. 42/43):

PERÍODO	ÓRGÃO	CARGO	TEMPO UTILIZADO
1/2/1960 – 28/2/1961	Esc. Enfermagem de S. Paulo	Não informado	1 ano 0 mês e 29 dias (1)
11/3/1968 – 28/2/1969	Pref. Mun. de Piraí/RJ	Professora	0 ano 11 meses e 24 dias (2)
2/12/1976 – 1/1/1980	INAMPS	Não informado	3 anos 11 meses e 24 dias (3)
1/6/1988 – 10/12/1989	Fund. Universidade de Brasília	Não informado	1 ano 6 meses e 13 dias (4)
1/12/1989 – 1/3/1994	Fund. Universidade de Brasília	Professor Auxiliar	4 anos 2 meses e 20 dias (5)
-	Fund. Universidade de Brasília	Lic. Especial	0 ano 6 meses e 0 dia (6)
TOTAL			12 anos 3 meses e 20 dias

Do total considerado (12 anos, 3 meses e 20 dias), devem ser excluídos os períodos identificados com (1), (2), (3), (4), (5) e (6), pelas seguintes razões: (1) e (2) são tempos já considerados para aposentadoria no Ministério da Saúde, além de inacumuláveis na atividade, por incompatibilidade de horários; (3) é tempo certificado pelo INAMPS, mas não computável para a FUB por ser concomitante com cargo na SES/RJ; (4) é tempo concomitante, quase na totalidade, com cargos efetivos na FUB e no Ministério da Saúde, além de coincidente com o exercício de cargo em comissão; (5) é tempo parcialmente contado durante o exercício de dois cargos em regime de tempo integral; e (6) porque, depois de feitas as deduções necessárias nos períodos identificados com (1)/(5), restariam, no máximo, 4 anos, 5 meses e dias para uma eventual inativação na FUB, o que não é suficiente para a obtenção de licença especial. Registre-se, ainda, que o tempo atribuído à recorrente, para fins da concessão de quinquênios (fl. 42), 8 anos, 10 meses e 6 dias, é incompatível com o apurado nas tabelas acima.

Está demonstrado, como o queríamos, que ambas as aposentadorias da recorrente estão eivadas do vício da ilegalidade. Essas irregularidades passam pela contagem indevida de tempo de serviço concomitante para duas aposentadorias diferentes, em cargos não acumuláveis na atividade, pelo



aproveitamento indevido de tempo de bolsista para inativação e pela inexistência de amparo legal para a concessão de aposentadoria com proventos proporcionais a 11/30, pois, certo é, que em dispositivos da Constituição Federal de 1988 ou da Lei nº 8.112/1990 não foi!

Conforme o exposto, nos autos não foram encontrados elementos capazes de corrigir ou demonstrar a exatidão da contagem do tempo de serviço de Marta Cavalcanti. Identicamente, não ficou demonstrado que a servidora, durante todo o seu tempo de atividade, preencheria os requisitos para o exercício do magistério em regime de dedicação exclusiva, conforme determinava o acórdão agora recorrido. Contrariamente ao pretendido pela recorrente, o que se evidenciou, a toda prova, foi exatamente o contrário. O tempo de serviço foi apurado de forma irregular, tanto na FUB como no Ministério da Saúde. O exercício do cargo de Professor na FUB, em regime de dedicação exclusiva, é, em parte, desprovido de amparo legal, por ter sido simultâneo com outro cargo em regime de 40 horas. A essas ilegalidades pode ser acrescentada a ocupação de cargo em comissão simultaneamente com dois cargos efetivos, o que é contrário à lei.

Ainda, em relação ao alegado pela recorrente no item 4.1.8, trata-se de um erro formal e deve ser desconsiderado, por estar em contradição com a verdade dos autos. Ocorre que, como foi sobejamente demonstrado, existe irregularidade na apuração de tempo de serviço de Marta Cavalcanti Teixeira, sim. E essa irregularidade é de tal monta que, por si mesma, inviabilizaria sua inativação no cargo de Professor de Ensino Superior na FUB.

4.1.9. o acórdão recorrido viola os princípios do direito adquirido e da segurança jurídica.

Alega a recorrente, em síntese, que, segundo a fundamentação do acórdão guerreado, a negativa de registrar sua aposentadoria deu-se em virtude de ela não reunir as condições para se beneficiar de dupla aposentadoria em regime de dedicação exclusiva. Não tem razão a recorrente. O acórdão recorrido não tratou da ilegalidade da acumulação das suas aposentadorias. O que estava sendo apreciado era um relatório de auditoria que, em um dos seus achados, detectou pagamentos feitos pela FUB à recorrente, a título de exercício de cargo em regime de dedicação exclusiva, quando esta já era detentora de outro cargo em regime de tempo integral (40 horas). Nem mesmo foi considerado o fato de que ela era, além disso, ocupante de cargo em comissão (DAS/DAI) no Ministério da Saúde. E continua afirmando, a seu próprio juízo, que tem direito adquirido, líquido e certo de manter os seus proventos como estão.

A segurança jurídica foi inserida entre os princípios do Direito Administrativo pelo art. 2º, **caput**, da Lei nº 9.784/1999, que estabeleceu:

‘Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

(...)

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.’

Assim, o que é assegurado ao administrado, nos termos dessa Lei, é, estritamente, o que nela ficou estabelecido, ou seja, ‘a interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação’. As demais expressões grifadas na citação do transcrito art. 2º da Lei nº 9.784/1999 são corolários dessa declaração principal. Essa restrição se justifica pelas frequentes mudanças na interpretação da norma legal, com as consequentes mudanças de orientação, até mesmo em caráter normativo, gerando

inquietações entre os administrados, que, sem essa limitação, nunca saberiam por quanto tempo duraria o seu **status quo**, antes que fosse contestado e/ou modificado pela Administração Pública. No entanto, esse princípio não pode ser levado a extremos tais que impeça a Administração de anular atos praticados sem a observância da lei ou praticados com motivos e finalidades diferentes dos que ela determina. Deve, no presente caso, ficar bem assentado que não se trata de mudança de interpretação, mas de ilegalidade do ato do qual se originou o pretendido direito. Esta, sim, pode ser declarada retroativamente, visto que os atos ilegais não são capazes de gerar direitos de qualquer espécie.

No caso sob exame, a vantagem que se considera ilegal foi concedida, supostamente apenas, com amparo em determinada norma legal. No entanto, como a invocada norma legal não autorizava conceder à recorrente a vantagem impugnada, deu-se o vício em relação ao objeto. Por outro lado, é correto afirmar ainda que, sendo a norma que fundamentou os indigitados pagamentos juridicamente inadequada para o resultado obtido, deu-se o vício quanto ao motivo (Lei nº 4.717/1965).

Conquanto a questão das nulidades não possa ser abordada de forma similar no Direito Civil e no Direito Administrativo, a maioria esmagadora dos doutrinadores pátrios tem uma posição comum, que pode ser expressa pela afirmação de que os ‘atos nulos são aqueles que não podem ser convalidados, tais como os que a lei assim o declare, ou aqueles que, se novamente praticados, reproduziriam a invalidade anterior’, como no caso presente. É o que ocorre com os vícios relativos ao objeto, ao motivo, à finalidade e à causa. Visto sob esses fundamentos, o ato que concedeu a vantagem em discussão é um ato nulo, insanável, que deixou de produzir efeitos desde sua origem.

Os direitos nascem com a lei, e não contra ela. **Ipsa facto**, não haverá direito adquirido pela via de atos praticados com violação de norma legal, nem haverá que se invocar o princípio da segurança jurídica quando se tratar de manter os efeitos desses atos ou de manter vantagens que nem mesmo deveriam ter sido concedidas. Assim, são legítimas as decisões dos órgãos de controle e/ou de fiscalização, entre eles o TCU, quando, no exercício de suas competências constitucionalmente atribuídas, adotam medidas necessárias à correção das ilegalidades. Afinal, é o que deles se espera e é para isso que existem. A posição adotada por esta Corte de Contas é pela não aplicação do princípio da irredutibilidade de vencimentos, corolário do princípio da segurança jurídica, quando se esteja diante do pagamento de vantagens concedidas de forma diversa daquela prevista em lei, o que transformaria as parcelas pagas em indébitos, visto que, por absoluta falta de amparo legal, tais pagamentos nem deveriam ter-se iniciado. A tese da imutabilidade dos atos ilegais, ou da manutenção **ad aeternum** de pagamentos iniciados com amparo nesses atos, constituiria um contrassenso, verdadeiro absurdo, pois significaria que tais ilegalidades não seriam suscetíveis de correção a qualquer momento. Se ao contrário fosse o entendimento, as ilegalidades praticadas ficariam livres de correção, por mais graves que se revelassem e por maiores os danos que causassem. Os órgãos de controle, cuja função precípua é garantir a aplicação da lei aos casos concretos, tornar-se-iam meros e inertes observadores da ilegalidade. A elevação da segurança jurídica à categoria de princípio absoluto, que se sobrepusse a todos os demais, inviabilizaria a análise dos atos de admissão, de concessões de aposentadoria e de concessões de pensão, bem como todas as outras atividades de fiscalização e controle praticadas por esta Corte de Contas e impedi-la-ia, em sentido contrário ao esperado, de exercer a competência que lhe foi atribuída pela Carta Constitucional.

Por todo o exposto, pode-se concluir que o pretense direito da recorrente não teve sua origem em ato legítimo, nem está amparado pela **res judicata**, o que o exclui da espécie direito adquirido, protegida pela Carta Constitucional. Da mesma forma, e pelas mesmas razões, é que a recorrente não pode beneficiar-se do instituto da segurança jurídica. Sob esse aspecto, vale a pena reler o que afirmou a Procuradoria Jurídica da FUB (item 4.1.2 desta instrução).

Afastadas, como foram, as alegações 4.1.1 a 4.1.8, também não poderia prosperar a alegação 4.1.9, na qual a recorrente argumenta que a Lei nº 9.784/1999 dispôs sobre a segurança e a estabilidade das relações jurídicas, de tal forma que, a seu juízo, constituiria empecilho a que esta Corte de Contas ordenasse a suspensão dos pagamentos, bem como negasse registro ao ato concessório da sua aposentadoria. De fato, numa análise superficial, e, até mesmo, distorcida e parcial, a Lei nº 9.784/1999 privilegiaria o princípio da segurança jurídica em desfavor do princípio da legalidade, o que garantiria



a incorporação de vantagem comprovadamente ilegal ao patrimônio jurídico do administrado, *ex vi* da fluência do tempo. Todavia, o princípio da segurança jurídica não é e nunca foi absoluto. Sua aplicação deve dar-se de forma articulada com outros tantos, como o da legalidade e o da moralidade administrativa. Regra é a invalidação dos atos viciados pela ilegalidade. Sua sustentação é a exceção. Numa visão sistêmica, os diversos princípios legais, jurídicos e constitucionais não se anulam, não se sobrepõem nem se submetem uns aos outros. Antes de tudo, esses princípios convivem em constantes conflitos, até que cada um encontre, segundo o ordenamento jurídico vigente, os casos concretos aos quais devam ser aplicados.

4.2. Fernando Luiz Kratz (fls. 330/335 do volume 2):

4.2.1. é anistiado político (Ato nº 817/1992, DOU de 2/9/1992), reintegrado pela Portaria nº 1.996/1993 (DOU de 29/12/1993), como Professor Adjunto da UnB e aposentado por meio da Portaria nº 1.671/1994;

4.2.2. é Professor Titular, aposentado, da Universidade Federal de Goiás, conforme Portaria nº 836/1992, alterada pela Portaria nº 1.230/1998;

4.2.3. em ambas as universidades exercia o cargo mediante regime dedicação exclusiva;

Decorre dos autos (fls. 1.350/1.355 do volume 10) que: a) Fernando Luiz Kratz ingressou na FUB, como Professor de 3º Grau, em regime de dedicação exclusiva, em 1/1/1964, de onde foi afastado, supostamente por ato de exceção; b) foi reintegrado, no cargo, em 29/12/1993; c) aposentou-se em 16/12/1994, no mesmo cargo, com proventos integrais e DE, sem reversão à atividade. Na Universidade Federal de Goiás: a) ingressou em 1/2/1967, no cargo de Professor de 3º Grau, em regime de dedicação exclusiva; b) aposentou-se, em 5/5/1992, com proventos integrais e DE.

4.2.4. o Parecer AGU/MS nº 7/2006 afastou o requisito compatibilidade de horários como fator determinante da legalidade da acumulação de cargos;

4.2.5. ‘... todo o seu tempo laboral está disponível para o exercício do cargo no qual ainda está em atividade’;

4.2.6. ‘... quando o servidor já se encontra aposentado em um dos cargos, o requisito da compatibilidade de horários perde a sua razão de ser, pois, por óbvio, não haverá jornada de trabalho a cumprir neste se não há mais o seu exercício pelo inativo’.

Para sustentar essas alegações, o recorrente fez juntar aos autos os arestos de fls. 6/10, extraídos do Processo nº 23104.009244/2005-16, AGU, cujos interessados eram Glândio Xavier e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. O exame dos precedentes invocados revela que tratavam, todos eles, da ocupação de cargo público efetivo por servidor já aposentado num outro cargo. Tratava-se, no caso, da circunstância, *sui generis*, onde o servidor, antes ocupante de um cargo público efetivo, no qual já se inativara, reingressou no serviço público ativo. Não é exatamente essa a situação do recorrente, que exerceu, ou teria exercido, caso não fosse o suposto ato de exceção, simultaneamente, enquanto ainda na atividade, dois cargos efetivos, ambos em regime de DE. Todavia, vejamos, em apertada síntese, o que dispunham os arestos citados.

‘Assunto: Vedação de percepção simultânea de remuneração pelo exercício do cargo, emprego ou função pública com proventos de aposentadoria. Exceção: cargos acumuláveis na atividade, cargos eletivos e cargos em comissão (CF, art. 37, § 10). Cargos acumuláveis na atividade: exigência de compatibilidade de horários (CF, art. 37, inciso XVI). Servidor aposentado em um dos cargos: não incidência desse requisito específico em relação ao outro cargo. Desnecessidade de opção pela remuneração ou pelos proventos. Precedentes do STF e do TCU. Revisão parcial do Parecer AGU/GQ nº 145’.

(Parecer AC – 054, adotado pelo Advogado Geral da União em 17/10/2006 e aprovado pelo Presidente da República em 18/10/2006).

Em seguida, foi editado um novo parecer sobre o mesmo assunto, numerado como AGU/MS nº 7/2006, que estabeleceu:

‘EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. PERCEPÇÃO SIMULTÂNEA DE REMUNERAÇÃO DE CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO PÚBLICA E DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA NA ATIVIDADE. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. NÃO INCIDÊNCIA.



I – ‘É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria... com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (CF, art. 37, § 10)’.

II – Para os cargos acumuláveis na forma do art. 37, inciso XVI, da Constituição, não se exige a comprovação da compatibilidade de horários quando o servidor está aposentado em um deles. *Precedentes do STF e do TCU*’.

A essa altura da discussão, já foram superadas as eventuais divergências, se existiam, entre a Procuradoria Jurídica do MPOG, o TCU e a AGU. A uniformização das posições adotadas por esses órgãos, no exercício de suas competências próprias, pode ser expressa na forma do item 24, fl. 10, **verbis**, sob a chancela do Consultor da União Marcelo de Siqueira Freitas:

‘Em conclusão, ‘a acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, na forma permitida pela Constituição’ (RE nº 163.204/SP), bem como nas demais situações previstas no § 10 do art. 37 da Constituição, não incidindo, porém, nessa situação, o requisito da compatibilidade de horários’.

É fácil perceber que tais arestos, ao mesmo tempo em que afastaram a exigência da compatibilidade de horários para os casos nele examinados, ou seja, das acumulações de proventos da inatividade com as remunerações na atividade, não a afastaram para o caso específico do recorrente, quando, tanto a ocorrência da incompatibilidade de horários (item 4.2.3 desta instrução), como a dupla percepção da vantagem prevista no regime de dedicação exclusiva ocorreram/ocorreriam, ainda, no serviço ativo.

Não haveria como admitir a legalidade da acumulação de dois cargos de professor pelo recorrente, na atividade, um em Brasília e outro em Goiânia, ambos em regime de dedicação exclusiva, nem como permitir a continuidade da percepção em duplo da vantagem questionada pela equipe de auditoria. Entretanto, no que se refere à opção por uma ou outra das aposentadorias, quando uma delas ainda não foi apreciada por esta Corte de Contas, entendo que essa determinação não dispensa o pronunciamento prévio da Sefip, que deverá examinar, com a máxima urgência, a aposentadoria concedida pela FUB e ainda não encaminhada a este Tribunal, em confronto com aquela concedida pela UFG, levando em consideração as informações constantes dos presentes autos, com especial atenção às datas de ingresso nos cargos, à data de afastamento da FUB, por força de suposto ato de exceção, à data de reintegração na FUB e às datas de inativação nos dois cargos. Como já afirmado antes, deve ser levado em alta conta o fato de que a situação do recorrente, além de atípica, não guarda qualquer semelhança com aquelas tratadas nos arestos por ele mesmo trazidos aos autos. Fora demitido, supostamente por uma das medidas de exceção utilizadas durante o regime político vigente na época. Com a decadência e, ao final, o término desse regime, vieram a Constituição Federal de 1988 e as leis de anistia, sob cujos auspícios o recorrente foi reintegrado ao serviço público.

Está amplamente consolidado, no âmbito deste Tribunal e do STF, o entendimento no sentido de que os efeitos produzidos pela ‘Lei da Anistia’ limitam-se a assegurar aos seus beneficiários os mesmos direitos que teriam caso não fossem alcançados pela medida de exceção. Assim, a dupla inclusão nos proventos da gratificação por DE, admitindo-se a acumulação de dois cargos com regimes de 40 horas semanais cada um, seria totalmente despida de amparo. A concessão seria ilegal por conceder vantagem indevida, ilegal por utilizar-se de ‘leis de anistia’ para, de forma oblíqua, gerar direito novo, que não estava nela previsto, ilegal por derogar, de fato, dispositivos de leis ainda em vigor. É desse ponto de vista que a Sefip deve reanalisar os fatos.

Além de tê-lo feito em outras assentadas, este Tribunal, ao proferir a Decisão nº 156/2001-TCU-Plenário e o Acórdão nº 209/2003-TCU-2ª Câmara, entendeu, em síntese, que os empregados/servidores públicos que, na vigência do regime autoritário, foram alcançados por atos de exceção, têm direito à reintegração nos seus empregos/cargos. Ao mesmo tempo, afirmou que os efeitos da anistia limitar-se-iam ao virtual restabelecimento da situação dos anistiados às mesmas condições em que estariam se tais medidas não os tivessem atingido no decurso de sua vida profissional. Partindo dessas premissas, firmou-se o entendimento de que os efeitos da anistia não poderiam ir mais além. A anistia não é



instrumento capaz de gerar novos direitos para os anistiados. Daí, é lícito concluir que se a lei vigente na data do afastamento do servidor anistiado não lhe permitia a acumulação de dois cargos de professor em regime de dedicação exclusiva, ou não permitia a acumulação de um determinado cargo com outro, a lei da anistia também não o fez. No caso, já está sobejamente demonstrado que a acumulação, pelo recorrente, de dois cargos de professor em regime de DE, sobretudo, se levarmos em conta as distâncias entre os locais de exercício, seria, e continua sendo, ilegal.

O recorrente não trouxe aos autos documentos válidos para demonstrar que os períodos laborais considerados para as suas aposentadorias não implicariam em acumulação indevida de dois cargos públicos de professor, ambos em regime de dedicação exclusiva e sem a necessária compatibilidade de horários. Aliás, além de outras fortes evidências, ele mesmo afirma o contrário (item 4.2.3). Mesmo não constando dos autos a data em que o recorrente foi afastado de seu cargo na FUB, pode-se concluir, com segurança, se levados em consideração tanto o fato de ambas as aposentadorias serem com proventos integrais, como o tempo de serviço necessário para tanto, que, em grande parte da sua atividade profissional, entre as datas de posse e exercício e as datas de inativação, em cada um dos órgãos, o recorrente esteve, ou estaria, no exercício concomitante dos cargos, o que seria contrário à lei. Essa afirmação decorre, entre outros dispositivos, do que estabelece o Decreto nº 94.664/1987, em seu art. 14, § 1º. Legalmente não se admite a possibilidade do exercício de dois cargos efetivos, ambos com carga de 40 horas semanais, num mesmo órgão. Como admiti-lo, quando se trate de duas localidades tão afastadas como Brasília e Goiânia? Seria impraticável, além de ser danoso para a saúde do trabalhador, suportar, durante anos, uma jornada de trabalho de 13,33 horas, de segunda-feira até sábado, ou de 16 horas, de segunda a sexta-feira, acrescida, ainda, dos intervalos para alimentação e/ou deslocamento, durante os quais estaria por conta do empregador. Tal prática é vedada pela legislação brasileira, em todos os regimes de trabalho.

4.3. Luiz Picarelli:

4.3.1. ingressou na UNB em 6/8/1966, foi reintegrado em 27/9/1993 (fl. 57 do anexo 11) e ali aposentou-se, voluntariamente, com proventos integrais, em 16/2/1995 (fls. 178/182 do anexo 11), no cargo de Professor Adjunto, tendo sua aposentadoria sido alterada, na mesma data, para incluir os quintos/décimos (fls. 183/187 do anexo 11);

4.3.2. também aposentou-se, voluntariamente, em 1/3/1991, com proventos integrais, como Técnico de Planejamento e Pesquisa, do IPEA, onde ingressara em 23/12/1974 [essas alegações dispensam maior análise, por serem apenas informativas ou por ressaltarem a uma simples leitura dos autos.];

4.3.3. para a aposentadoria no IPEA foram averbados 2 anos, 9 meses e 9 dias, relativos ao período trabalhado na UNB, entre 2/9/1966 e 6/6/1969, por isso, 'está confirmada a contagem desse período para as duas aposentadorias...';

4.3.4. uma revisão dos mapas de detalhamento de tempo de serviço demonstraria a legalidade das aposentadorias e a correção da contagem dos períodos laborais.

Relativamente à contagem do tempo de serviço, constam dos autos os documentos de fl. 4 do anexo 7 e fls. 66/68 do volume 13, dos quais se pode extrair que os períodos laborais considerados para as inativações foram os seguintes:

Períodos considerados para a inativação junto ao IPEA (fls. 66/68 do volume 13):

PERÍODO	ÓRGÃO	CARGO	TEMPO UTILIZADO
20/1/1956 – 20/11/1956	Min. do Exército	Serv. Militar	0 ano 10 meses e 5 dias
3/4/1957 – 31/3/1963	Pref. Municipal de P. Alegre/RS	Serv. Público	5 anos 3 meses e 9 dias
22/1/1963 – 5/4/1965	Caixa Econômica Federal/RS	Emprego Público	2 anos 2 meses e 14 dias
18/8/1965 – 1/9/1966	PUC/RS	Professor	1 ano 0 mês e 14 dias
2/9/1966 – 6/6/1969	Fund. Univ. de Brasília - FUB	Professor	2 anos 9 meses e 9 dias (1)

7/6/1969 – 16/12/1970	Bco. Regional de Brasília - BRB	Emprego Público	1 ano 6 meses e 14 dias
17/12/1970 – 9/11/1971	S. Des. Centro-Oeste - Sudeco	Serv. Público	0 ano 10 meses e 28 dias
10/11/1971 – 13/11/1972	Ass. Ensino Pro – UDF	S. Público Federal	0 ano 9 meses e 0 dia
14/11/1972 – 22/12/1974	Min. das Comunicações	S. Público Federal	2 anos 1 mês e 9 dias
28/12/1974 – 25/2/1991	Fund. Univ. Brasília – FUB	Professor	16 anos 1 mês e 27 dias (2)
-	Fund. Univ. Brasília – FUB	Lic. Especial, dobro	1 ano 6 meses e 0 dia
TOTAL			35 anos 1 mês e 21 dias

Desse total (35 anos, 1 mês e 21 dias), devem ser deduzidos os períodos assinalados com (1) e (2), por terem sido computados para aposentadoria na FUB. Assim, restariam, apenas, 16 anos, 2 meses e 15 dias para a aposentadoria no IPEA, conforme quadros a seguir.

Períodos considerados para a inativação na FUB (fl. 1.677 do volume 12 e fl. 850 do volume 6, sem detalhamentos; ver também fl. 5 do anexo 7):

PERÍODO	ÓRGÃO	CARGO	TEMPO UTILIZADO
6/8/1966 – 25/2/1995	Fund. Univ. Brasília – FUB	Professor	28 anos 6 meses e 9 dias
-	Fund. Univ. Brasília – FUB	Lic. Especial, dobro	2 anos 6 meses e 0 dia
TOTAL			31 ano 0 mês e 9 dias

Períodos em que foi detentor de cargo em comissão na FUB (fl. 850 do volume 6):

PERÍODO	ÓRGÃO	CARGO	TEMPO DE EXERCÍCIO
31/7/1967 – 16/8/1967	Fund. Univ. Brasília – FUB	FG-1	0 ano 0 mês e 15 dias
17/8/1967 – 6/6/1969	Fund. Univ. Brasília – FUB	FC-05	1 ano 9 meses e 19 dias
28/11/1991 – 25/6/1993	Fund. Univ. Brasília – FUB	DAS	1 ano 6 meses e 27 dias
TOTAL			3 anos 5 meses e 1 dia

Conforme demonstram as tabelas, os fatos apontados no relatório de auditoria não decorrem, como alega o recorrente, ‘simplesmente da forma de arrolamento efetuado pelo IPEA em seu Quadro de Detalhamento de Tempos Averbados...’, o qual incluiu o período trabalhado na FUB, de 6/8/1966 a 6/6/1969, desconsiderando o tempo em que trabalhou no Banco Regional de Brasília – BRB, durante o período de 22/6/1967 a 16/12/1970’. Nem ‘trata-se de um procedimento inadequado a suas circunstâncias...’. Quanto às estranhas contas sugeridas pelo recorrente, em seu pedido (fls. 2/3), elas são totalmente inexequíveis.

Na verdade, um confronto entre as contagens de tempo de serviço feitas no IPEA e na FUB revelaram a insustentabilidade das alegações do recorrente, ao mesmo tempo que evidenciaram irregularidade também no período de 28/12/1974 a 25/12/1991, que foi contado em dobro, uma vez pela FUB e outra pelo IPEA. Está plenamente consolidado, tanto no seio desta Corte de Contas, como nos diversos tribunais do País, que ‘é vedada a contagem de tempo de serviço concomitante para duas aposentadorias distintas’. Assim, apenas uma das aposentadorias deverá prevalecer. Sobre essas ocorrências, a Sefip deverá pronunciar-se quando analisar o ato de aposentadoria do recorrente na FUB, sob pena de vermos perpetrar mais uma ilegalidade.

Como o recorrente não fez prova de suas alegações, o que lhe cabia fazer, por meios válidos, limitando-se a requerer a este Tribunal que as fizesse (fl. 3 do anexo 7), e, por todo o já exposto, falecem, por inócuos, todos os argumentos do recorrente.



4.4. Ana Lúcia Galinkin:

4.4.1. alegou a existência de erro material a ser corrigido;

4.4.2. destacou pontos do relatório de auditoria que, a seu juízo, operariam a seu favor (fls. 1.187/1.240 do volume 9).

Relativamente a Ana Lúcia Galinkin, este Tribunal determinou à FUB que adotasse medidas para excluí-la do regime de dedicação exclusiva. A recorrente ingressou no MCT em 17/3/1980, aposentando-se em 3/5/1995, com proventos proporcionais a 25/30 (fls. 1.507/1.510 do volume 11). O ato concessório dessa aposentadoria tem indícios de irregularidade na contagem do tempo de serviço (ver tabela). Foi admitida na FUB em 17/8/1972, por concurso público, como Professor de 3º Grau. Processada reintegração na FUB, em 17/8/1995, mediante anistia, sem registro do afastamento correspondente. À primeira vista, cabe razão à recorrente quando alega não ter havido concomitância entre o exercício do cargo de Professor na FUB e sua atividade no MCT, o que afastaria o impedimento de sua inclusão no regime de DE. Todavia, outros aspectos devem ser levados em consideração antes que se forme qualquer juízo de valor sobre a questão.

Documento constante da fl. 1.192 do volume 9 informa que os períodos laborais considerados para a aposentação junto ao CNPq foram os seguintes:

Períodos considerados para a inativação junto ao CNPq:

PERÍODO	ÓRGÃO	CARGO	TEMPO UTILIZADO	NOTA
1/1/1964 – 31/7/1965	CNEC	Não informado	304 dias	
21/10/1966 – 31/12/1969	Fac. Ciências Médicas	Não informado	1.167 dias	
1/3/1970 – 30/6/1970	Fac. Ciências Médicas	Não informado	122 dias	
1/8/1970 – 31/12/1970	Centro de Ac. Psicológico	Não informado	153 dias	
14/9/1970 – 1/2/1971	Centro Educ. da Floresta	Não informado	32 dias	
1/3/1972 – 11/11/1972	CEUB	Não informado	169 dias	
17/8/1972 – 10/11/1976	FUB	Não informado	1.546 dias	(4)
1/12/1983 – 30/4/1985	Autônomo	Não informado	516 dias	(1)
2/5/1985 – 30/6/1987	Fund. José Pinheiro (?)	Não informado	790 dias	(2)
17/3/1980 – 1/5/1995	CNPq	Não informado	4.158 dias	(3)
-	CNPq	Lic. Esp. Dobro	180 dias	
TOTAL			25 anos 3 meses e 22 dias	

Desse total (25 anos, 3 meses e 22 dias), devem ser excluídos os valores assinalados com (1) e (2), por serem concomitantes com (3). Assim, restar-lhe-ia somente o tempo líquido de 21 anos, 8 meses e 21 dias. Não existe previsão legal para aposentaria voluntária, com esse tempo de serviço. Além do mais, o documento de fls. 1.206/1.207 do volume 9 informa que o tempo a ser considerado para uma possível aposentadoria na FUB é o que vai de 11/11/1976 até 28/5/2003, num total de 9.695 dias, sem nele incluir o período de 17/8/1972 a 10/11/1976, contado para a aposentadoria no CNPq, como de atividade na FUB. Esse fato me despertou a atenção, por isso, tratei de examiná-lo com mais cuidado. Desse exame, resultou o encontrar, às fls. 1.239/1.240 do volume 9, que, no mesmo período de 17/8/1972 a 10/11/1976, a recorrente não esteve em atividade na FUB, por estar em gozo de licença sem ônus, para trato de interesse particular. Destarte, seria também questionável a utilização do período laboral assinalado com (4). Cabe à Sefip diligenciar no sentido de melhor apuração dessa ocorrência e das eventuais medidas para saná-la, se for o caso.



Quanto a tão falada aposentadoria, na FUB, se foi concedida, não consta dos registros deste Tribunal, devendo ser provocada a Sefip para manifestar-se sobre esse fato, inclusive, observando a pertinência das sugestões feitas pelo Procurador-Geral da FUB à fl. 1.238 do volume 9.

Quanto à percepção de remuneração por DE, foco central da presente discussão, entendo que não há óbice, enquanto na atividade. Esse é, em síntese, o teor dos arestos citados na análise do item 4.1.2. Entretanto, a mesma autorização não se estende aos casos de aposentadorias cumulativas quando se trate de ex-servidores alcançados pelos efeitos da anistia prevista na Emenda Constitucional nº 26/1985. Nesses casos, o entendimento é outro. A Sefip deverá examinar esse aspecto, mediante confronto das aposentadorias, quando surgir a oportunidade.

Ipsa facto, entendo que se possa dar provimento ao pedido da recorrente, no sentido de excluí-la da Lista de Achados nº 5, bem como de tornar insubsistente, em relação a ela, o item 9.1.2 do acórdão recorrido. Tudo isso, sem embargo de que se tome as providências necessárias ao saneamento das falhas apontadas e relatadas na presente instrução.

Conclusão

5. Isto posto, proponho ao Tribunal que conheça dos presentes pedidos de reexame para, no mérito:

5.1. negar provimento ao pedido de Marta Cavalcanti Teixeira, mantendo as determinações de excluí-la do regime de dedicação exclusiva e de promover a correção da contagem do seu tempo de serviço, com os ajustes daí decorrentes;

5.2. conceder provimento parcial ao pedido de Fernando Luiz Kratz, mantendo a determinação de excluí-lo do regime de dedicação exclusiva, mas suspendendo a determinação de exigir dele a opção pelos proventos de um dos cargos até que seja apreciado o ato concessório de sua aposentadoria junto à FUB;

5.3. negar provimento ao pedido de Luiz Picarelli, mantendo a determinação de corrigir a contagem do seu tempo de serviço, com os ajustes daí decorrentes;

5.4. conceder provimento ao pedido de Ana Lúcia Galinkin, tornando insubsistente, apenas em relação a ela, o item 9.1.2 do acórdão combatido, no sentido de excluir seu nome da Lista de Achados nº 5, reconhecendo-lhe o direito de perceber remuneração por DE, mas apenas enquanto permanecer em atividade na FUB;

5.5. determinar à Sefip que, no exercício de suas atribuições, e levando em consideração os novos elementos só agora trazidos à luz, tome providências imediatas no sentido de:

5.5.1. examinar o ato de concessão de aposentadoria a Marta Cavalcanti Teixeira no cargo de Professor de Ensino Superior da FUB (fls. 69/73), por conter fortes indícios de ilegalidade (aposentadoria voluntária proporcional com 11 anos de serviço não tem previsão legal);

5.5.2. examinar os procedimentos adotados quando da admissão de Marta Cavalcanti Teixeira na FUB, em conjunto/confronto com os atos de aposentadoria naquela Universidade e no Ministério da Saúde e à luz dos elementos agora apontados;

5.5.3. autuar e examinar o ato de aposentadoria de Fernando Luiz Kratz (fls. 58/62), confrontando-o com o ato de aposentadoria na UFG (fls. 64/68), no sentido de verificar a necessidade de se restabelecer a determinação no sentido de que exerça a opção por um dos proventos;

5.5.4. autuar e examinar o ato de aposentadoria de Luiz Picarelli (fls. 55/57) junto à FUB, Fernando Luiz Kratz (fls. 58/62), confrontando-o com o ato de aposentadoria no IPEA (fls. 50/54);

5.6. à vista do que consta na presente instrução, e nos termos do art. 260, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, rever, de ofício, para tornar insubsistente, o Acórdão nº 2.862/2006-TCU-2ª Câmara, que considerou legal a aposentadoria de Ana Lúcia Galinkin no Ministério da Ciência e Tecnologia, por conter fortes indícios de irregularidade insanável;

5.7. determinar à FUB que encaminhe imediatamente a este Tribunal o ato de aposentadoria de Ana Lúcia Galinkin, ou, se for o caso, informe as razões por que não o fez;

5.8. também se for o caso, orientar o MCT, no sentido de que poderá ser editado novo ato de aposentadoria para Ana Lúcia Galinkin, desde que expurgado das falhas apontadas, e que o novo ato deverá ser encaminhado para apreciação deste Tribunal na forma prevista na legislação aplicável;



5.9. dar ciência aos recorrentes, ao IPEA, ao CNPq, à FUB e à UFG, da decisão que for proferida.”

3. O então titular da Serur propôs a insubsistência do acórdão recorrido, por considerar não ter sido assegurado aos servidores afetados o exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme despacho a seguir reproduzido (fl. 122 do anexo 6):

*“Entendo existir vício insanável. O debate realizado no recurso mostra que as questões deveriam ter sido o objeto do devido contraditório. Estamos em processo de R.A. O histórico feito pelo Analista (fl. 106) mostra bem que direitos foram atingidos pela decisão do TCU. Mesmo o item 9.1.2, dada sua redação, restringe as possibilidades de defesa e, por isso, o princípio do contraditório **in concreto**. Aplica-se a Súmula Vinculante nº 3, do STF.*

4. O Ministério Público junto ao TCU emitiu parecer contrário às propostas lançadas pela unidade técnica, concluindo pela negativa de provimento aos pedidos de reexame, conforme segue (fl. 124 do anexo 6):

“Cuidam os autos de pedidos de reexame interpostos por Marta Cavalcanti Teixeira (anexo 5), Fernando Luiz Kratz (anexo 6), Luiz Picarelli (anexo 7) e Ana Lúcia Galinkin (anexo 8) contra o Acórdão nº 864/2006-TCU-Plenário.

2. Por meio do referido acórdão, ao examinar a auditoria realizada na Fundação Universidade de Brasília, com o objetivo de verificar irregularidades nos atos de concessão de aposentadorias dos servidores beneficiados pela anistia, o Plenário do TCU determinou a adoção de diversas providências no tocante às irregularidades encontradas.

3. Após analisar a matéria, o Analista opinou pelo conhecimento dos presentes recursos para, no mérito, ser-lhes negado provimento, nos termos do parecer de fls. 106/122 do volume 6).

4. Todavia, o Secretário da Serur manifestou-se pela insubsistência do acórdão, por entender existir vício insanável, eis que a oportunidade oferecida de ampla defesa aos interessados, no item 9.1.2, restringe essa possibilidade.

5. Registre-se, de início, que a oportunidade de ampla defesa indicada no acórdão deverá ser oferecida no momento da apreciação dos atos de aposentadoria de todos os interessados que ainda não foram examinados pela unidade especializada, no caso a Sefip. Para que o exame seja realizado, é indispensável que os órgãos envolvidos disponibilizem os atos concessórios no sistema Sisac do Tribunal.

6. Destaca-se ainda que a jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de ser aposentadoria um ato complexo. Isso significa que o ato somente será considerado juridicamente perfeito com o registro procedido pelo Tribunal.

7. Foram diversas as irregularidades apontadas pela Sefip nos processos de aposentadorias dos servidores beneficiados pela anistia, como, por exemplo, averbação de tempo de serviço para aposentadoria em outros órgãos, acumulação indevida de proventos de aposentadoria, recebimento indevido de benefícios decorrentes de exercícios de dedicação exclusiva e reintegração de servidores com base na Lei da Anistia sem a observância das formalidades exigidas na norma legal.

8. Também há indícios de que se possa dar provimento ao pedido de alguns dos recorrentes, mas somente depois de uma análise rigorosa de toda a documentação acostada aos autos em atendimento às determinações da Corte de Contas, a ser feita pela Sefip. Além disso, deverá aquela Secretaria analisar em conjunto/confronto todos os atos/processos pendentes, nos sistemas Sisac e/ou Processus, que guardem correlação com os fatos apontados no relatório de auditoria e no acórdão ora recorrido.

Dessa forma, esta representante do Ministério Público opina pelo conhecimento dos pedidos de reexame, mas para negar-lhes provimento, sugerindo ao Ministro-Relator que determine à Sefip que monitore o cumprimento das determinações presentes no acórdão.”

É o relatório.

VOTO



Os pedidos de reexame interpostos no presente processo de auditoria pelos servidores Ana Lúcia Galinkin, Fernando Luiz Kratz, Luiz Picarelli e Marta Cavalcanti Teixeira podem ser conhecidos por este Tribunal, por preencherem os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992.

2. Por pertinente, trago à colação a nova orientação sobrevinda da discussão travada na Sessão de 1/12/2010 acerca das disposições do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 e da convalidação de atos ilegais submetidos tardiamente à apreciação desta Corte, com base no princípio da segurança jurídica, tendo o Plenário deliberado no sentido de que, *“nos termos da jurisprudência do E. STF, o transcurso de longo lapso temporal entre a edição do ato e sua apreciação por parte deste Tribunal não converte atos ilegais em legais, mas gera tão somente a necessidade de instauração do contraditório e da ampla defesa para a validade do processo.”*

3. De fato, é este o entendimento prevalecente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, conforme o MS nº 24.664/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe nº 23/2011, publicado em 4/2/2011, e, na mesma linha, o MS nº 25.116/DF, Relator Ministro Ayres Brito, DJe nº 27/2011, publicado em 10/2/2011.

4. Cumpre acentuar que esta Corte de Contas proferiu o Acórdão nº 3.245/2010-TCU-Plenário, dispondo sobre prazos a serem observados para a prévia oitiva da interessada, **in verbis**:

“9.8. esclarecer que, nos termos da jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, o termo inicial para contagem do prazo de cinco anos, a partir do qual deve ser instaurado o contraditório, consiste não na data da edição do ato, mas na data do seu ingresso no TCU.”

5. Posteriormente, o Tribunal proferiu o Acórdão nº 587/2011-TCU-Plenário, confirmando a data de ingresso do ato nesta Corte de Contas como marco inicial para contagem dos prazos fixados no Acórdão nº 3.245/2010-TCU-Plenário:

“9.2. reconhecer que o TCU, diante de constatação que possa levar à negativa de registro de ato de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, deve assegurar ao(s) interessado(s)/beneficiário(s) a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sempre que transcorrido lapso temporal superior a cinco anos quando da apreciação, sem prejuízo do encaminhamento previsto no item 9.6 deste acórdão;

9.3. deixar assente que o prazo de cinco anos, ao término do qual deve ser instaurado o contraditório, é contado a partir da entrada do ato no TCU, observada a orientação contida no item 9.6 da presente deliberação;

(...)

9.6. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) e à Consultoria Jurídica (Conjur) que acompanhem o avanço dos debates e da jurisprudência no âmbito do STF sobre as questões objeto destes autos, submetendo à Presidência do Tribunal, tão logo consolidado o entendimento daquela Corte a respeito do tema, os estudos necessários à definição do assunto nesta Casa, inclusive, se for o caso, anteprojeto de norma que contemple a incorporação, na Resolução-TCU nº 206/2007, dos preceitos que se fizerem necessários à regulamentação definitiva da matéria, sem prejuízo das medidas cabíveis junto à Comissão de Jurisprudência, para que seja atualizada a redação da Súmula-TCU nº 256, afora as providências de normatização a que se referem os itens 72 a 82 do voto que fundamenta esta deliberação.”

6. Neste contexto, se os atos de concessão de aposentadoria tiverem sido encaminhados para apreciação por esta Corte de Contas há menos de cinco anos, não se faz necessária a prévia oitiva dos interessados, ficando também afastada a aplicação da tese por muitos defendida de convalidação de ato ilegal em decorrência do transcurso do tempo.

7. No mérito, deixo de dar acolhida aos pareceres emitidos nos autos, por entender que os recursos merecem serem providos, de modo a propiciar que os atos de aposentação dos recorrentes sejam examinados pela unidade técnica especializada com base nos novos elementos por eles trazidos aos autos.

8. Essa solução permite que a legalidade do ato de concessão de aposentadoria seja apreciada pelo Tribunal em processo específico a ser autuado para tal fim, em consonância com as normas legais e



regulamentares, bem como a sistemática estabelecida na Instrução Normativa TCU nº 55/2007 e na Resolução TCU nº 206/2007, alterada pela Resolução TCU nº 237/2010.

9. Com relação à professora Ana Lúcia Galinkin, que ainda está em atividade na Fundação Universidade de Brasília, verifica-se que a sua reintegração se deu após aposentadoria do cargo anteriormente ocupado no Ministério da Ciência e Tecnologia.

10. O ato de aposentadoria de Fernando Luiz Kratz, no cargo de Professor Adjunto IV, DE, foi autuado no TC 028.374/2009-8. Por meio do item 9.6.1 do Acórdão nº 2.902/2011-TCU-2ª Câmara, Sessão de 17/5/2011, o Tribunal determinou à Sefip que providenciasse o destaque dos atos enviados a este Tribunal há mais de cinco anos, entre eles o do inativo Fernando Luiz Kratz, para exame em processo separado, promovendo-se a oitiva dos interessados acerca das irregularidades apontadas naqueles autos.

11. Quanto ao ato de concessão de aposentadoria a Luiz Picarelli, no cargo de Professor de 3º Grau, DE, consulta ao sistema Sisac indica que ainda se encontra aguardando parecer do Controle Interno.

12. Já o ato de aposentadoria de Marta Cavalcanti Teixeira, no cargo de Professor Adjunto IV, DE, autuado no TC 012.255/2007-0, foi considerado legal mediante relação, conforme Acórdão nº 24/2008-TCU-2ª Câmara, Sessão de 29/1/2008.

13. Por fim, deixo de acolher as determinações sugeridas, por não serem imprescindíveis para a adoção das providências a cargo da unidade técnica especializada, bastando encaminhar-lhe o presente processo.

14. Dessa forma, deve ser dado provimento aos pedidos de reexame formulados por Ana Lúcia Galinkin, Fernando Luiz Kratz, Luiz Picarelli e Marta Cavalcanti Teixeira, tornando insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5, 9.9.1.1.7, 9.9.1.1.8, 9.9.1.1.15 e 9.9.2 do Acórdão nº 864/2006-TCU-Plenário em relação aos recorrentes.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

ACÓRDÃO Nº 1545/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.289/2004-0

2. Grupo II – Classe I – Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)

3. Recorrentes: Ana Lúcia Galinkin (CPF 090.500.001-34), Fernando Luiz Kratz (CPF 107.849.770-20), Luiz Picarelli (CPF 000.497.781-53) e Marta Cavalcanti Teixeira (CPF 438.617.177-00)

4. Unidade: Fundação Universidade de Brasília

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler

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

7. Unidades Técnicas: Sefip e Serur

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedidos de reexame interpostos pelos servidores Ana Lúcia Galinkin, Fernando Luiz Kratz, Luiz Picarelli e Marta Cavalcanti Teixeira contra o Acórdão nº 864/2006-TCU-Plenário, que expediu determinações à Fundação Universidade de Brasília, visando à correção de impropriedades detectadas em auditoria realizada na área de pessoal da entidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, em:



9.1. conhecer dos presentes pedidos de reexame, para, no mérito, dar-lhes provimento, de modo a tornar insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5, 9.9.1.1.7, 9.9.1.1.8, 9.9.1.1.15 e 9.9.2 do Acórdão nº 864/2006-TCU-Plenário em relação aos servidores Ana Lúcia Galinkin, Fernando Luiz Kratz, Luiz Picarelli e Marta Cavalcanti Teixeira;

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e à Fundação Universidade de Brasília;

9.3. encaminhar o presente processo à Sefip, para as providências que se fizerem necessárias em função dos novos elementos incluídos nos autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1545-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-013.745/2011-5

Natureza: Representação

Interessado: Tribunal de Contas da União

Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A

Sumário: Representação com pedido de medida cautelar. Concorrência. Contratação de serviços de gerenciamento e assessoria técnica na implantação de ferrovia. Irregularidades no edital. Conhecimento. Índícios de sobrepreço e outros erros no orçamento. Proposta técnica deficiente. Projeto básico com falhas graves. Presença dos pressupostos para a concessão da medida. Deferimento. Oitiva. Apensamento ao TC 010.665/2011-0, para análise de mérito, dada a similaridade do assunto.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela 1ª Secex, com pedido de medida cautelar, acerca de irregularidades na Concorrência nº 3/2011, promovida pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A – Valec para a contratação de serviços de gerenciamento e assessoria técnica na implantação da EF 354 (Ferrovia de Integração Centro Oeste - FICO, de Lucas do Rio Verde até a intercessão com a Ferrovia Norte Sul – FNS), com valor estimado, em setembro de 2010, de R\$ 37.035.860,97.

2. A unidade técnica informa, preliminarmente, que no TC 010.665/2011-0 foi analisada pela Secex/RJ uma representação em desfavor da Concorrência nº 2/2011 da Valec, na qual se constatou as seguintes irregularidades:



2.1. atribuição de critérios subjetivos de pontuação da proposta técnica, relativamente aos quesitos "Conhecimento do Problema" e "Plano de Trabalho", contrariando o princípio do julgamento objetivo previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93;

2.2. indício de sobrepreço nos valores orçados pela Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., que remontaria a valores acima de R\$ 6.773.819,86, representando um fator de sobrepreço de 30%;

2.3. ausência de detalhamento do percentual de despesas indiretas (**overhead**) e encargos sociais, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 7º, § 2º, inciso II; e art. 40, § 2º, incisos II e IV, todos da Lei nº 8.666/93;

2.4. ausência da decomposição do item "Viagens" do Anexo X E do Edital da Concorrência nº 2/2011 em seus custos unitários (passagens aéreas, estadas e hospedagem, alimentação e deslocamentos do aeroporto/hotel/Valec), em detrimento do parágrafo 2º, incisos I e II, do art. 7º da Lei nº 8.666/93;

2.5. ausência do devido detalhamento dos principais produtos esperados para cada macro atividade prevista no item 4.0 (Escopo do Serviço) do Anexo I do Termo de Referência do edital da Concorrência nº 2/2011, com o respectivo cronograma para sua realização, deixando assim de atender aos elementos necessários, descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, à caracterização do projeto básico do certame.

3. Em razão dessas irregularidades, o Ministro Raimundo Carreiro determinou, cautelarmente, em 23/5/2011, a paralisação do certame pela Valec.

4. Segundo a 1ª Secex, na Concorrência nº 3/2011 (peça 7), as mesmas irregularidades verificadas pela Secex/RJ se repetem, visto que, com exceção do objeto, as demais cláusulas editalícias são idênticas às da Concorrência nº 2/2011 (peça 9).

5. Segue a análise da Concorrência nº 3/2011, com os indícios de irregularidade encontrados no seu edital, feita pela 1ª Secex, que ressalva o aproveitamento, no seu exame, de boa parte da instrução da Secex/RJ constante do TC 010.665/2011-0, ainda que, na presente instrução (peça 10), tenham sido foram abordadas falhas e irregularidades que não foram ali tratadas.

"Proposta técnica vaga e com julgamento subjetivo"

3.6 O módulo 2.3 do Anexo II – Indicações Particulares - da Concorrência 3/2011 estabelece o peso 8 para a proposta técnica e o peso 2 para a proposta de preços (peça 7, p. 56).

3.7 A proposta técnica é composta de quatro itens pontuáveis: 'Conhecimento do Problema', 'Plano de Trabalho', 'Equipe Técnica de Nível Superior' e 'Capacidade Técnica da Proponente' (peça 7, p. 53).

3.8 O problema encontra-se nos itens 'conhecimento do problema' e 'plano de trabalho' que, juntos, podem alcançar o total de 50 dos 92 pontos distribuídos para a nota técnica.

3.9 Estes dois itens e seu julgamento foram descritos de maneira vaga, conforme abaixo reproduzido (peça 7, p. 48):

'1.1 Conhecimento do Problema'

A proponente deverá demonstrar que tem pleno conhecimento dos trabalhos a que concorre, devendo apresentar dados específicos do trecho (situação atual, problemas que venham afetar o andamento das obras, trechos a serem subconcedidos etc.), vinculando-se sempre ao escopo do Anexo I – Termo de Referência.

A exposição do Conhecimento do Problema deverá ser efetuada em, no máximo, 25 (vinte e cinco) páginas. Caso seja ultrapassada a quantidade máxima de páginas indicadas, aquelas últimas que ultrapassarem este limite serão completamente desprezadas, independentemente do reflexo que venha a causar na análise da Proposta Técnica.

1.1.1 Critérios de Pontuação:

TEMAS A SEREM ABORDADOS PONTUAÇÃO MÁXIMA

Situação Atual do Trecho 12,0

Análise Geral dos Serviços 8,0

TOTAL 20,0



Não abordado / Erroneamente abordado: O texto não aborda o tema indicado e as informações não correspondem ao objeto da proposta; texto e informações contraditórios, erros graves na abordagem dos temas – 0,0 (zero).

Abordado de forma Insuficiente: Texto e informações incompletas; tópicos do problema / objeto não abordado; conjunto de informações insuficientes para compreensão completa do tema abordado – 60% (sessenta por cento) do quesito.

Corretamente Abordado: Texto com informações completas sobre o tema, coerente, claro, objetivo e inovador, excelente padrão de apresentação pela clareza e domínio dos temas – 100% (cem por cento) do quesito.

1.2 Plano de Trabalho

Deverá ser decorrente dos objetivos do presente edital e conforme escopo de trabalho constante do Anexo I - Termos de Referência.

Deverá abordar, de forma clara e justificada, os seguintes pontos básicos:

Descrição da Metodologia - relacionar e indicar as atividades que serão desenvolvidas e indicar, de forma detalhada, para cada uma das atividades a serem executadas, a metodologia a ser adotada, a sequência metodológica e os produtos a serem apresentados, tudo na mais estreita coerência com o Conhecimento do Problema apresentado. As etapas da metodologia proposta deverão ser sintetizadas através de fluxograma específico, envolvendo todos os procedimentos previstos. Pontos de controle deverão ser definidos a fim de que a VALEC possa exercer pleno acompanhamento dos serviços.

Descrição da Estrutura Organizacional - com base no Conhecimento do Problema e na metodologia proposta para execução dos serviços, descrever a forma como pretende organizar-se para executar os serviços (recursos humanos e materiais), especificando as áreas de atuação dos profissionais integrantes da equipe técnica-administrativa que será disponibilizada, com apresentação de organograma, discriminando as atribuições dos vários setores.

Nesta parte, a proponente deverá expor o seu Plano de Trabalho, em no máximo 30 (trinta) páginas. Caso seja ultrapassada a quantidade máxima de páginas indicadas, aquelas últimas que ultrapassarem este limite serão completamente desprezadas, independentemente do reflexo que venha a causar na análise da Proposta Técnica.

1.2.1 Critérios de Pontuação

A pontuação a ser efetivamente atribuída decorrerá do confronto entre os textos correspondentes apresentados pelas Licitantes, considerando na apreciação a coerência e adequação com os objetivos e o escopo desta licitação.

Na atribuição de notas relativas ao Plano de Trabalho serão observados os seguintes critérios:

TEMAS A SEREM ABORDADOS PONTUAÇÃO MÁXIMA

Descrição da Metodologia 15,00

Fluxograma 4,0

Descrição da Estrutura Organizacional 8,0

Organograma 3,0

TOTAL 30,0

Não abordado / Erroneamente abordado: O texto não aborda o tema indicado e as informações não correspondem ao objeto da proposta; texto e informações contraditórios, erros graves na abordagem dos temas – 0,0 (zero).

Abordado de forma Insuficiente: Texto e informações incompletas; tópicos objeto não abordado; conjunto de informações insuficientes para compreensão completa do tema abordado – 60% (sessenta por cento) do quesito.

Corretamente Abordado: Texto com informações completas sobre o tema, coerente, claro, objetivo e inovador, excelente padrão de apresentação pela clareza e domínio dos temas – 100% (cem por cento) do quesito.'

3.10 A elaboração do 'plano de trabalho', em especial do subitem 'Descrição da Metodologia', pela contratada demonstra que a Valec não elaborou o projeto básico de sua licitação com todos os detalhes exigidos pela Lei 8.666/93. Cabe à Valec indicar as atividades a serem desenvolvidas pela



empresa, e não a esta informar o que vai fazer. E é dever da Valec estabelecer os controles, e não deixar para a empresa delimitar o que deve ser fiscalizado. Isto é uma afronta gravíssima aos arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I, § 4º, que tratam do projeto básico e da exigência de quantitativo de serviços na Lei 8.666/93.

3.11 O julgamento dos itens ‘Conhecimento do Problema’ e ‘Plano de Trabalho’ é totalmente subjetivo, vez que não há padrão a ser seguido.

3.12 Primeiramente, a redação do que deve ser abordado em cada item não é precisa, de modo que cada licitante elaborará uma proposta técnica com conteúdo diferente.

3.13 E a forma de julgamento também não possui um direcionamento preciso. Como não há padrão de preenchimento das propostas técnicas, tampouco haverá precisão no que será considerado ‘não abordado’, ‘abordado de maneira insuficiente’ ou ‘abordado de maneira suficiente’.

3.14 Para ilustrar essa subjetividade basta imaginar que, caso o julgamento fosse efetuado por gestores diferentes individualmente, cada um deles atribuiria nota diversa ao licitante, de acordo com o seu talante, de acordo com o seu entendimento do que deve constar no ‘conhecimento do problema’ e no ‘plano de trabalho’ e se o assunto foi abordado ou não e de maneira suficiente ou insuficiente.

3.15 Essa falta de critérios objetivos de julgamento fere vários artigos da Lei 8.666/93: o art. 3º que estabelece o princípio do julgamento objetivo; o art. 40, inciso VII, o qual determina que o edital deve conter critérios para julgamento com disposições claras e parâmetros objetivos; o art. 44, § 1º, que veda a utilização de critérios subjetivos no julgamento que possam interferir na igualdade entre os licitantes; e o art. 45 que estabelece que a comissão deve realizar julgamento objetivo, ‘de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle’.

Sobrepreço no orçamento da Valec

3.16 O Anexo X A – demonstrativo da composição de preço orçado, estabelece como encargos sociais o percentual de 87,54% sobre os valores dos salários e custos administrativos (**overhead**) de 40% sobre os salários (peça 7, p. 98).

3.17 Todavia, esses percentuais estão em desacordo com julgados recentes do TCU, como o Acórdão 629/2011 – Plenário, onde se demonstra aceitação pelo Tribunal dos percentuais de 84,04% para encargos sociais e 30% para custos administrativos no DNIT.

3.18 A Valec não seguiu em seu orçamento as tabelas de custos do Sinapi e do DNIT. Isto fere a Lei 12.309/2010 que trata da LDO de 2011:

‘Art. 127. O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

§ 1º O disposto neste artigo não impede que a Administração Federal desenvolva sistemas de referência de preços, aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção daqueles de que trata o caput, devendo sua necessidade ser demonstrada por justificação técnica elaborada pelo órgão mantenedor do novo sistema, o qual deve ser aprovado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e divulgado pela internet.

§ 2º Nos casos de itens não constantes dos sistemas de referência mencionados neste artigo, o custo será apurado por meio de pesquisa de mercado e justificado pela Administração.

§ 3º Na elaboração dos orçamentos de referência, serão adotadas variações locais dos custos, desde que constantes do sistema de referência utilizado.

§ 4º Deverá constar do projeto básico a que se refere o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive de suas eventuais alterações, a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias, as quais deverão ser compatíveis com o projeto e os custos do sistema de referência, nos termos deste artigo.



§ 5º Ressalvado o regime de empreitada por preço global de que trata o art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei nº 8.666, de 1993:

(...)

III - somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, poderão os custos unitários do orçamento-base da licitação exceder o limite fixado no caput e § 1º deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.'

3.19 A não adoção dessas tabelas agrava a questão do sobrepreço no orçamento da Valec pois vários itens estão bem acima dos dois parâmetros.

3.20 Por exemplo, os valores adotados pela Valec para os salários do pessoal de nível superior a ser alocado (peça 7, p. 105) estão muito acima dos estabelecidos pelo DNIT para os mesmos serviços (peça 8). Em setembro de 2010 a Valec estabeleceu o salário do consultor em R\$ 13.480,35/mês, enquanto em abril de 2011 o DNIT pagou para o mesmo cargo o montante de R\$ 10.902,88/mês. O coordenador central para a Valec custa R\$ 11.023,62, e para o DNIT esse mesmo profissional deve ser remunerado em R\$ 8.177,16.

3.21 Considerando esse inchaço nos valores a serem pagos ao pessoal de nível superior, deve ser exigido da Valec que apresente as razões técnicas para os salários do pessoal de nível técnico e de apoio administrativo, pois não foi possível comparar tais categorias com os serviços descritos na planilha do DNIT.

3.22 Os números adotados pela Valec para os veículos que estarão disponíveis para a equipe contratada (peça 7, p. 107) também estão acima dos relacionados pelo DNIT para os mesmos bens (peça 8).

3.23 No DNIT, em abril/2011, um veículo sedã de até 115 cv era cotado por R\$ 2.785,31/mês. Na Valec, em setembro/2010, o mesmo carro custa R\$ 3.085,00/mês. A picape custa R\$ 6.760,00/mês para a Valec e para o DNIT 3.958,16.

3.24 O mobiliário a ser utilizado pela equipe no contrato da Valec tem o custo de R\$ 1.615,00/mês (peça 7, p. 108). No DNIT tal mobiliário é remunerado em R\$ 579,61/mês (peça 8).

3.25 Acrescente-se, ainda, que se discute no Tribunal a questão do lucro máximo aceitável. No Acórdão 325/2007 – Plenário, o lucro máximo para obras de linhas de transmissão e subestações foi fixado em 9,96%. No Acórdão 157/2009 – Plenário, a margem de lucro discutida foi de 3%. No Acórdão 2483/2008 – Plenário, a bonificação analisada foi de 8,5%. Normalmente essas taxas são obtidas por comparação com outras empresas do mercado que realizam o mesmo serviço.

3.26 É necessário, então, que a Valec apresente as justificativas técnicas para a adoção da taxa de 12% para a remuneração da empresa.

3.27 Se forem considerados no cálculo do sobrepreço somente os itens cujos valores estão comprovadamente altos – que são mão de obra de nível superior, encargos sociais, custos administrativos, veículos e mobiliário –, a diferença será de R\$ 4.359.042,66.

3.28 A demonstração do cálculo acima encontra-se em anexo a esta instrução.

3.29 Deve ser frisado que esse sobrepreço pode ser ainda maior, se a Valec não conseguir justificar os valores de salários adotados para o pessoal de nível médio e de apoio administrativo, a taxa de lucro adotada e ainda as despesas fiscais, cuja discussão se faz a seguir.

Ausência de detalhamento dos percentuais de encargos sociais, custos administrativos e despesas fiscais

3.30 O orçamento da Valec somente estabeleceu os valores finais dos encargos sociais (87,54% sobre os salários), dos custos administrativos (40% sobre os salários), também chamados de **overhead**, e das despesas fiscais (16,62% sobre o total das despesas) (peça 7, p. 98).

3.31 Essa falta de detalhamento dos itens que compõem os encargos sociais, os custos administrativos e as despesas fiscais choca-se com dispositivos da Lei 8.666/93: o art. 6º, inciso IX, alínea 'f', que impõe a necessidade de detalhamento do custo global, e o art. 7º, § 2º, inciso II, o qual estabelece como condição para licitação a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.



3.32 A Valec já foi alertada para a necessidade de explicitar em seus editais a composição do percentual de **overhead** e de encargos sociais utilizado em seu orçamento-base, conforme trecho do Acórdão 2115/2010 - Plenário, a seguir reproduzido:

*‘9.4. alertar à Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S/A para que nos próximos certames licitatórios, quando da elaboração das planilhas de referência para contratações de supervisoras, explicita a composição do **overhead** e dos encargos sociais que estão sendo utilizados na formação dos preços e exija que os licitantes façam o mesmo em relação às suas propostas;’*

3.33 Vale registrar ainda o Enunciado da Súmula 258 deste Tribunal (Exigência de detalhamento do orçamento):

‘As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.’

3.34 A exigência do detalhamento das despesas fiscais é necessária para verificar se a empresa não está incluindo impostos que não podem ser repassados à contratante, segundo a jurisprudência do TCU. Por exemplo, no Acórdão 19/2009 – Plenário, o Ministro Augusto Nardes assim se pronunciou sobre o assunto:

‘12. Ademais disso, o terceiro questionamento da 1ª Secex, relativo ao ressarcimento de custos com o IRPJ e a CSLL, é totalmente procedente, reforçando a ilegalidade do certame. Com efeito, a unidade técnica verificou que o percentual relativo aos impostos está indevidamente inflado com os referidos tributos diretos. O reembolso desses tributos é, de fato, irregular, como já decidiu este Tribunal ao proferir o Acórdão nº 325/2007-Plenário, cujo subitem 9.1.1 diz que ‘os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do LDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante’. Nesse mesmo sentido, há também o Acórdão nº 950/2007-Plenário, por mim relatado.’

3.35 Em razão dessa irregularidade, foi feita a seguinte determinação:

‘9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, com fulcro no art. 45 da Lei nº 8.443/1992 e § 6º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993, no prazo de 15 dias, adote as providências necessárias para a anulação do Edital da Concorrência nº 281/2006, em face da ilegalidade da previsão de ressarcimento de tributos diretos à contratada, contrariando a jurisprudência desta Corte, e de estimação excessiva dos meios necessários à supervisão ambiental objetivada;’

3.36 Logo, é necessário que a Valec se justifique por essas falhas e apresente a composição dos encargos sociais, custos administrativos e despesas fiscais.

Não comparação com os preços de mercado dos valores a serem ressarcidos à contratada

3.37 A Valec juntou ao edital a sua norma NGL-12-18-001 que trata de ‘medição e pagamentos de serviços de consultoria’ (peça 7, p. 60 a p. 66).

3.38 O item 7 dessa norma traz uma série de serviços que podem ser reembolsados às contratadas, independente de previsão contratual:

‘7.1 Serão reembolsadas, excepcionalmente, as despesas eventuais e necessárias, desde que não previstas na proposta da contratada, realizadas com:

- consultores e assessores não constantes do quadro técnico/administrativo da contratada, porém enquadráveis na categoria Assessoria Técnica Especial;
- passagens aéreas e terrestres;
- hospedagem e alimentação;
- deslocamento do aeroporto/hotel/VALEC e outros ligados à execução dos serviços;
- locação de veículos, aeronaves e outros;
- locação de equipamentos de informática;
- locação de equipamentos de georeferenciamento e de topografia;
- serviços gráficos;
- despesas postais.’



3.39 O problema é que a norma NGL-12-18-001 não estabelece a obrigatoriedade de comprovar que os valores a serem reembolsados estão de acordo com os preços de mercado. Este problema é bem sensível no caso de alguns itens como locação de veículos, aeronaves, equipamentos, passagens aéreas e profissionais não constantes na planilha de custos cujos valores podem variar bastante.

3.40 Deve ser exigido para o pagamento a apresentação de pelo menos três propostas de preços, de forma a comprovar que os serviços ofertados são os mais vantajosos para a Administração, conforme previsto no art. 3º da Lei 8.666/93.

Projeto básico com falhas graves

3.41 O 'Anexo I – Termo de Referência', na parte que cuida da descrição dos serviços a serem desenvolvidos pela contratada (peça 7, p. 36 a p. 43), apresenta-se sem parâmetros precisos.

3.42 A Valec cita alguns documentos a serem confeccionados pela contratada como 'Plano de Ação' (peça 7, p. 38), Cadernos de Encargos (peça 7, p. 38 e 39), Relatórios Mensais e Parciais (peça 7, p. 39), Programa de Implementação (peça 7, p. 40), 'Plano Gerencial' (peça 7, p. 40), 'Relatórios Analíticos de Situação' (peça 7, p. 41), todavia, não estabelece o seu conteúdo técnico e o cronograma de envio.

3.43 Por exemplo, o 'Programa de Implementação' e o 'Plano Gerencial' que devem se prestar ao planejamento e controle da obra, são assim descritos (peça 7, p. 40):

'4.6 Planejamento e Controle

Caberá à contratada, no nível tático-operacional do gerenciamento, o detalhamento do Programa de Implementação do Projeto de Implantação da Ferrovia de Integração Centro-Oeste a ser estabelecido junto à VALEC.

Com base neste Programa de Implementação, deverá ser elaborado um plano gerencial que definirá as diretrizes de implantação da Ferrovia de Integração Centro-Oeste, respeitada a orientação de nível estratégico da VALEC.

Por reunir documentos fundamentais ao pleno desenvolvimento da Ferrovia de Integração Centro-Oeste, o Plano Gerencial constitui-se em elemento chave de coordenação geral, servindo de fonte de consulta ao longo de toda a execução dos trabalhos.

Assim sendo, o Plano Gerencial deverá ser atualizado mensalmente, de modo a incorporar eventuais acréscimos, alterações e/ou adequações decorrentes da própria evolução da Implantação da Ferrovia de Integração Oeste Leste ou que a prática assim o recomende.

Para atualização do Plano Gerencial deverá ser considerada a alocação de pessoal com visão de conjunto em empreendimentos multidisciplinares, adquirida através do exercício de funções de direção ou responsabilidade relevante nos mesmos.

O Plano Gerencial deve conter mecanismos de controle de prazos, custos e qualidade.

Com base neste Plano Gerencial, é detalhada a programação das atividades de implementação, utilizando ferramental que permite discernir prazos, dependências e tarefas críticas.

Esta programação deverá propiciar os ajustes necessários dos cronogramas financeiros utilizando o ferramental de informática mais adequado ao caso, em atualizações mensais.'

3.44 Não há conteúdo técnico, não há prazos, não há forma de controle.

3.45 Há diversos cargos a serem preenchidos, totalizando 111 profissionais dos quais 37 são de nível superior, 30 de nível médio e 44 de apoio administrativo (peça 7, p. 44). Todavia, o edital não descreve as atribuições específicas de cada categoria profissional, o que torna incerta a sua necessidade ou não para os serviços a serem realizados.

3.46 Essa falta de norteadores fica patente quando se constata que a Valec deixou para a contratada delimitar as atividades a serem desenvolvidas e a forma de fiscalização, ao exigir a apresentação de um 'Plano de Trabalho', subitem 'Descrição da Metodologia' na proposta técnica, conforme analisado no parágrafo 0 desta instrução.

3.47 A imprecisão no objeto da Concorrência 3/2011, constante no 'Anexo I – Termo de Referência', demonstra falhas graves no projeto básico da Valec, o que é uma desobediência aos arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I, § 4º, que tratam do projeto básico e da exigência de quantitativo de serviços na Lei 8.666/93.



4. CONCLUSÃO:

4.1 O edital da Concorrência 3/2011 está eivado das mesmas irregularidades graves que levaram à suspensão da abertura da Concorrência 2/2011 pelo Ministro Raimundo Carreiro em 23/5/2011 no TC 010.665/2011-0, ou seja:

4.1.1 *Proposta técnica cujos itens ‘Conhecimento do Problema’ e ‘Plano de Trabalho’ têm julgamento subjetivo, ferindo assim vários artigos da Lei 8.666/93: arts. 3º, 40, inciso VII, 44, § 1º, e 45;*

4.1.2 *Sobrepço no orçamento da Valec em razão da adoção de percentuais de encargos sociais e custos administrativos em desacordo com a jurisprudência do TCU, em especial o Acórdão 629/2011 – Plenário, e pela não utilização de preços para mão de obra, veículos e mobiliário constantes no Sicro e no Sinapi, conforme determinado no art. 127 da Lei 12.309/2010, alcançando R\$ 4.359.042,66. Este valor pode aumentar se a Valec não conseguir justificar os valores de salários adotados para o pessoal de nível médio e de apoio administrativo, a taxa de lucro adotada e as despesas fiscais;*

4.1.3 *Ausência de detalhamento dos percentuais de encargos sociais e custos administrativos ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea ‘f’, e o art. 7º, § 2º, inciso II, ambos da Lei 8.666/93, o Acórdão 2115/2010 – Plenário e a Súmula 258 do TCU;*

4.1.4 *Projeto básico com falhas graves, sem conteúdo técnico e cronograma de entrega dos produtos a serem produzidos pela contratada, conforme descrição no ‘Anexo I – Termo de Referência’, ferindo assim os arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I, § 4º, da Lei 8.666/93.*

4.2 Além dos itens acima, a presente instrução detectou mais irregularidades e falhas na Concorrência 3/2011, aplicáveis também à Concorrência 2/2011:

4.2.1 *Ausência de detalhamento do percentual de despesas fiscais, ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea ‘f’, e o art. 7º, § 2º, inciso II, ambos da Lei 8.666/93 e o Acórdão 19/2009 – Plenário;*

4.2.2 *Não comparação com os preços de mercado dos valores a serem ressarcidos à contratada, segundo a norma NGL-12-18-001, o que impede a comprovação de que os serviços ofertados são vantajosos para a Administração, conforme previsto no art. 3º da Lei 8.666/93;*

4.2.3 *Falhas graves no projeto básico pela não descrição das atividades a serem desenvolvidas por cada uma das categorias profissionais exigidas na contratação e exigência da apresentação na proposta técnica da ‘Descrição da Metodologia’, a qual deixa para a contratada a indicação das atividades a desenvolver e a forma de fiscalização, ferindo assim os arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I, § 4º, da Lei 8.666/93;*

4.2.4 *Falta de justificativa técnica para os níveis salariais adotados para o pessoal de nível técnico e de apoio administrativo e para a taxa de 12% de remuneração da empresa.*

4.3 A abertura da licitação ocorreu em 26/5/2011 às 15:00 h. Ainda não possui contrato por se tratar de licitação técnica e preço.

4.4 Ressalte-se que a continuidade do certame representa prejuízo para a Administração cujo valor é de R\$ 4.359.042,66, tendo em vista o sobrepreço identificado na planilha de custos da Concorrência 3/2011 da Valec.

4.5 Por todo exposto, estão presentes o *fumus bonis iuris* e o *periculum in mora* que ensejam, da mesma maneira que no edital da Concorrência 2/2011, tratado no TC 010.665/2011-0, a concessão de cautelar para paralisar a Concorrência 3/2011 da Valec.

4.6 Dada a similaridade entre as Concorrências 2 e 3/2011 da Valec, a primeira delas em estágio mais avançado de tramitação no âmbito da Secex-RJ, bem como para evitar decisões conflitantes pelo Tribunal, propõe-se que o presente processo seja enviado àquela Secretaria para ser apensado ao TC 010.665/2011-0 para análise de mérito, tão logo sejam feitos os comunicados pertinentes à Valec.

4.7 Cumpre registrar que o Secretário da Secex/RJ foi previamente contactado a respeito e concordou com a providência.

5. ENCAMINHAMENTOS:

Em razão dos elementos acima analisados propõe-se, **permissa venia** da autoridade superior, que o TCU tome as seguintes medidas:

(...)



5.2 com base nos arts. 235 e 237, inciso V, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, conheça do presente processo como representação da 1ª Secex;

5.3 com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, por haver *fumus bonis iuris* e *periculum in mora*, conceda a cautelar inaudita altera pars paralisando a continuidade da Concorrência 3/2011 da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A;

5.4 sob os auspícios do § 3º do art. 276 do Regimento Interno do TCU, realize a oitiva da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A para que esta envie ao Tribunal de Contas da União, no prazo regimental de até 15 dias, as explicações que achar pertinentes, acompanhadas de documentos para embasá-las, sobre as seguintes falhas da Concorrência 3/2011:

5.4.1 proposta técnica cujos itens ‘Conhecimento do Problema’ e ‘Plano de Trabalho’ têm julgamento subjetivo, ferindo assim vários artigos da Lei 8.666/93: arts. 3º, 40, inciso VII, 44, § 1º, e 45;

5.4.2 sobrepreço no orçamento, que alcança R\$ 4.359.042,66, em razão da adoção de percentuais de encargos sociais e custos administrativos em desacordo com a jurisprudência do TCU, em especial o Acórdão 629/2011 – Plenário, e pela não utilização de preços constantes no Sicro e no Sinapi, conforme determinado no art. 127 da Lei 12.309/2010;

5.4.3 ausência de detalhamento dos percentuais de encargos sociais, custos administrativos e despesas fiscais, ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea ‘f’, e o art. 7º, § 2º, inciso II, ambos da Lei 8.666/93, os Acórdãos 2115/2010 – Plenário e 19/2009 – Plenário e a Súmula 258 do TCU;

5.4.4 ausência de previsão de comparação com os preços de mercado dos valores a serem ressarcidos à contratada, segundo a norma NGL-12-18-001, o que impede aferir se os serviços ofertados são vantajosos para a Administração, conforme previsto no art. 3º da Lei 8.666/93;

5.4.5 projeto básico com falhas graves, a saber: a) ausência de conteúdo técnico e cronograma de entrega dos produtos a serem produzidos pela contratada, conforme descrição no ‘Anexo I – Termo de Referência’; b) ausência de detalhamento das atividades a serem desenvolvidas por cada uma das categorias profissionais exigidas na contratação; c) exigência de apresentação na proposta técnica da ‘Descrição da Metodologia’, deixando para a contratada a indicação das atividades a desenvolver e a forma de fiscalização, ferindo assim os arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I, § 4, da Lei 8.666/93;

5.4.6 falta de justificativas técnicas para os níveis salariais adotados para o pessoal de nível técnico e de apoio administrativo e para a taxa de 12% de remuneração da empresa;

5.5 encaminhe cópia da decisão que for adotada à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A;

5.6 determine o pensamento deste processo ao TC-010.665/2011-0, para instrução em conjunto a ser procedida pela Secex-RJ.”

É o relatório.

VOTO

Verifico a presença dos requisitos para o conhecimento desta representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela 1ª Secex, concernente à Concorrência nº 3/2011, promovida pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A – Valec para a contratação de serviços de gerenciamento e assessoria técnica na implantação da EF 354 (Ferrovia de Integração Centro Oeste - FICO, de Lucas do Rio Verde até a intercessão com a Ferrovia Norte Sul – FNS), com valor estimado, em setembro de 2010, de R\$ 37.035.860,97.

2. As irregularidades apontadas são as seguintes:

2.1. proposta técnica cujos itens “Conhecimento do Problema” e “Plano de Trabalho” têm julgamento subjetivo, ferindo assim vários artigos da Lei nº 8.666/93: arts. 3º, 40, inciso VII, 44, § 1º, e 45;

2.2. sobrepreço no orçamento, que alcança R\$ 4.359.042,66, em razão da adoção de percentuais de encargos sociais e custos administrativos em desacordo com a jurisprudência do TCU, em especial o



Acórdão 629/2011-Plenário, e pela não utilização de preços constantes no Sicro e no Sinapi, conforme determinado no art. 127 da Lei nº 12.309/2010;

2.3. ausência de detalhamento dos percentuais de encargos sociais, custos administrativos e despesas fiscais, ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e o art. 7º, § 2º, inciso II, ambos da Lei nº 8.666/93, os Acórdãos 2115/2010-Plenário e 19/2009-Plenário e a Súmula 258 do TCU;

2.4. ausência de previsão de comparação com os preços de mercado dos valores a serem ressarcidos à contratada, segundo a norma NGL-12-18-001, o que impede aferir se os serviços ofertados são vantajosos para a Administração, conforme previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93;

2.5. projeto básico com falhas graves, a saber: a) ausência de conteúdo técnico e cronograma de entrega dos produtos a serem produzidos pela contratada, conforme descrição no “Anexo I – Termo de Referência”; b) ausência de detalhamento das atividades a serem desenvolvidas por cada uma das categorias profissionais exigidas na contratação; c) exigência de apresentação na proposta técnica da “Descrição da Metodologia”, deixando para a contratada a indicação das atividades a desenvolver e a forma de fiscalização, ferindo assim os arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I, § 4º, da Lei nº 8.666/93;

2.6. falta de justificativas técnicas para os níveis salariais adotados para o pessoal de nível técnico e de apoio administrativo e para a taxa de 12% de remuneração da empresa.

3. Tais ocorrências, em sua grande maioria, foram identificadas também na Concorrência nº 2/2011, promovida pela Valec para a contratação dos mesmos serviços necessários à implantação da EF 354 (Ferrovia de Integração Oeste Leste - FIOL, de Ilhéus a Barreiras), o que levou à suspensão cautelar daquele certame pelo Tribunal, por força de despacho exarado pelo Ministro Raimundo Carreiro nos autos do TC 010.665/2011-0.

4 A unidade técnica informa que a abertura da Concorrência nº 3/2011 deu-se em 26/5/2011 às 15:00h e o contrato ainda não foi celebrado, por tratar-se de concorrência do tipo “técnica e preço”. Ressalta que a continuidade do certame pode representar prejuízo para a Administração no valor de R\$ 4.359.042,66, tendo em vista o sobrepreço identificado na planilha de custos da concorrência.

5. Sem dúvida, referidos elementos caracterizam a presença do **fumus bonis iuris** e o **periculum in mora** necessários à concessão de medida cautelar para a paralisação do certame, conforme já ocorrido com a Concorrência nº 2/2011, promovendo-se, nos termos regimentais, a oitiva do Valec sobre as questões levantadas na instrução.

6. A unidade técnica propõe ainda, dada a similaridade entre as Concorrências nºs 2 e 3/2011, a primeira delas em estágio mais avançado de tramitação no âmbito da Secex/RJ, e de modo a evitar decisões conflitantes pelo Tribunal, que se apense o presente processo ao TC 010.665/2011-0 para análise de mérito, tão logo sejam feitos os comunicados pertinentes à Valec.

Ante o exposto, concordando na íntegra com o encaminhamento da 1ª Secex, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Plenário.

23.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1546/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-013.745/2011-5
2. Grupo I, Classe VII - Representação
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª Secex



8. Advogados constituídos nos autos: Rafael de Almeida Giacomitti (OAB/DF 29.306) e Maria Estela Filardi (OAB/RJ 49.619)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela 1ª Secex, relativa à Concorrência nº 3/2011, promovida pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A – Valec para a contratação de serviços de gerenciamento e assessoria técnica na implantação da EF 354 (Ferrovia de Integração Centro Oeste - FICO, de Lucas do Rio Verde até a intercessão com a Ferrovia Norte Sul – FNS).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, e diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e na forma prevista no art. 276 do mesmo Regimento:

9.1. conhecer da presente representação;

9.2. determinar cautelarmente à Valec que suspenda a realização da Concorrência Pública nº 03/2001, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas nesta representação;

9.3. promover a oitiva da Valec para que, em até quinze dias da ciência da comunicação da medida cautelar, se manifeste sobre as seguintes ocorrências identificadas na Concorrência nº 03/2011:

9.3.1. proposta técnica cujos itens “Conhecimento do Problema” e “Plano de Trabalho” têm julgamento subjetivo, ferindo assim vários artigos da Lei nº 8.666/93: arts. 3º, 40, inciso VII, 44, § 1º, e 45;

9.3.2. sobrepreço no orçamento, que alcança R\$ 4.359.042,66, em razão da adoção de percentuais de encargos sociais e custos administrativos em desacordo com a jurisprudência do TCU, em especial o Acórdão 629/2011-Plenário, e pela não utilização de preços constantes no Sicro e no Sinapi, conforme determinado no art. 127 da Lei nº 12.309/2010;

9.3.3. ausência de detalhamento dos percentuais de encargos sociais, custos administrativos e despesas fiscais, ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e o art. 7º, § 2º, inciso II, ambos da Lei nº 8.666/93, os Acórdãos 2115/2010-Plenário e 19/2009-Plenário e a Súmula 258 do TCU;

9.3.4. ausência de previsão de comparação com os preços de mercado dos valores a serem ressarcidos à contratada, segundo a norma NGL-12-18-001, o que impede aferir se os serviços ofertados são vantajosos para a Administração, conforme previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93;

9.3.5. projeto básico com falhas graves, a saber: a) ausência de conteúdo técnico e cronograma de entrega dos produtos a serem produzidos pela contratada, conforme descrição no “Anexo I – Termo de Referência”; b) ausência de detalhamento das atividades a serem desenvolvidas por cada uma das categorias profissionais exigidas na contratação; c) exigência de apresentação na proposta técnica da “Descrição da Metodologia”, deixando para a contratada a indicação das atividades a desenvolver e a forma de fiscalização, ferindo assim os arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I, § 4º, da Lei nº 8.666/93;

9.3.6. falta de justificativas técnicas para os níveis salariais adotados para o pessoal de nível técnico e de apoio administrativo e para a taxa de 12% de remuneração da empresa.

9.4. encaminhar à Valec, como subsídio, cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam;

9.5. apensar este processo ao TC-010.665/2011-0, para instrução em conjunto, a ser procedida pela Secex-RJ.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1546-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.



13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE I - PLENÁRIO

TC-019.201/2005-4 (com 12 anexos)

Natureza: Embargos de Declaração

Embargantes: José Antonio Amorim, Tertulina Fernandes de Vasconcelos e Alberto Higino de Camargo Assis (membros da comissão de licitação)

Unidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO. IRREGULARIDADES EM CERTAME LICITATÓRIO. MULTA. PEDIDOS DE REEXAME. NÃO CONHECIMENTO DE UM DOS RECURSOS, POR INTEMPESTIVIDADE E AUSÊNCIA DE FATOS NOVOS. CONHECIMENTO DOS DEMAIS RECURSOS, COM NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INTEMPESTIVIDADE. FALTA DE APONTAMENTO DA FALHA SANÁVEL POR EMBARGOS. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração apresentados por José Antonio Amorim, Tertulina Fernandes de Vasconcelos e Alberto Higino de Camargo Assis, membros da comissão de licitação da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), em face do Acórdão nº 963/2011-Plenário, que negou provimento ao pedido de reexame por eles interposto contra o Acórdão nº 2211/2010-Plenário, proferido em sede de representação sobre irregularidades praticadas na Concorrência nº 1/2005, para contratação de serviços de guarnição de portarias, resultando na aplicação de multa aos ora embargantes, devido ao uso de argumentos de uma licitante para a rejeição de recursos de outras; à exigência de registro de atestados técnicos no Conselho Regional de Administração e no sindicato dos portuários; e à ausência de orçamento detalhado em custos unitários.

2. De início, os embargantes rogam pelo reconhecimento da tempestividade destes declaratórios, usando, *“por analogia e considerando que existem mais réus no mesmo processo, com defensores diversos”*, o art. 191 da Lei nº 5.869/73 (Código de Processo Civil), que assim dispõe:

“Art. 191. Quando os litisconsortes tiverem diferentes procuradores, ser-lhes-ão contados em dobro os prazos para contestar, para recorrer e, de modo geral, para falar nos autos.”

3. Alternativamente, propõem a aplicação do art. 241, inciso III, do mesmo Código, que diz:

“Art. 241. Começa a correr o prazo:

“(…”)



III - quando houver vários réus, da data de juntada aos autos do último aviso de recebimento ou mandado citatório cumprido;”

4. Para tanto, aduzem que a notificação do julgamento do pedido de reexame “não foi efetuada na pessoa dos embargantes Tertulina Fernandes e José Amorim, mas em nome de terceiros”.

5. No mérito, afirmam que “o v. acórdão pugnou sua linha de raciocínio no entendimento de que os membros aqui penalizados fossem integrantes de uma Comissão Permanente de Licitação, e que [seriam] até mesmo responsáveis diretos pela confecção da peça editalícia”, quando, na verdade, “eram membros de uma Comissão Especial de Licitação, constituídos através da Resolução 56/2005, só e tão somente para aquele específico procedimento, ou seja, a Concorrência nº 1/2005”.

6. Ponderam que, “se o entendimento da Comissão Licitatória para embasar um julgamento objetivo dos recursos licitatórios resvalou-se no mesmo entendimento de uma das licitantes, não se pode ensejar que houve falta de motivação”.

7. Compreendem que foram apenados “por atos que extrapolam o seu raio de ação, nos termos da r. decisão”, pois “não poderiam de modo algum fazer exigência de registro de atestados técnicos (...), justamente porque essa não era a função da Comissão, e também por contrariar o disposto no art. 30 da Lei nº 8.666/93. Portanto, os membros da Comissão Especial de Licitação (...) não podem ser punidos por atos que não praticaram”. Assinalam que “não elaboraram o instrumento convocatório”.

8. Questionam “como penalizar os membros da Comissão Licitatória pelo contido no item a2) do v. acórdão, se o pressuposto para a exigência de registro de atestados técnicos (...) é de competência exclusiva da gerência que elabora os (...) editais”.

9. Sustentam que “no mesmo passo caminha (...) o entendimento de ausência de orçamento detalhado em planilhas, tendo em vista que essa também não é uma atribuição da Comissão Especial de Licitação”.

10. Enfatizam que “o v. acórdão penaliza os embargantes, na condição de integrantes da Comissão Permanente, não de Comissão Especial de Licitação”, sendo que “a Comissão Permanente tem atribuições mais amplas do que a Comissão Especial de Licitação, e esta última age tão somente para ‘receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações’. Nada mais!”

11. Foi assim que “a Resolução nº 56, de 16 de junho de 2005, designou a ‘(...) Comissão constituída pelos Srs. José Antonio Amorim e Alberto Higino de Camargo Assis (DF) e Tertulina Fernandes de Vasconcelos (DPJ) para, sob a coordenação do primeiro, receber e julgar as propostas que forem apresentadas (...) na Concorrência nº 01/2005 (...)’”. Segundo os embargantes, “em nenhum momento foi atribuída à Comissão Especial de Licitação nº 01/2005 funções outras que não a de receber e julgar as propostas apresentadas em Concorrência.”

12. “Entendem os embargantes que essa E. Corte de Contas prolatou o v. acórdão sob o amparo equivocado de que a Comissão Licitatória nº 01/2005 seria a Permanente, ‘aquela incumbida de realizar propriamente a licitação, desde a elaboração do edital até a adjudicação do objeto vencedor, passando por todas as fases e pela classificação dos licitantes habilitados (...)’”. “Caso este totalmente diverso do dos embargantes, cuja competência não lhes foi facultada pela autoridade superior.”

13. Por fim, “requerem os embargantes a correção definitiva do erro material, sanando de vez que se trata de Comissão Especial de Licitação e não Comissão Permanente de Licitação, sendo aquela de competência limitada e tão somente para receber, examinar e julgar a Concorrência nº 01/2005, e por consequência relevando a multa imposta aos membros da respectiva Comissão.”

É o relatório.

VOTO

Não vejo como os presentes embargos de declaração possam vencer a admissibilidade: em primeiro lugar, devido à intempestividade; em segundo, à falta de objeto.

2. Conforme o art. 34, § 1º, da Lei nº 8.443/92, o prazo para interposição de embargos é de dez dias, a contar da notificação da decisão que se pretende esclarecer.



3. Aqui, na melhor das hipóteses, o prazo começou a correr em 06/05/2011, dia seguinte à última notificação do Acórdão nº 963/2011-Plenário. Era de se esperar que os embargos fossem protocolados até 16/05, portanto. Todavia, somente o foram em 20/05.

4. Parece que os embargantes têm ciência de que passaram do tempo, tanto que pedem o uso de fórmulas alternativas para o conhecimento dos declaratórios.

5. Uma delas consistiria na visão de que há formação de litisconsórcio no processo, para que possa ser aplicado o prazo em dobro para recorrer, se as partes com interesse em comum têm advogados diferentes, na forma do art. 191 do Código de Processo Civil (CPC).

6. Sem entrar na questão da pertinência de se emprestar do CPC a figura litisconsorcial, para a processualística do TCU, já afirmo que o argumento dos embargantes não é válido.

7. De fato, o único litisconsorte que poderia haver em relação aos embargantes, com advogados distintos, seria o ex-diretor-presidente da Codesp também multado pelo Acórdão nº 2211/2010-Plenário.

8. Não obstante, as irregularidades pelas quais aquele outro responsável foi punido (estabelecimento de número excessivo de porteiros terceirizados e revogação imotivada da concorrência), embora digam respeito à mesma licitação, não são as mesmas referentes aos embargantes (uso de argumentos de uma licitante para a rejeição de recursos de outras; exigência de registro de atestados técnicos no Conselho Regional de Administração e no sindicato dos portuários; e ausência de orçamento detalhado em custos unitários).

9. Daí estar afastado, por completo, o litisconsórcio necessário, cujo pressuposto, nos termos do art. 47 do CPC, é se ter que decidir de maneira uniforme para todas as partes. Não havendo igualdade nos motivos da apenação, seria perfeitamente factível que, em grau de recurso, decisões variadas fossem tomadas entre os responsabilizados.

10. Por outro lado, evidentemente, nem há que se falar em litisconsórcio facultativo, que, além de depender da afinidade de interesses, teria que dispor da anuência do outro responsável.

11. Mais uma fórmula tentada para superar a intempestividade destes embargos está na defesa de que a contagem do prazo se dê a partir da juntada aos autos do aviso de recebimento da notificação do julgamento, à semelhança do art. 241, inciso III, do CPC.

12. Tal saída é rejeitada pela jurisprudência deste Tribunal, visto que a Lei nº 8.443/92, que rege o processo de controle externo, prevê no seu art. 30, inciso I, que o prazo se inicia quando a parte recebe a notificação no seu endereço. Cito, em apoio, os Acórdãos nºs 1766/2006, 288/2004 e 246/2002, todos do Plenário.

13. Ao contrário do que pensam os embargantes, não é preciso a notificação pessoal, mas apenas a entrega do respectivo ofício no endereço da parte, a teor do art. 179, inciso II, do Regimento Interno do TCU. Esse procedimento tem sido reiteradamente respaldado nesta Corte, como mostram os Acórdãos nºs 3216/2006, 3876/2007 e 1593/2011, da 1ª Câmara; 5712/2008 e 5616/2009, da 2ª Câmara; e 410/2010 e 272/2011, do Plenário. Além disso, é amparado pelo Supremo Tribunal Federal, que já deliberou (Agravio Regimental no Mandado de Segurança nº 25.816-1):

“1. O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

2. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.”

14. Confirmo, portanto, que estes embargos de declaração são intempestivos.

15. Mas ainda vou além. Mesmo que não fossem intempestivos, o conhecimento destes embargos esbarraria na falta de indicação do seu objeto.

16. A bem da verdade, os presentes embargos, logo na sua abertura, mencionam o intuito de *“corrigir a contradição, obscuridade e as omissões”*, porém, depois disso, não pontuam, textual e objetivamente, onde estariam as falhas sanáveis por meio deste instrumento.

17. Só é alegada a existência de *“erro material”*, no que se refere a se ter aludido à comissão de licitação integrada pelos embargantes como *“permanente”*, quando era *“especial”*.

18. No Acórdão nº 963/2011-Plenário, que é a matéria destes embargos, tanto o voto do Relator quanto o corpo da deliberação falam apenas em *“comissão de licitação”*, sem a palavra *“permanente”*. No



relatório, a única menção a “*permanente*” consta do despacho do titular da Serur, mas não há comprometimento da sua proposta.

19. Acontece o mesmo com o Acórdão nº 2211/2010-Plenário, que já não pode mais ser contraposto por embargos.

20. O fato é que, ainda que sendo uma comissão especial, com poderes limitados, houve por parte dela má aplicação dos termos do edital, no caso da exigência do registro de atestados, ou mesmo desconsideração de que a ausência de orçamento detalhado impedia o julgamento apropriado das propostas dos licitantes.

21. Isto já foi, inclusive, analisado no relatório do Acórdão nº 2211/2010-Plenário, ao concluir que a comissão especial exorbitou do edital, “*que não estabelece qual a entidade profissional competente para registro do atestado.*” De igual modo, foi consignado que são “*requisito indispensável para a condução do certame licitatório, as planilhas orçamentárias minimamente detalhadas, as quais serão usadas como parâmetro de aferição das propostas dos licitantes, quando do julgamento*”, que constituía atribuição primária da comissão especial de licitação.

22. Assim, tendo sido o assunto adequadamente abordado, não há nem utilidade para a correção do chamado “*erro material*”.

23. No mais, os embargantes procuram, novamente, convencer da regularidade dos atos que praticaram. Rediscutir questões decididas, entretanto, foge ao propósito jurídico-processual dos embargos declaratórios. Por isto, incursões nesse sentido devem ser desconsideradas liminarmente, sob pena de se abrir mais uma oportunidade de recurso, não prevista na lei.

24. Enfim, os presentes embargos de declaração não devem ser conhecidos.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1547/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-019.201/2005-4 (com 12 anexos)

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

3. Embargantes: José Antonio Amorim (CPF 216.568.518-49), Tertulina Fernandes de Vasconcelos (CPF 164.834.133-00) e Alberto Higino de Camargo Assis (CPF 017.974.628-65) - membros da comissão de licitação

4. Unidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Advogados constituídos nos autos: Manuel Luís (OAB/SP 57.055), Eduardo de Almeida Ferreira (OAB/SP 184.325), Frederico Spagnuolo de Freitas (OAB/SP 186.248), Eudes Sizenando Reis (OAB/SP 133.090), José Ricardo Brito do Nascimento (OAB/SP 50.450) e Vera Sviaghin (OAB/SP 85.418)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que agora se examinam embargos de declaração opostos ao Acórdão nº 963/2011-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. não conhecer destes embargos de declaração;

9.2. cientificar os embargantes, com o envio de cópia deste acórdão, relatório e voto.



10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1547-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

GRUPO I - CLASSE I - PLENÁRIO

TC-020.434/2005-9 (com 1 anexo)

Natureza: Pedido de Reexame

Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras

Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras

Sumário: PEDIDO DE REEXAME. ARGUMENTAÇÃO INCAPAZ DE AFASTAR AS DETERMINAÇÕES. NEGADO PROVIMENTO.

A ausência de argumentação capaz de desconstituir os fundamentos da deliberação recorrida impede a reforma do julgado.

RELATÓRIO

Este processo tem por objeto pedido de reexame interposto pela Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras contra o Acórdão nº 1.125/2005 – Plenário, que decidiu, em processo de relatório de auditoria nas obras de manutenção da infraestrutura operacional do parque de refino (Fiscobras 2005):

“(…)

9.9. *determinar à Petróleo Brasileiro S/A que:*

(…)

9.9.3. *oriente todas as suas unidades responsáveis pela condução de licitações para que:*

9.9.3.1. *quando se tratar da modalidade Convite, busquem a convocação de empresas estabelecidas na região geográfica onde o serviço será realizado, de maneira a aumentar a competitividade do certame;*

(…)

9.9.3.3. *nos casos em que as propostas recebidas se situem muito acima do preço estimado, de acordo com o critério estabelecido no instrumento convocatório, ofereçam prazo para que as licitantes apresentem novas propostas, bem como lhes informem os itens em que o preço encontra-se excessivo, possibilitando a efetiva revisão da proposta;*

9.9.3.4. *nos casos de cancelamento de licitação por preço excessivo, seja oferecido prazo para que as licitantes forneçam novas propostas, ou por preço inexecutável, apresentem às licitantes, sempre que solicitado, a estimativa que embasou a desclassificação de sua proposta, permitindo-lhes o pleno exercício do direito de recorrer da decisão;*

(…)”



2. Na instrução anterior, a Serur manifestou-se pelo conhecimento do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento (fls. 28/35).

3. Em seguida, o Ministério Público propôs o conhecimento e provimento do recurso (fls. 37/41).

4. Posteriormente, o então Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça determinou o sobrestamento da apreciação deste processo até o desfecho do pedido de reexame contra a Decisão nº 663/2002 – Plenário (fl. 58).

5. Após o julgamento desse recurso, por meio do Acórdão nº 560/2010 – Plenário, a Serur pronunciou-se da seguinte forma (fls. 63/67):

“(…)

3. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (fl. 25, vol. p.), ratificado à fl. 27, vol. p., pelo Exmo. Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça, que concluiu pelo conhecimento do recurso interposto, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.9.3.1, 9.9.3.4 e 9.9.3.5 do Acórdão nº 1.125/2005 – TCU – Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.*

MÉRITO

4. *Importante, desde já, informar que:*

4.1 *ante a necessidade de prosseguimento do feito, fora constituído o presente processo, apartado do TC 005.609/2005-2, com fundamento no art. 285, parágrafo 1º, c/c art. 286 do RI/TCU, para instrução e julgamento do pedido de reexame interposto pela Petrobras, conforme despacho do Exmo. Ministro-Relator Guilherme Palmeira à fl. 23, vol. p.;*

4.2 *o recurso fora tempestivamente instruído por esta Serur, estando sua análise contida na instrução de folhas 28/35, vol. p. (código 45565484), tendo sido sua proposta no sentido de conhecer e negar provimento;*

4.3 *o Ministério Público elaborou parecer favorável ao pleito da recorrente, conforme se extrai da leitura das fls. 37/41, vol. p., no sentido de dar provimento ao pedido de reexame, reformando os subitens 9.9.3.1, 9.9.3.3 e 9.9.3.4 da decisão vergastada.*

4.4 *contudo, mediante despacho à fl. 58, vol. p., o Exmo. Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça determinou o sobrestamento do presente processo até o julgamento do pedido de reexame contra a Decisão nº 663/2002 – TCU – Plenário, quando, então, esta Serur deveria proceder a nova instrução do presente pedido de reexame;*

4.5 *ante o julgamento do referido pedido de reexame contra a Decisão nº 663/2002 – TCU – Plenário pelo Acórdão nº 560/2010 – TCU – Plenário, cabe propor o levantamento do mencionado sobrestamento e proceder à análise do presente pedido de reexame levando em consideração referida decisão; e*

4.6 *com fundamento no art. 153 do RI/TCU, o relator do presente recurso passa a ser o Exmo. Ministro José Múcio Monteiro.*

Argumentos

5. *Entende-se oportuno reproduzir abaixo os trechos da instrução anterior que bem resumem os argumentos apresentados (fls. 28/35, vol. p.):*

‘5. Argumento: Quanto ao item 9.9.3.1 do **decisum**, no item 3.1.3 do Decreto nº 2.745/1998 está previsto que ‘convite é a modalidade de licitação entre pessoas físicas ou jurídicas, do ramo pertinente ao objeto, em número mínimo de três, inscritas ou não no registro cadastral de licitantes da Petrobras’. Em nenhum momento aparece como requisito necessário a convocação preferencial de empresas estabelecidas na região geográfica onde o serviço será realizado.

6. Ademais, a convocação restrita às possíveis empresas estabelecidas na região geográfica onde o serviço será realizado, não significa, necessariamente, o aumento da competitividade. A um, porque esta é afetada pela especificidade do serviço. A dois, porque dependendo do objeto a ser contratado, pode ser que somente poucas empresas do território nacional tenham a adequada qualificação técnica para prestá-lo; logo, restringir o convite às empresas da região pode resultar numa licitação deserta.

(…)



10. Argumento: Quanto aos itens 9.9.3.3 e 9.9.3.4, tratam-se de determinações que têm por base a Lei nº 8.666/1993, em especial o art. 48, § 3º. Contudo, a recorrente possui norma própria para reger licitações e contratos (Decreto nº 2.745/1998).

11. No tocante ao item 9.9.3.3, o decreto (item 2.1) prevê que a licitação poderá ser dispensada ‘quando as propostas de licitação anterior tiverem consignado preços manifestamente superiores aos praticados no mercado (...)’, sem necessidade de novas propostas.

12. Quanto ao item 9.9.3.4, o mesmo regulamento (item 6.23) dispõe que a Comissão de Licitação poderá ‘negociar com a firma vencedora ou, sucessivamente, com as demais licitantes, segundo a ordem de classificação, melhores e mais vantajosas condições para a Petrobras(...)’, sem necessidade de apresentar as estimativas que embasaram a desclassificação das propostas.

13. Deve ser afastada a aplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 no contexto das sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, pois fere o art. 173, § 1º e incisos da Constituição Federal, eis que nesses dispositivos está previsto que:

‘§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica (...), dispondo sobre: I – (...); II – sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas (...); III – licitação e contratação (...) observados os princípios da Administração Pública.’

14. Segundo Marçal Justen Filho, tendo em vista que as estatais exploradoras de atividade econômica deverão concorrer no mercado com demais empresas privadas, não devem se submeter à Lei nº 8.666/1993, mas a regime distinto, com disciplina mais simples, dinâmica e compatível com a natureza de sua atuação.

15. A despeito de o Acórdão nº 1.262/2004 – TCU – Plenário ter considerado inconstitucional o referido decreto, seus efeitos estão suspensos devido ao pedido de reexame interposto naqueles autos (TC 016.176/2000-5), o qual encontra-se ainda pendente de julgamento. Assim, tendo em vista o risco desta Corte proferir julgamentos contraditórios entre os dois processos (caso aquele pedido de reexame seja julgado procedente), impõe-se o reexame da posição firmada por esta Corte nos itens 9.9.3.3 e 9.9.3.4 do acórdão recorrido.

(...)

30. Argumento: Recentemente, foi publicado o Parecer nº AC-15 do Advogado-Geral da União (19/07/04), o qual recomendou que a Petrobras deve aplicar o Decreto nº 2.745/1998. Tendo em vista que, segundo o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73/2003, o parecer do Advogado-Geral da União, aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial, ‘vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento’, o TCU, assim como a CGU, por serem órgãos administrativos, também devem se vincular ao parecer citado, apesar de serem órgãos de controle.

(...)

34. Argumento: O Decreto nº 2.745/1998, em seu item 6.23 (fl. 15), trata da faculdade concedida à Petrobras de negociar com a firma vencedora ou, sucessivamente, com as demais licitantes, melhores condições de contratação. No entanto, essa faculdade não tem procedimento ou rito pré-determinado, dependendo de uma análise casuística e da conjuntura de determinado licitante.

35. O fato de a Petrobras competir livremente em um mercado altamente competitivo não pode sujeitar a empresa a expedientes burocráticos desnecessários.’

Análise

6. *Em primeiro lugar, cumpre informar anuir-se com a análise contida na primeira instrução desta Serur, às fls. 28/35, vol. p., devendo esta ser plenamente considerada no julgamento do pedido de reexame ora sob análise.*

7. *Nessa linha, entende-se oportuno resumir as conclusões da análise anterior:*

7.1 *quanto ao subitem 9.9.3.1: a instrução anterior coloca que apesar de a determinação não se fundamentar na Lei nº 8.666/1993, ela decorre do verificado no caso concreto. Apresenta doutrina de Marçal Justen Filho, a fim de fundamentar a determinação no princípio da isonomia, considerando, assim, improcedentes os argumentos apresentados, mantendo inalterado o referido subitem;*



7.2 quanto aos subitens 9.9.3.3 e 9.9.3.4: a análise anterior relata a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido da obrigatoriedade de a Petrobras observar as normas contidas na Lei de Licitações, destacando a necessidade de observar os princípios da Administração Pública: ‘Portanto, tanto contratar diretamente sem licitação (no caso de preços manifestamente superiores aos de mercado) quanto deixar de expressar o embasamento das desclassificações geraria o desrespeito aos princípios da economicidade e da motivação dos atos administrativos’.

7.3 quanto ao argumento relacionado ao Parecer nº AC-15 do Advogado Geral da União (19/07/04): a análise anterior reproduz jurisprudência desta Corte no sentido de que ‘os pareceres da douta AGU, ainda que corroborados pelo Exmo. Presidente da República, vinculam tão somente os órgãos do Poder Executivo, não tendo autoridade para dizer se a órgão de Poder distinto, em especial o TCU, falece determinada competência; e, por fim,

7.4 quanto ao argumento relativo aos procedimentos para negociação de melhores condições de contratação: a análise anterior destacou a necessidade de definição precisa de parâmetros de negociação, devendo-se considerar para tanto ‘a economicidade, a objetividade e a igualdade na condução das negociações. Se assim não fosse, a liberdade de critérios de negociação poderia gerar um direcionamento na escolha da contratante.’.

8. Adicionalmente, importante frisar que esta Corte tem reiteradamente se posicionado a respeito dos argumentos acima referidos, tendo firmado entendimento, com o qual se anui plenamente. Nesse sentido, cabe reproduzir trechos de voto condutores de decisões desta Corte a respeito, a título de economia processual, senão vejam-se:

8.1 Trecho do voto condutor do Acórdão nº 2.442/2007 – TCU – Plenário:

‘6. A contradição apontada pela embargante no sentido de ser impossível atender ao TCU e à AGU ao mesmo tempo não procede, pois a questão já foi esclarecida, **a rigor o parecer AC-15 da Advocacia-Geral da União ignora a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal**, ao afirmar que a competência desta Corte de Contas é tão somente o julgamento da regularidade das contas dos gestores públicos. Como bem consignou a Secretaria de Recursos ‘inequivocadamente, a competência deste Tribunal inclui a verificação, no caso concreto, de normas jurídicas no tocante ao seu alinhamento com a Constituição. Portanto, não se trata de exceder as competências constitucionais, **uma vez que o próprio Supremo, que é o guardião-mor da Constituição, definiu que o TCU pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público, desde que dentro de suas atribuições**’.

8.2 Trecho do voto condutor da Decisão nº 663/2002 – TCU – Plenário, mantida pelo Acórdão nº 560/2010 – TCU – Plenário, que julgou pedido de reexame, que sobrestava o presente processo:

‘8. Em tese, a posição adotada pela Petrobrás seria legítima e não traria questionamentos, uma vez que a lei específica (Lei nº 9.478/1997), posterior, teria substituído à lei geral (Lei nº 8.666/1993), passando a regular os procedimentos licitatórios adotados pela Petrobrás. Ocorre que a Lei nº 9.478/1997 não legislou sobre licitações, **stricto sensu**, deixando tal tarefa a cargo do decreto; é dizer, a Lei nº 9.478/1997 não trouxe qualquer dispositivo que dissesse como seriam as licitações processadas pela Petrobrás. Nem ao menos os princípios básicos que deveriam reger os processos licitatórios da estatal constaram da lei. Assim, o Decreto nº 2.745/1998 inovou no mundo jurídico, ao trazer comandos e princípios que deveriam constar de lei. Pode-se dizer, então, que o decreto não regulamentou dispositivos: os criou.’

8.3 Trecho da Decisão nº 663/2002 – TCU – Plenário:

‘8.1. determinar à Petrobrás 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;

(...)

8.3. dar ciência à Petrobrás do entendimento consignado no item 8.1 retro, alertando-a de que os atos doravante praticados com base nos referidos dispositivos serão considerados como irregulares por esta Corte e implicarão na responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa, devendo a



entidade valer-se, na realização de suas licitações e celebração de seus contratos, das prescrições contidas na Lei nº 8.666/1993.’

8.4 Trecho do voto condutor do Acórdão nº 560/2010 – TCU – Plenário, que manteve em seus exatos termos a Decisão nº 663/2002 – TCU – Plenário ao negar provimento ao pedido de reexame motivador do sobrestamento dos presentes autos:

‘21. Esgotados os argumentos apresentados na peça recursal, cabe acrescentar que o **entendimento manifestado na decisão recorrida já foi ratificado pelo Plenário deste Tribunal em diversas ocasiões, a exemplo dos Acórdãos nºs 447/2003, 1.329/2003, mantido pelo 29/2004, 101/2004, mantido pelo 450/2004, 723/2005, 624/2007, 748/2007, 866/2007, 1.763/2008 e 401/2009.**

22. Além disso, o assunto foi **sedimentado na jurisprudência sistematizada** desta Corte de Contas, nos seguintes termos: ‘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’.

9. Como se extrai da leitura dos excertos acima transcritos, os argumentos ora apresentados já foram enfrentados incontáveis vezes por esta Corte de Contas, tendo sido mantido sem retoques o entendimento transcrito na jurisprudência sistematizada deste TCU. Como se anui plenamente ao exposto nas decisões acima, conclui-se pela improcedência do pedido ora analisado.

*10. Por fim, cumpre ressaltar que o Acórdão nº 560/2010 – TCU – Plenário traz menção expressa quanto ao posicionamento do **Parquet**, caracterizando-o, com as devidas vênias, como desatualizado, senão veja-se:*

‘23. Na linha de raciocínio exposta acima, e tendo em vista todos os julgados relacionados anteriormente, **entendo, com as vênias de estilo, que resta desatualizada a manifestação da representante do Ministério Público**, consignada no parecer datado de 24/3/2003 (fls. 47/50, volume 10), na inteligência de que o regulamento do procedimento licitatório simplificado da Petrobrás deveria ser observado, em face do art. 67 da Lei nº 9.478/1997 e, assim, manifestando-se pelo provimento do pedido de reexame que ora se analisa.

24. Naquela oportunidade, o entendimento do **Parquet** especializado replicou o parecer exarado no âmbito do TC 006.806/1997-0, que resultou no Acórdão nº 854/2006 – TCU – Plenário, no qual se **refutou a tese do Ministério Público.**’

11. A análise reproduzida deve ser plenamente aplicada no presente processo, na medida em que o relatado acima também ocorreu neste TC.

CONCLUSÃO

12. Os argumentos apresentados não lograram êxito em reformar o Acórdão nº 1.125/2005 – TCU – Plenário. Assim, os subitens recorridos devem ser mantidos em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) levantar o sobrestamento do presente processo;

b) conhecer do pedido de reexame interposto pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), com fundamento no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os exatos termos do Acórdão nº 1.125/2005 – TCU – Plenário;

c) comunicar à recorrente, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional da decisão que vier a ser adotada, bem como aos demais interessados.”

6. O representante do Ministério Público emitiu o parecer que transcrevo no essencial (fl. 74):

“(…)

4. Diante da interposição de recurso contra a Decisão nº 663/2002 – Plenário, mediante a qual esta Corte, entre outras medidas, determinou à Petrobras que se abstinhasse 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 que observasse 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, o então Relator dos presentes autos, eminente Ministro Marcos Vilela, decidiu, nos termos do Despacho de fl. 58, sobrestar o exame deste processo.



5. Ao apreciar o supracitado recurso, o Tribunal proferiu o Acórdão nº 560/2010 – Plenário, negando-lhe provimento, pelos seguintes motivos, indicados no sumário da referida deliberação, **in verbis**:

‘RELATÓRIO DE AUDITORIA. INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 2.745/1998, QUE APROVOU O REGULAMENTO DE LICITAÇÕES DA PETROBRAS, E DO ARTIGO 67 DA LEI Nº 9.478/1997. DETERMINAÇÃO PARA A OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 8.666/1993. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

1. O TCU possui competência para declarar, em concreto, a inconstitucionalidade de atos normativos e demais atos do poder público.

2. A Petrobras está sujeita, até o advento da lei a que se refere o art. 173, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, à Lei nº 8.666/1993, em face da inconstitucionalidade do Decreto nº 2.745/1998.’

6. Voltando a examinar este pedido de reexame, em face da extinção do motivo que ensejou o sobrestamento destes autos, a Serur reafirmou a conclusão de sua instrução anterior, de que os argumentos apresentados não são capazes de reformar a deliberação recorrida (fls. 63/67).

7. De fato, tendo em vista o entendimento firmado pelo TCU sobre a inconstitucionalidade do Decreto nº 2.745/1998, consoante os precedentes mencionados pela unidade técnica, não cabe acolher o presente recurso.

8. Ante o exposto, este representante do Ministério Público manifesta-se em conformidade com a proposta formulada pela Serur à fl. 67, no sentido de que esta Corte conheça e negue provimento ao pedido de reexame interposto pela Petrobras, mantendo inalterado o Acórdão nº 1.125/2005 – Plenário.”

É o relatório.

VOTO

De início, destaco que o presente pedido de reexame pode ser conhecido, ante o atendimento dos requisitos de admissibilidade.

2. Aprovo a sugestão de levantar o sobrestamento do processo, em razão do julgamento do pedido de reexame interposto contra a Decisão nº 663/2002 – Plenário pelo Acórdão nº 560/2010 – Plenário.

3. Na fundamentação do recurso, a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras afirma, em síntese, que:

a) o Decreto nº 2.745/1998 não estabelece como requisito do convite a convocação preferencial de empresas estabelecidas na região geográfica onde o serviço será realizado;

b) a entidade possui norma própria para reger licitações e contratos;

c) a aplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 deve ser afastada no contexto das sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica;

d) o Tribunal deve se vincular ao parecer do Advogado-Geral da União que recomendou à empresa a aplicação do Decreto nº 2.745/1998; e

e) o fato de competir livremente em um mercado altamente competitivo não pode sujeitá-la a expedientes burocráticos desnecessários.

4. Observo que essas alegações são improcedentes; não invalidam os fundamentos que motivaram as determinações à Petrobras; e, em consequência, não são capazes de modificar o Acórdão nº 1.125/2005 – Plenário.

5. De fato, por meio da Decisão nº 663/2002 – Plenário, o Tribunal considerou inconstitucional o art. 67 da Lei nº 9.478/1997, bem como determinou à Petrobras que se abstenha de aplicar às suas licitações e contratos o Decreto nº 2.745/1998 e observe os ditames da Lei nº 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.

6. Em fase posterior, o Acórdão nº 560/2010 – Plenário negou provimento ao pedido de reexame formulado pela Petrobras e manteve os termos dessa deliberação, pelos motivos a seguir, indicados em seu sumário:



“RELATÓRIO DE AUDITORIA. INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 2.745/1998, QUE APROVOU O REGULAMENTO DE LICITAÇÕES DA PETROBRAS, E DO ARTIGO 67 DA LEI Nº 9.478/1997. DETERMINAÇÃO PARA A OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 8.666/1993. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

1. O TCU possui competência para declarar, em concreto, a inconstitucionalidade de atos normativos e demais atos do poder público.

2. A Petrobras está sujeita, até o advento da lei a que se refere o art. 173, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, à Lei nº 8.666/1993, em face da inconstitucionalidade do Decreto nº 2.745/1998.”

7. Ademais, o seguinte trecho do voto que fundamentou esse acórdão não deixou dúvida quanto ao encerramento da discussão da matéria no âmbito do Tribunal:

“21. Esgotados os argumentos apresentados na peça recursal, cabe acrescentar que o **entendimento manifestado na decisão recorrida já foi ratificado pelo Plenário deste Tribunal em diversas ocasiões, a exemplo dos Acórdãos nºs 447/2003, 1.329/2003, mantido pelo 29/2004, 101/2004, mantido pelo 450/2004, 723/2005, 624/2007, 748/2007, 866/2007, 1.763/2008 e 401/2009.**

22. Além disso, o assunto foi **sedimentado na jurisprudência sistematizada** desta Corte de Contas, nos seguintes termos: ‘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’.” (grifos do original)

40. Diante do exposto, acolho os pareceres da Serur e do 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 8 de junho de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1548/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-020.434/2005-9 (com 1 anexo)

2. Grupo I – Classe I – Pedido de Reexame

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

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

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Guilherme Palmeira

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin

7. Unidades Técnicas: 1ª Secex e Serur

8. Advogados constituídos nos autos: Nilton Antônio de Almeida Maia – OAB/RJ nº 67.460, Nelson Sá Gomes Ramalho – OAB/RJ nº 37.506, Guilherme Rodrigues Dias – OAB/RJ nº 58.476, Ésio Costa Júnior – OAB/RJ nº 59.121, Marcos de Oliveira Araújo – OAB/RJ nº 49.940, Wilson José Monteiro – OAB/RJ nº 57.207, Marta Carvalho Giambroni – OAB/RJ nº 64.871, Daniela Couto da Silva – OAB/RJ nº 115.470, Andrea Damiani Maia – OAB/RJ nº 113.985, Gustavo Ribeiro Ferreira – OAB/RJ nº 104.339, Alexandre Luis Bragança Penteado – OAB/RJ nº 88.979, Ana Paula Mioni Acuy – OAB/RJ nº 107.126, Leila Maria Costa de Castro – OAB/RJ nº 20.993, José Roque Júnior – OAB/RJ nº 58.543, Cândido Ferreira da Cunha Lobo – OAB/RJ nº 49.659, Lenoir de Souza Ramos – OAB/DF nº 3.492, Pedro Lucas Lindoso – OAB/DF nº 4.453, Ruy Jorge Rodrigues Pereira Filho – OAB/DF nº 1.226, Christianne Rodrigues – OAB/SP nº 201.552, Antonino Medeiros Júnior – OAB/RJ nº 1.758-B, Antonio Carlos Motta Lins – OAB/RJ nº 55.070, Marcos César Veiga Rios – OAB/DF nº 10.610, Frederico Rodrigues Barcelos de Sousa – OAB/DF nº 16.845, Gustavo Cortês de Lima – OAB/DF nº 10.969, Claudismar Zupiroli – OAB/DF nº 12.250, Alberto Moreira Rodrigues – OAB/DF nº 12.652, Daniele Farias Dantas de Andrade – OAB/RJ nº 117.360, Ingrid Andrade Sarmento – OAB/RJ nº 109.690, Juliana



de Souza Reis Vieira – OAB/RJ nº 121.235, Marco Antônio Cavalcante da Rocha – OAB/PE nº 2.940, Meg Montana Kebe – OAB/RJ nº 124.440, Rodrigo Muguët da Costa – OAB/RJ nº 124.666 e Zilto Bernardi Freitas – OAB/RJ nº 97.299.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em fase de pedido de reexame do Acórdão nº 1.125/2005 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com base nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. notificar a recorrente do teor desta deliberação.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1548-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC-350.275/1996-3 [Apensos: TC-003.161/1997-8, TC-008.237/2000-8]

Natureza: Agravo e manifestações referentes aos itens 9.2.5, 9.3.5 e 9.4.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário

Unidades: Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Secretaria de Planejamento do Estado do Maranhão (Seplan/MA); Superintendência do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP/Seplan/MA).

Responsáveis: Moisés Bernardo de Oliveira, ex-Gerente Geral da Agência São Luís do BNB e ex-membro do Comitê de Crédito da Agência São Luís-Comag/BNB (CPF 060.136.513-53); Eliel Francisco de Assis, ex-Gerente de Negócios da Agência São Luís do BNB e ex-membro do Comitê de Crédito da Agência São Luís-Comag/BNB (CPF 065.670.026-20); Maria de Fátima Jansen Rocha, ex-membro do Comag (CPF 079.555.293-91); Marinéa Ferreira Lobato, ex-membro do Comag (CPF 055.958.863-15); Leudina Mota Lima, ex-membro do Comag (CPF 087.916.601-06); José de Ribamar Freitas Vieira, ex-membro do Comag (CPF 076.373.573-68); Jefferson Cavalcante Albuquerque, Coordenador do Comitê de Crédito da Direção Geral – Comac/BNB (CPF 117.991.533-



04), Maria Rita da Silva Valente, ex-membro do Comac (CPF 112.176.003-10); Francisco Mavignier Cavalcante França, ex-membro do Comac (CPF 071.588.313-53); Luiz Sérgio Farias Machado, ex-membro do Comac (CPF 190.029.043-04); Antônia Nilcemar Linhares Vital, ex-membro do Comac (CPF 139.630.903-91); Jair Araújo de Oliveira, ex-membro do Comac (CPF 089.405.765-00).

Advogados constituídos nos autos: Camila Vasconcelos Brito de Urquiza (OAB/DF 30.822); Daniel Souza Volpe (OAB/DF 30.967); Maricema Santos de Oliveira Ramos (OAB/PB 12.279-B); Rômulo Gonçalves Bittencourt (OAB/DF 32.174); Isael Bernardo de Oliveira (OAB/CE 6.814); Edmilson Barbosa Francelino Filho (OAB/CE 15.320); George Felício Gomes de Oliveira (OAB/CE 16.759); João Silva de Almeida (OAB/CE 16.903-B); Jorge André Brasil Lima (OAB/CE 15.779); Maria do Amparo Fonteles Pereira (OAB/CE 9.343); Marlúcia Lopes Ferro (OAB/CE 6.317); Sandra Valente de Macêdo (OAB/CE 5.237); Daize Jansen Duailibe (OAB/MA 2.739); Antonio Aureliano de Oliveira (OAB/MA 7.900); José Joaquim da Silva Reis (OAB/MA 9.719); José Diógenes Rocha Silva (OAB/CE 6.702); Osvaldo Paiva Martins (OAB/MA 6279); Antônio Geraldo de Oliveira M. Pimentel (OAB/MA 6027); Carine de Souza Farias (OAB/BA 25176), Carlos Geovanni Gonçalves Soares (OAB/CE 17594); Débora Márcia Soares Veras (OAB/MA 5544); Edelson Ferreira Filho (OAB/MA 6652); Flávia Jane Falcão Bastos (OAB/PI 6516-B); Francisco Roberto Brasil de Souza (OAB/CE 6097); Gilmar Pereira Santos (OAB/MA 4119); Henrique Silveira Araújo (OAB/CE 14747); Igor Rego Colares de Paula (OAB/CE 16043); Jean Marcell de Miranda Vieira (OAB/PI 3490); Karine Rodrigues Mattos (OAB/CE 18120); Livia Karla Castelo Branco Pereira (OAB/MA 8103); Luciano Costa Nogueira (OAB/MA 6593); Luiz Fernando Silva Trindade (OAB/BA 18927); Maria Gabriela Silva Portela (OAB/MA 5741);; Sonia Maria Lopes Coelho (OAB/MA 3811); Wesley Lima Maciel (OAB/MA 9548)

SUMÁRIO: AGRAVO. MANIFESTAÇÕES COM TEOR DE AGRAVO. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. AUDITORIA NA IMPLANTAÇÃO DO POLO DE CONFECÇÕES DE ROSÁRIO/MA. RECURSOS ORIUNDOS DO BNB/FNE. CONHECIMENTO DO AGRAVO INTERPOSTO POR PARTE DOS RESPONSÁVEIS. PROVIMENTO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA EM RELAÇÃO AOS AGRAVANTES. APROVEITAMENTO DO RECURSO EM RELAÇÃO A OUTROS RESPONSÁVEIS EM SITUAÇÃO IDÊNTICA. NÃO ACOLHIMENTO DAS MANIFESTAÇÕES ENCAMINHADAS PELOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. MANTENÇA DA MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS EM RELAÇÃO A ESSES MANIFESTANTES. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo e manifestações encaminhadas nos termos dos itens 9.2.5, 9.3.5 e 9.4.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário pelos responsáveis Antônia Nilcemar Linhares Vital, Jefferson Cavalcante Albuquerque, Luiz Sérgio Farias Machado, Maria Rita da Silva Valente, Francisco Mavignier Cavalcante França, José de Ribamar Freitas Vieira, Marinéa Ferreira Lobato, Maria de Fátima Jansen Rocha, Moisés Bernardo de Oliveira, Eliel Francisco de Assis e Leudina Mota Lima, empregados e ex-empregados do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), contra os itens 9.2.4, 9.3.4 e 9.4.3 do Acórdão 3273/2010-Plenário que decretou, cautelarmente, a indisponibilidade dos bens dos responsáveis pelo prazo de um ano, com fundamento no art. 44, § 2º, da Lei 8.443/92.

I. Histórico

2. O Acórdão 3273/2010-Plenário foi proferido em relatório de auditoria versando sobre a aplicação de recursos federais nas ações relativas ao projeto denominado Polo de Confeccões de Rosário, implantado no Município de Rosário/MA.

3. O Polo de Confeccões de Rosário/MA originou-se de Protocolo de Intenções celebrado entre o Governo do Estado do Maranhão, a Prefeitura Municipal de Rosário/MA e a empresa Kao I – Indústria e Comércio de Confeccões em outubro de 1995.

4. O projeto seria implementado com a formação de 90 grupos associativos, compostos de 40 pessoas residentes na região. Por sua vez, as associações formariam a Cooperativa de Produção de



Confecções de Rosário (Rosacoop). A empresa privada Kao I atuaria como empresa âncora, encarregada de gerir os negócios e prestar orientação técnica aos grupos.

5. A fim de viabilizar o polo, foram aplicados recursos oriundos do Acordo de Empréstimo/BIRD nº 2862/BR, transferidos ao Estado do Maranhão mediante o Convênio 233/93/MIR e geridos mediante o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP).

6. Ademais, o BNB concedeu aos grupos financiamentos reembolsáveis efetuados com recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNE) para implantação da 1ª e da 2ª etapas do polo mediante a aquisição de máquinas de costura, bem como empréstimo para a empresa Kao I visando à formação de capital de giro.

7. Especificamente com relação aos recursos oriundos do BNB, foi verificado pela equipe da Secex/MA que os financiamentos e o empréstimo foram concedidos em descordo com as regras da instituição pelo Comitê de Crédito da Agência de São Luís – Comag (1ª e 2ª etapas de implantação) e pelo Comitê de Crédito da Direção Geral – Comac (capital de giro da Kao I).

8. Embora as máquinas de costura adquiridas na 1ª etapa do polo tenham sido entregues, verificou-se a inadimplência do financiamento tomado pelas associações beneficiárias. Já no tocante à 2ª etapa, constatou-se a não entrega dos equipamentos e o não pagamento dos empréstimos. Igualmente, o empréstimo concedido para capital de giro não foi honrado pela empresa Kao I.

9. Em 05/03/1998, o Governo do Estado do Maranhão rompeu o protocolo de intenções sob o argumento de que a empresa Kao I deixara de adimplir suas obrigações.

10. Ao final dos trabalhos de auditoria, concluiu-se que o empreendimento não atingiu suas finalidades. Verificou-se que, dos noventa grupos efetivamente formados, apenas seis grupos permaneciam trabalhando. A Rosacoop encontrava-se endividada junto à Fazenda Pública, fornecedores, ex-empregados e concessionárias de serviços públicos. Havia poucos contratos firmados, sendo que, em alguns, a cooperativa nada recebera em contraprestação pelo trabalho realizado.

11. Essas ocorrências levaram o Tribunal a proferir o Acórdão 3273/2010-Plenário, que determinou uma série de providências, destacando-se a formação de três processos apartados de tomada de contas especial, com débitos relativos à concessão de empréstimos pelo BNB para aplicação na 1ª e 2ª etapas do polo e formação de capital de giro para a empresa Kao I, totalizando aproximadamente R\$ 8,5 milhões em valores históricos, seguida da citação solidária da empresa Kao I, da empresa Almeida Consultoria, dos representantes legais dessas empresas e dos empregados do BNB que aprovaram as operações de crédito, entre outros responsáveis, bem como a expedição da medida cautelar ora recorrida e a abertura de prazo para manifestação dos responsáveis acerca da medida.

12. Passa-se agora à exposição do conteúdo dos recursos apresentados.

II. Agravo apresentado pela Srª Antônia Nilcemar Linhares Vital e os Srs. Jefferson Cavalcante Albuquerque e Luiz Sérgio Farias Machado, ex-membros do Comitê de Crédito da Direção Geral (Comac) do BNB.

13. Os agentes acima nominados integravam o Comitê de Crédito da Direção Geral (Comac) do BNB, localizado na sede do banco em Fortaleza/CE.

14. Os responsáveis foram citados no item 9.4.2 do Acórdão 3273/2010-Plenário pelo débito originado pela concessão de financiamento à empresa Kao I para utilização na formação de capital de giro com inobservância às normas do banco, vez que se dispensou a exigência de fiança, aceitaram-se garantias frágeis, relevaram-se a ausência de informações cadastrais da empresa e de seus representantes legais, e descumpriu-se orientação da auditoria interna no sentido de que não fosse liberada a 2ª parcela do financiamento, entre outras irregularidades.

15. A indisponibilidade dos bens dos responsáveis foi decretada cautelarmente pelo item 9.4.3 da referida deliberação.



16. A Sr^a Antônia Nilcemar Linhares Vital e os Srs. Jefferson Cavalcante Albuquerque e Luiz Sérgio Farias Machado foram notificados da medida cautelar em 21/2/2011 (os dois primeiros- fls. 87 e 89-Anexo 2) e 18/02/2011 (o último responsável- fls. 79-Anexo 2).

17. Em data anterior (11/02/2011), os responsáveis já haviam interposto o presente recurso contra o item 9.4.3 do Acórdão 3273/2010-Plenário (fls. 01/144-Anexo 4).

18. Em 17/02/2011, os recorrentes encaminharam documentos adicionais referentes ao agravo (fls. 145/194-Anexo 4).

19. Em 01/03/2011, os responsáveis encaminharam nova manifestação contra a medida cautelar decretada (fls. 30/112-Anexo 3).

20. Razões apresentadas na peça encaminhada em 11/02/2011.

21. Após discorrer sobre a tempestividade e o cabimento do recurso, os agravantes argumentaram que não aprovaram a concessão do empréstimo, mas tão somente aprovaram o limite de crédito, ou seja, o Limite de Risco Cliente (LRC) que poderia ser concedido à empresa Kao I.

22. Alegam que o LRC foi aprovado pelo colegiado que integravam, o Comac, com base em informações inverídicas fornecidas pelo Comitê de Crédito da Agência de São Luís (Comag), conforme constatado pela Auditoria Interna do BNB e aceito pelo TRF-1^a Região no processo 2007.01.00.003309-4/MA.

23. Afirmam também que sua responsabilização decorreu de informações errôneas fornecidas à equipe de auditoria do TCU pelo então Superintendente do BNB no Maranhão, Sr. Isaías Matos, o qual só teria reconhecido formalmente o erro em ofício protocolado na Secex/CE em 27/01/2011 (fls. 01/03-Anexo 3).

24. A seguir, passam a descrever o funcionamento, as atribuições e as normas regentes da atuação do Comac a fim de compará-las e diferenciá-las daquelas do Comag. Com base nesses elementos e no histórico dos fatos, procuram demonstrar que os atos irregulares que geraram o dano – a análise cadastral, a definição e negociação de garantias, a contratação do empréstimo, a liberação das parcelas e os demais procedimentos operacionais – deram-se por decisão exclusiva dos membros da Agência de São Luís/MA do BNB (Comag).

25. Informam também que o processo administrativo disciplinar conduzido pelo BNB resultou na punição dos gerentes dirigentes do Comag - Agência de São Luís/MA, Srs. Moisés Bernardo de Oliveira e Eliel Francisco de Assis.

26. No tocante à medida cautelar decretada por este Tribunal, alegam que esta não preencheu o requisito de *fumus boni iuris*, vez que não havia plausibilidade jurídica quanto à responsabilização dos agravantes, membros do Comac, pela concessão de empréstimo irregular.

27. Nesse contexto, os recorrentes afirmam que sua responsabilização se deu a partir de equívoco quanto às atribuições do Comac e do Comag. Alegam que os atos considerados irregulares pelos pareceres e pelo voto do Relator do Acórdão 3273/2010-Plenário foram praticados pelo Comag.

28. Informam que, na ação civil pública cumulada com ação de improbidade administrativa em trâmite na 5^a Vara Cível da Justiça Federal, a indisponibilidade dos bens dos responsáveis, membros do Comac, foi reformada por decisão proferida em sede de agravo de instrumento em 27/05/2007, já transitado em julgado (fls. 79/144- Anexo 4).

29. Acrescentam que o próprio Ministério Público Federal reconheceu, no parecer proferido nos autos do agravo de instrumento, a confusão gerada entre as siglas e as competências do Comac e do Comag, bem como o fato de que o Comac não poderia ser responsabilizado pelo erro a que não deu causa.

30. Com relação a *periculum in mora*, alegam não estar demonstrada a satisfação do requisito em vista do lapso temporal já transcorrido, ou seja, mais de 10 anos desde o início da apuração dos fatos pela Secex/MA.

31. Nesse aspecto, consideram que não haveria notícia nos autos de que a não adoção da medida iria agravar ainda mais os danos ao erário. Argumentam que, pelo contrário, haveria *periculum in mora inverso*, pois haveria a possibilidade de se causar mais danos aos agravantes do que evitar o dano ao erário.



32. Ao final, solicitaram o conhecimento do recurso, a concessão do efeito suspensivo previsto no art. 289, § 4º, do RI/TCU, e o provimento do agravo para afastar a incidência da medida cautelar sobre os ex-membros do Comac.

33. Razões apresentadas na peça encaminhada em 17/02/2011.

34. Os recorrentes complementaram o agravo trazendo cópia de decisão recente, proferida em 09/02/2011, pela 5ª Vara Cível da Justiça Federal – Seção Judiciária do Maranhão no processo 2007.01.00.003309-4/MA, ação civil pública cumulada com ação de improbidade administrativa (fls. 150/194-Anexo 4).

35. Na sentença, foi rejeitada a ação de improbidade administrativa movida pelo MPF quanto aos membros do Comac, Srs. Jefferson Cavalcante Albuquerque, Luiz Sérgio Farias Machado, Antônia Nilcemar Linhares Vital, Maria Rita da Silva Valente, Francisco Mavignier Cavalcante França e Jair Araújo de Oliveira.

36. O Sr. Juiz Substituto da 5ª Vara entendeu que o Comac teria aprovado o LRC da operação de empréstimo com base nas informações favoráveis prestadas pelos gerentes da Agência Centro em São Luís. Segundo o entendimento do magistrado, não haveria indícios nos autos de que os membros do Comac houvessem concorrido para o desvio dos recursos públicos.

37. Ainda consoante sentenciado, a inicial da ação de improbidade foi recebida em relação aos Srs. Chhai Kwo Chheng (administrador da empresa Kao I) e José de Ribamar Reis de Almeida (sócio da empresa Almeida Consultoria Ltda.), às empresas Kao I, Yamacom Nordeste S.A. e Almeida Consultoria, e aos membros do Comag, Srs. Moisés Bernardo de Oliveira, Eliel Francisco de Assis, Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato, Leudina Mota Lima e José de Ribamar Freitas Vieira.

38. Razões apresentadas na peça encaminhada em 01/03/2011.

39. A peça consolidou as razões expostas nas duas manifestações anteriores.

III. Agravo interposto pelos Srs. Maria Rita da Silva Valente e Francisco Mavignier Cavalcante França, ex-membros do Comitê de Crédito da Direção Geral (Comac) do BNB.

40. Os responsáveis também integravam o Comitê de Crédito da Direção Geral (Comac) do BNB, localizado na sede do banco em Fortaleza/CE.

41. A Srª Maria Rita Valente e o Sr. Francisco Mavignier foram citados no item 9.4.2 do Acórdão 3273/2010-Plenário pelo débito originado da concessão irregular de empréstimo à empresa Kao I para capital de giro, bem assim tiveram a indisponibilidade de seus bens decretada pelo item 9.4.3 da referida deliberação.

42. Os responsáveis foram notificados da decisão em 18/02/2011 (fls. 86 e 88-Anexo 2).

43. Em 14/03/2011, a Srª Maria Rita Valente e o Sr. Francisco Mavignier interpuseram agravo contra a medida cautelar adotada (Anexo 6).

44. Em 24/03/2011, os recorrentes protocolizaram nesta Corte manifestação contra a medida cautelar em atendimento ao item 9.4.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário (fls. 25/46-Anexo 7).

45. Razões apresentadas na peça encaminhada em 14/03/2011.

46. Inicialmente, os recorrentes descrevem os processos de deferimento do Limite de Risco Cliente (LRC) e de deferimento do empréstimo para esclarecer que a aprovação do LRC não implicava automaticamente na aprovação do financiamento.

47. A seguir, argumentam que a participação do Comac limitou-se à aprovação do LRC da operação de empréstimo à empresa Kao I a partir das avaliações positivas realizadas pelo Comag da Agência São Luís do BNB. Prosseguem afirmando que os atos irregulares, consistentes nos procedimentos preparatórios e na aprovação da operação de financiamento, foram executados pelo referido Comag.

48. Os agravantes alegam que aprovaram o LRC da operação conforme as normas da instituição bancária. Argumentam também que não tinham elementos para questionar as informações prestadas pelo Comag e que, somente a partir da atuação da auditoria interna do banco, é que se constatou que eram fictícios os dados cadastrais e econômico-financeiros da empresa, bem como a nota de risco apurada.

49. Acrescentam que esses fatos e a ausência de irregularidades atribuíveis aos membros do Comac foram reconhecidos pela TRF-1ª Região, que desbloqueou os bens dos responsáveis nos autos de agravo de instrumento 2007.01.00.003309-4/MA, transitado em julgado.



50. Nesse contexto, afirmam que não se encontra presente o *fumus boni iuris* para concessão da medida de indisponibilidade de bens, visto que não há indício de responsabilidade dos agravantes pelas irregularidades praticadas.

51. Igualmente, entendem não haver *periculum in mora* ao erário e, sim, aos agravantes, pois a constrição de seus bens pode inviabilizar o seu sustento.

52. Ao final, argumentam que o decreto de indisponibilidade não estabeleceu limite de valor, nem ressalvou as hipóteses insertas no art. 649, inciso IV, do CPC.

53. Como pedido, requerem os agravantes o provimento do recurso e a concessão de efeito suspensivo ao agravo, nos termos do art. 289, § 1º e 4º, do RI/TCU.

54. Razões apresentadas na peça encaminhada em 24/03/2011.

55. Preliminarmente, os responsáveis solicitam prorrogação no prazo de apresentação de defesa alegando que a notificação não foi acompanhada das peças que fundamentaram o Acórdão 3273/2010-Plenário, apesar de o item 9.5 daquela deliberação ter expedido determinação nesse sentido à Secex/MA.

56. No restante da peça, repetem a argumentação anterior encaminhada em 14/3/2011.

IV. Manifestação encaminhada nos termos dos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário pelo Sr. Moisés Bernardo de Oliveira, ex-gerente e ex-membro do Comitê de Crédito da Agência de São Luís/MA (Comag).

57. O Sr. Moisés Bernardo de Oliveira ocupava a função de Gerente-Geral da Agência São Luís/MA do BNB e integrava o Comitê de Crédito da Agência (Comag).

58. O responsável foi citado por este Tribunal nos itens 9.2.2 e 9.3.2 do Acórdão 3273/2010-Plenário por débitos originados da concessão e liberação de financiamentos às associações vinculadas ao Polo de Confecções de Rosário/MA em contrariedade às normas de operação de crédito do BNB, ao inadimplemento dos financiamentos pelas associações beneficiárias e à aquisição de máquinas de costura zig-zag com sobrepreço (1ª etapa) e ao pagamento das máquinas de costura adquiridas sem a devida entrega (2ª etapa).

59. A indisponibilidade dos bens do responsável foi decretada cautelarmente pelos itens 9.2.4 e 9.3.4 da referida deliberação.

60. O Sr. Moisés Bernardo de Oliveira foi notificado da decisão em 17/02/2011 (fls. 84-Anexo 2). A manifestação do responsável foi recebida na Secex/MA em 11/03/2011 (fls. 01-anexo 7).

61. Em sua manifestação, o responsável argumenta que a decisão desta Corte teria sido proferida sem que estivessem presentes os requisitos pertinentes à medida cautelar, uma vez que não haveria indícios de sua responsabilidade pelas irregularidades.

62. Afirma que nenhuma ilegalidade teria decorrido de sua conduta e que não se apropriou dos recursos públicos aplicados no Polo de Confecções de Rosário/MA.

63. Alega que jamais teve poderes, responsabilidade e liderança na avaliação, aprovação e liberação de recursos para projeto dessa envergadura. Assevera que a questão teria sido analisada primeiramente pelo Comag, que era um colegiado formado por cinco gerentes e um técnico operacional; posteriormente pelo Comag Especial, este coordenado pelo Superintendente Geral do banco no Estado; e finalmente pelo Comac. Consequentemente, entende que a responsabilidade deveria recair sobre os demais gestores e sobre o Governo do Estado do Maranhão, que teria incentivado intensivamente o contrato.

64. Argumenta que a jurisprudência dos Tribunais tem repellido a medida de indisponibilidade de bens sem a demonstração de ocorrência de indícios concretos da autoria das ilegalidades cometidas. Por conseguinte e ante a ausência de provas de sua autoria na prática dos atos inquinados, considera desarrazoada a medida.

65. Assim, o responsável solicita a revogação da medida cautelar de indisponibilidade de seus bens.

V. Manifestação encaminhada nos termos dos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário pelos Srs. José de Ribamar de Freitas Vieira e Marinéa Ferreira Lobato, ex-membros do Comitê de Crédito da Agência de São Luís/MA (Comag).

66. Os responsáveis, ex-membros do Comag, foram citados por este Tribunal nos itens 9.2.2 e 9.3.2 do Acórdão 3273/2010-Plenário por débitos originados da concessão e liberação irregulares de financiamentos às associações do Polo de Confecções de Rosário/MA, ao inadimplemento dos



financiamentos, à aquisição de máquinas de costura com sobrepreço (1ª etapa) e ao pagamento das máquinas de costura adquiridas sem a devida entrega (2ª etapa).

67. A indisponibilidade dos bens dos responsáveis foi decretada cautelarmente pelos itens 9.2.4 e 9.3.4 da referida deliberação.

68. A Srª Marinéa Ferreira Lobato foi notificada da decisão em 17/02/2011 (fls. 74- Anexo 2), tendo a responsável apresentado sua manifestação em 04/03/2011 (fls. 23/24-Anexo 7).

69. No caso do Sr. José de Ribamar de Freitas Vieira, embora o AR indique o recebimento da notificação em 16/03/2011 (fls. 95-Anexo 2), a manifestação do responsável foi protocolizada nesta Corte em 02/03/2011 (fls. 119/120-Anexo 3).

70. As duas manifestações contêm idêntico teor, razão pela qual se faz a exposição conjunta.

71. Os manifestantes alegam que não há prova de que tenham participado das reuniões do Comag que deferiram os financiamentos, nem provas de que tenham autorizado o pagamento das máquinas de costura adquiridas.

72. Alegam que o documento utilizado por esta Corte na análise dos fatos, o anexo do parecer do Comag de 27/02/1996, não identifica as operações aprovadas, os clientes beneficiados ou os valores, não se prestando como prova de sua participação no Comitê.

73. Os responsáveis entendem haver litispendência, visto que as ocorrências já foram tratadas no Acórdão 404/2004-Plenário-TCU e constam de ação civil pública em trâmite na 5ª Vara Federal de São Luís/MA.

74. Afirmam que já prestaram os esclarecimentos pertinentes na citada ação civil pública, ocasião em que registraram a ausência de provas sobre sua participação nas reuniões do Comag que aprovaram as operações relativas ao Polo de Confecções de Rosário. Ressaltam também que, nessa oportunidade, registraram que a aplicação dos recursos foi comprovada por técnicos do BNB e da empresa Almeida Consultoria e que o pagamento antecipado das máquinas de costura foi feito com base nas notas fiscais tendo em vista que os equipamentos seriam fabricados sob encomenda no exterior.

75. Diante dessas alegações, os responsáveis requerem a revogação da tomada de contas especial e da medida de indisponibilidade de bens.

VI. Manifestação encaminhada nos termos dos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário pela Srª Maria de Fátima Jansen Rocha, ex-membro do Comitê de Crédito da Agência de São Luís/MA (Comag).

76. A responsável, ex-integrante do Comag, foi citada por este Tribunal nos itens 9.2.2 e 9.3.2 do Acórdão 3273/2010-Plenário por débitos originados da concessão e liberação irregulares de financiamentos às associações do Polo de Confecções de Rosário/MA, ao inadimplemento dos financiamentos, à aquisição de máquinas de costura com sobrepreço (1ª etapa) e ao pagamento das máquinas de costura adquiridas sem a devida entrega (2ª etapa).

77. A indisponibilidade dos bens da responsável foi decretada cautelarmente pelos itens 9.2.4 e 9.3.4 da referida deliberação.

78. A Srª Maria de Fátima Jansen Rocha foi notificada da decisão em 17/02/2011 (fls. 83-Anexo 2).

79. A manifestação da responsável foi apresentada em 03/03/2011 (fls. 113/118-Anexo 3).

80. Tal qual na manifestação dos Srs. José de Ribamar de Freitas e Marinéa Lobato, a responsável alega que não há prova de que tenha participado das reuniões do Comag que deferiram os financiamentos, nem provas de que tenha autorizado o pagamento das máquinas de costura adquiridas.

81. A Srª Maria de Fátima argumenta que o documento que serviu de convicção a esta Corte para sua responsabilização se trata de anexo a ata do Comag sem identificação das operações aprovadas e, portanto, não se presta a provar a liberação das citadas operações e a responsabilidade da empregada.

82. Na mesma linha do Sr. José de Ribamar de Freitas e da Srª Marinéa Lobato, a Srª Maria de Fátima afirma que já prestou os esclarecimentos pertinentes em ação civil pública, ocasião em que registrou a ausência de provas sobre sua participação nas reuniões do Comag que aprovaram as operações relativas ao Polo de Confecções de Rosário. Ainda, ressaltou que a aplicação dos recursos foi comprovada por técnicos do BNB e da empresa Almeida Consultoria e que o pagamento antecipado das máquinas de



costura foi feito com base nas notas fiscais tendo em vista que os equipamentos seriam fabricados no exterior.

83. Acrescenta que, na data lançada na ata do Comag, 27/02/1996, a responsável não ocupava cargo comissionado no BNB. Ademais, a responsável argumenta que não tinha poderes para aprovar ou discordar das decisões do Comag, que era apenas um operativo que participava das reuniões do Comag representando os funcionários.

84. Por fim, a responsável argumenta que a ocorrência e as respectivas ações já prescreveram a teor do disposto no art. 205 do CPC.

85. Ao final, a Sr^a Maria de Fátima Jansen solicita a exclusão de seu nome da tomada de contas especial e a revogação da decretação de indisponibilidade de seus bens.

VII. Manifestação encaminhada nos termos dos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário pelos Srs. Eliel Francisco de Assis, ex-gerente e ex-membro do Comitê de Crédito da Agência de São Luís/MA (Comag), e Leudina Mota Lima, ex-membro do Comag.

86. O Sr. Eliel Francisco de Assis ocupava a função de Gerente de Negócios da Agência São Luís do BNB à época dos fatos e de membro do Comitê de Crédito da agência. A Sr^a Leudina Mota Lima também integrava o citado comitê.

87. Esses responsáveis foram citados pelos itens 9.2.2 e 9.3.2 do Acórdão 3273/2010-Plenário em decorrência de débitos originados da concessão e liberação irregulares de financiamentos às associações do Polo de Confeções de Rosário/MA, ao inadimplemento dos financiamentos, à aquisição de máquinas de costura com sobrepreço (1^a etapa) e ao pagamento das máquinas de costura adquiridas sem a devida entrega (2^a etapa).

88. A indisponibilidade dos bens dos responsáveis foi decretada cautelarmente pelos itens 9.2.4 e 9.3.4 da referida deliberação.

89. Os Srs. Eliel Francisco e Leudina Mota foram notificados da decisão desta Corte em 18/02/2011 (fls. 67 e 76-Anexo 2).

90. As respostas dos interessados à notificação deram entrada neste Tribunal em 04/04/2011 (Anexos 8 e 9).

91. As duas manifestações contêm idêntico teor, razão pela qual se faz a exposição conjunta.

92. Em preliminar, os responsáveis alegam que os acontecimentos relatados no processo encontraram-se iam fulminados pela prescrição. Alegam que já decorreram 15 anos desde os eventos e mais de seis anos após o encerramento dos respectivos contratos de trabalho com o BNB, enquanto que a pretensão para apuração de sua responsabilidade civil teria expirado em três anos a partir de 22/03/1996 (data do suposto ilícito), conforme previsto no art. 206, § 3º, inciso V, do Código Civil, ou alternativamente, quanto à responsabilidade administrativa e funcional, em cinco anos, consoante as Leis 8.027/90, 8.429/92, 9.873/99.

93. Argumentam que a aplicação dos dispositivos acima citados se deve à lacuna relativa ao tema contida na Lei 8.443/92 e na oscilação da jurisprudência desta Corte, que transita entre a imprescritibilidade, a prescrição vintenária e a prescrição decenária.

94. Alegam que a inaplicabilidade da tese de imprescritibilidade e da necessária utilização do Código Civil vem sendo defendida em trabalhos publicados.

95. Com relação ao mérito, afirmam que a concessão dos empréstimos não contrariou as normas do banco, mas se constituiu em estratégia de apoio a clientes de pequeno porte e a cooperativas, com simplificação dos procedimentos de exame dos projetos e dispensa de análise de risco, conforme normativos vigentes à época e orientação da alta Direção da instituição.

96. Argumentam que o caso não se tratou de iniciativa isolada do Comag e que outros empréstimos semelhantes foram concedidos, a exemplo dos Polos de Confeção de Matinha/MA, Lima Campos/MA e São Domingos/MA.

97. Alegam que os projetos estavam enquadrados no Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda do Nordeste do Brasil (PROGER), motivo pelo qual as decisões foram tomadas no âmbito do Governo Estadual, da Prefeitura Municipal de Rosário/MA, da Superintendência do Banco do Nordeste e



dos representantes do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), sem participação do Comag.

98. Nesse contexto, defendem que o parecer do Comitê tinha caráter apenas homologatório.

99. Reafirmam que o Comag observou o procedimento sumário e as alçadas operacionais previstos nas normas do BNB e do PROGER.

100. Os manifestantes contestaram, à luz de interpretação por eles conferida às normas do banco e de suposta independência das associações, o parecer da equipe de auditoria, que somou o valor dos financiamentos individuais e concluiu haver extrapolação da alçada.

101. Consequentemente, entendem que o fracasso das operações se constituiu em risco natural da atividade bancária.

102. Afirmam que as conclusões do TCU somente fazem sentido com as informações hoje disponíveis. Alegam que, à época, não se tinha conhecimento das práticas irregulares da empresa Almeida Consultoria, que era próxima do primeiro escalão do Governo Estadual e tradicional parceira do banco. Nesse contexto, argumentam que sofreram intensa pressão dessas esferas para dar andamento célere aos assuntos relativos ao projeto.

103. Os responsáveis alegam também que, quanto à 1ª etapa do polo, não havia documento comprovando sua participação na aprovação dos empréstimos.

104. No caso da 2ª etapa, além de repetir as considerações supra, os responsáveis alegam que a liberação dos pagamentos pelas máquinas na conta do fornecedor seguiu orientação da Direção do banco; que as associações decidiram pela liberação dos financiamentos conforme constou em ata; e que havia notas fiscais, pareceres de técnicos do banco e laudos da Almeida Consultoria comprovando a entrega dos equipamentos.

105. Também ressaltam que a liberação dos recursos referentes às máquinas da 2ª etapa feita pelo Comag foi apenas confirmatória, uma vez que a operação fora autorizada previamente pelo Superintendente do banco diante de pedidos escritos encaminhados pelas associações e da alegação da empresa Yamacom de que necessitava de adiantamento para importar as máquinas e cumprir o cronograma. Afirmam que o coordenador estadual do PROGER, Sr. Antônio Fernandes Ribeiro deu parecer favorável ao pleito.

106. Segundo os responsáveis, parte dos recursos da 2ª etapa do polo teria sido utilizada para amortizar dívidas da empresa Yamacom junto à Agência do BNB em Maracanaú/CE. Ainda é alegado que as operações de amortização foram articuladas entre os Superintendentes do BNB no Maranhão e no Ceará.

107. O Sr. Eliel Francisco e a Srª Leudina Mota argumentam que o caso foi objeto de numerosas apurações no âmbito do BNB. Informam que restaram punidos somente o Gerente Geral da agência, Sr. Moisés Bernardo (demissão por justa causa) e o Superintendente, Sr. Adalberto Felinto da Cruz Junior (destituição do cargo em comissão e transferência), o que demonstraria que os demais integrantes do Comag atuaram de acordo com as normas e orientações do banco.

108. Ao final, os responsáveis sintetizaram sua manifestação repetindo as alegações dos demais ex-membros do Comag expostas nas seções V e VI retro.

109. Em conclusão, os recorrentes reafirmam a ausência de responsabilidade pelos fatos e solicitam a revogação da medida.

É o relatório.

VOTO

Na sessão Plenária do dia 01/12/2010, este Tribunal apreciou o relatório da auditoria realizada pela Secex/MA na aplicação de recursos federais em ações relativas ao projeto denominado Polo de Confeccões de Rosário, implantado no Município de Rosário/MA.

2. Em consequência, foi proferido o Acórdão 3273/2010, que determinou, entre outras providências, a formação de três processos apartados de tomada de contas especial, a citação dos responsáveis pelos



débitos identificados, a decretação cautelar da indisponibilidade dos bens dos responsáveis pelo prazo de um ano e a notificação desses interessados para que, se desejassem, apresentassem suas razões quanto à medida cautelar determinada.

3. Nesta oportunidade, examinam-se os agravos e as manifestações encaminhadas por parte dos responsáveis atingidos pela medida de indisponibilidade de bens.

II. Agravo apresentado pela Sr^a Antônia Nilcemar Linhares Vital e os Srs. Jefferson Cavalcante Albuquerque e Luiz Sérgio Farias Machado, ex-membros do Comitê de Crédito da Direção Geral (Comac) do BNB.

4. O agravo interposto pelos responsáveis pode ser conhecido, visto que preenche os requisitos de admissibilidade aplicáveis.

5. Anote-se que o recurso foi interposto antes da notificação dos responsáveis e que, ainda dentro do prazo recursal, os recorrentes encaminharam complementação à primeira peça.

6. Preliminarmente, registre-se que o débito atribuído aos responsáveis, membros do Comitê de Crédito da Direção Geral do BNB (Comac), originou-se do inadimplemento do empréstimo concedido à empresa Kao I para capital de giro com inobservância às normas do BNB sobre a matéria.

7. No agravo, os responsáveis argumentaram que a medida cautelar foi adotada sem que estivessem presentes os requisitos necessários, ou seja, *periculum in mora* e *fumus boni iuris*.

8. Quanto ao aspecto temporal, os recorrentes argumentaram que não haveria urgência dado o tempo decorrido desde os acontecimentos.

9. Com relação a *fumus boni iuris*, os responsáveis afirmaram que não haveria plausibilidade jurídica quanto à sua responsabilização, uma vez que os atos que ocasionaram o débito não teriam sido praticados pelo colegiado por eles integrado, o Comitê de Crédito da Direção Geral (Comac) do BNB, mas pelo Comitê de Crédito da Agência de São Luís (Comag).

10. Em apoio a essa tese, os recorrentes trouxeram ampla descrição das normas e dos procedimentos adotados no BNB para a concessão de financiamentos, visando a diferenciar as atribuições dos dois comitês e fixar a responsabilidade do Comag.

11. Ao contrário do alegado pelos responsáveis, considera-se atendido o requisito relativo ao *periculum in mora* neste caso.

12. Cabe ressaltar que, no âmbito do controle externo, o posicionamento acerca da existência de graves irregularidades e prejuízos na concessão do empréstimo à empresa Kao I somente veio a se consolidar com a prolação do Acórdão 3273/2010-Plenário, momento a partir do qual se deu início às providências de recomposição do erário. Nessa situação, o Tribunal adotou medidas, entre elas, a decretação de indisponibilidade de bens, buscando, justamente, remediar os efeitos advindos do tempo decorrido e viabilizar a reparação do dano.

13. No tocante à fumaça do bom direito, não assiste razão aos responsáveis em alegar que não havia plausibilidade quanto à sua responsabilização pelos fatos apurados.

14. Durante os trabalhos de auditoria, em resposta formal a questionamento da equipe da Secex/MA (Ofício-EA-AUD-nº 004/2003- fls. 08-v. 11), a Superintendência do BNB no Maranhão, chefiada na época pelo Sr. Isaías Matos, informou que o deferimento do crédito à Kao I foi dado pelo Comac (fls. 13-v. 11). Como comprovação, a Superintendência anexou cópia da respectiva ata de reunião desse colegiado, com a assinatura dos membros (fls. 38/39-v. 11), e de formulário arquivado junto ao dossiê da operação contendo os dados relativos à aprovação da operação pelo Comac (fls. 81/84-v. 11).

15. Por conseguinte, quando da decretação da medida cautelar, havia indícios consistentes quanto à responsabilidade dos membros do Comac pelos atos inquinados de irregularidade.

16. A retratação das informações relativas ao Comac elaborada recentemente pelo ex-Superintendente do BNB, Sr. Isaías Matos, é fato novo que deverá ser confrontado com os demais elementos do processo quando do exame de mérito da tomada de contas especial em que estão arrolados. Igualmente, a interpretação das normas do banco e a descrição dos procedimentos operacionais oferecidas agora pelos responsáveis também deverão ser analisadas nessa mesma oportunidade.

17. Por outro lado, há que se admitir que a decisão judicial que bloqueou os bens dos responsáveis serviu como elemento auxiliar na convicção quanto à necessidade de adotar idêntica providência no



âmbito desta Corte, conforme delineado no item 92 do voto que fundamentou o Acórdão 3273/2010-Plenário.

18. Não obstante a independência das instâncias, cumpre levar em conta as decisões proferidas pela Justiça Federal em 27/05/2007 e em 09/02/2011 na ação civil pública movida pelo MPF pertinente à matéria, respectivamente, desbloqueando os bens e retirando do polo passivo os membros do Comac, os ora agravantes, Srs. Jefferson Cavalcante Albuquerque, Luiz Sérgio Farias Machado e Antônia Nilcemar Linhares Vital, bem como os Srs. Maria Rita da Silva Valente, Francisco Mavignier Cavalcante França e Jair Araújo de Oliveira.

19. Nesse contexto, penso que as citadas decisões, em especial a sentença proferida em 09/02/2011, constituam-se em *fumus boni iuris* a ser tomado em favor dos Srs. Jefferson Cavalcante Albuquerque, Luiz Sérgio Farias Machado e Antônia Nilcemar Linhares Vital para dar-se provimento a este agravo e revogar-se a decretação de indisponibilidade de bens contida no item 9.4.3 do Acórdão 3273/2010-Plenário.

20. Ainda, nos termos do art. 281 do RI/TCU, esse entendimento deve aproveitar aos demais membros do Comac beneficiados na esfera judicial, Srs. Maria Rita da Silva Valente, Francisco Mavignier Cavalcante França (ver seção adiante) e Jair Araújo de Oliveira, que não se manifestou contra a cautelar ora examinada.

21. Com relação ao pedido de concessão de efeito suspensivo ao agravo, veja-se que o disposto no art. 24 da Resolução 36/95 obsta o deferimento do pleito no caso da medida acautelatória em tela.

22. Por fim, cumpre alertar que esse posicionamento não se constitui em apreciação prévia quanto à responsabilidade dos interessados, a qual deverá ser definitivamente aferida quando da análise das alegações de defesa e do exame de mérito da tomada de contas especial.

III. Agravo interposto pelos Srs. Maria Rita da Silva Valente e Francisco Mavignier Cavalcante França, ex-membros do Comitê de Crédito da Direção Geral (Comac) do BNB.

23. A peça intitulada “agravo” foi encaminhada pelos responsáveis após expirado o prazo de dez dias previsto no art. 27 da Resolução 36/95, motivo pelo qual não deve ser conhecida sob essa espécie recursal.

24. Contudo, há que se ressaltar que o item 9.4.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário concedeu prazo aos responsáveis para manifestação quanto à decretação de indisponibilidade de bens, prazo esse fixado em 15 dias.

25. Em 28/02/2011, deu entrada na Secex/MA expediente da lavra da Srª Maria Rita Valente e do Sr. Francisco Mavignier solicitando a prorrogação do prazo para manifestação. O Tribunal concedeu dilação por mais 15 dias, contados a partir do término do prazo anteriormente estabelecido, consoante autorizado no Acórdão 642/2011-Plenário.

26. Por conseguinte, as duas peças encaminhadas pelos responsáveis podem ser tomadas como a manifestação prevista no item 9.4.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário.

27. Em preliminar, esclareça-se que a Srª Maria Rita Valente e o Sr. Francisco Mavignier eram membros do Comac. O débito atribuído aos responsáveis originou-se do inadimplemento do empréstimo concedido à empresa Kao I para capital de giro com inobservância às normas do BNB sobre a matéria

28. Registre-se que as razões apresentadas pela Srª Maria Rita Valente e pelo Sr. Francisco Mavignier contêm, em essência, os mesmos argumentos que embasaram o agravo interposto pelo Sr. Jefferson Cavalcante e outros (ver seção II retro), porém não trazem as informações relativas à recente decisão proferida pela 5ª Vara da Justiça Federal.

29. Conforme exposto na seção anterior, o agravo interposto pelo Sr. Jefferson Cavalcante e outros pode ser aproveitado em relação aos ora manifestantes. Em consequência, a sentença proferida pela 5ª Vara da Justiça Federal em 09/02/2011 pode ser considerada em favor da Srª Maria Rita Valente e do Sr. Francisco Mavignier, membros do Comac, como *fumus boni iuris* para fundamentar a revogação da decretação de indisponibilidade de bens contida no item 9.4.3 do Acórdão 3273/2010-Plenário.

30. Diante do aproveitamento do agravo em relação aos responsáveis, descabe prosseguir no exame de sua manifestação. Todavia, cumpre ressaltar a título informativo que as demais considerações tecidas



na seção antecedente também se aplicam à manifestação da Sr^a Maria Rita Valente e do Sr. Francisco Mavignier ante a similitude de teor já suscitada.

31. Por fim, observe-se que consta das fls. 16/20-Anexo 1 solicitação dos responsáveis no sentido de que lhes sejam concedidas cópias de peças do processo a fim de subsidiar posteriores manifestações. Como não há indícios de que o pedido tenha sido atendido pela Secex/MA, cumpre determinar à unidade técnica que adote as providências cabíveis.

IV. Manifestação encaminhada nos termos dos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário pelo Sr. Moisés Bernardo de Oliveira, ex-gerente-geral e ex-membro do Comitê de Crédito da Agência de São Luís/MA (Comag).

32. O Sr. Moisés Bernardo de Oliveira encaminhou manifestação contestando a decretação de indisponibilidade de seus bens em resposta à oitiva determinada nos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário.

33. Preliminarmente, cabe registrar que o responsável integrava o Comitê de Crédito da Agência de São Luís do BNB (Comag), tendo sido responsabilizado por débitos ocasionados pela inobservância às normas do BNB na concessão e liberação de financiamentos às associações vinculadas ao Polo de Confeccões de Rosário/MA com ulteriores inadimplemento dos financiamentos, aquisição de máquinas de costura com sobrepreço (1^a etapa) e pagamento das máquinas de costura adquiridas sem a devida entrega (2^a etapa).

34. Na manifestação, o responsável alega que a medida não observou os requisitos para tanto, pois, a seu ver, não haveria indícios de que tenha praticado as irregularidades apuradas. Segundo afirmado pelo responsável, ele não tinha poderes, nem assumiu a liderança na prática dos atos inquinados, visto que outras instâncias teriam atuado no caso.

35. Como se percebe, o Sr. Moisés Bernardo defende a ausência de *fumus boni iuris* na decretação da indisponibilidade de seus bens por entender que não haveria indícios para fixar sua responsabilidade na prática das irregularidades que originaram os débitos.

36. Contudo, não assiste razão ao responsável.

37. A responsabilização do Sr. Moisés Bernardo de Oliveira, Gerente Geral da Agência São Luís do BNB e membro do Comag, baseou-se em documentação fornecida pela instituição bancária, contendo:

a) informação da lavra do Superintendente Regional à época da auditoria, Sr. Isaías Matos Dantas, indicando que a concessão dos financiamentos às associações do Polo de Confeccões de Rosário foi autorizada pelo Comag, bem como arrolando os membros do comitê, dentre os quais o Sr. Moisés Bernardo (fls. 18/19-v. 10);

b) anexo do parecer Comag de 27/2/1996, contendo a assinatura do responsável e dos demais membros, com texto autorizando “o desembolso dos recursos em adiantamento ao fornecedor dos equipamentos financiados, visto que esses são fabricados no exterior sob encomenda, conforme carta de 26/02/1996 da empresa vencedora da concorrência” (fls. 83 e 90-anexo 10);

c) carta de autoria da empresa Yamacom, datada de 26/02/1996, solicitando liberação dos recursos da operação de crédito para adiantamento tendo em vista que as máquinas seriam fabricadas no exterior sob encomenda (fls. 117-v. 10);

d) proposta de crédito de grupo associativo contendo carimbo com a aprovação da proposta pelo Comag em 27/02/1996 e a rubrica do Superintendente Adalberto Felinto da Cruz Júnior (fls. 134/138-v. 10);

e) cédula de crédito industrial, datada de 27/02/1996, assinada pelos dirigentes de grupo associativo e pelos gerentes Moisés Bernardo de Oliveira e Eliel Francisco de Assis (fls. 150/155- v. 10);

f) relatórios de análise e acompanhamento emitidos pelo BNB registrando que as operações atinentes a ambas as etapas de implantação do polo se inseriram na alçada do Comag (fls. 220/239-v. 9).

38. Portanto, verifica-se que foram reunidos indícios robustos da participação do responsável nas etapas de aprovação e liberação de recursos das operações de crédito aos grupos do polo de confeccões e, em consequência, na concretização do dano.



39. Nessa situação, reafirma-se que havia o necessário *fumus boni iuris* para indicar a responsabilidade do Sr. Moisés Bernardo pelo prejuízo e justificar a decretação cautelar da indisponibilidade de seus bens.

40. Anote-se que a manifestação do responsável suscitou a possível interveniência de outros agentes concorrendo para o cometimento do dano. Veja-se que, nesta fase processual, descabe analisar a questão, porque ela envolve a inclusão de possíveis responsáveis solidários. No entanto, ressalte-se que esse aspecto deverá ser examinado ao longo da instrução de mérito da tomada de contas especial.

41. Com essas considerações, cumpre manter a medida cautelar decretada nos itens 9.2.4 e 9.3.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário em relação ao Sr. Moisés Bernardo de Oliveira.

V. Manifestação encaminhada nos termos dos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário pelos Srs. José de Ribamar de Freitas Vieira e Marinéa Ferreira Lobato, ex-membros do Comitê de Crédito da Agência de São Luís/MA (Comag).

42. Os Srs. José de Ribamar de Freitas Vieira e Marinéa Ferreira Lobato encaminharam manifestações contestando a decretação de indisponibilidade de seus bens em resposta à oitiva determinada nos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário.

43. Preliminarmente, observe-se que os responsáveis integravam o Comitê de Crédito da Agência de São Luís/MA (Comag) e foram responsabilizados pelos débitos decorrentes da aprovação e liberação irregulares de financiamento às associações do polo de confecção, operações que culminaram no inadimplemento dos financiamentos, na aquisição de máquinas de costura com sobrepreço (1ª etapa) e no pagamento das máquinas de costura adquiridas sem a devida entrega (2ª etapa).

44. Na manifestação, os responsáveis negam sua participação nos atos irregulares, contestam a documentação apresentada como comprovação dos fatos e suscitam a existência de litispendência com a ação de improbidade em trâmite na Justiça Federal e com julgado anterior deste Tribunal.

45. Tem-se, assim, que os responsáveis buscaram contestar sua responsabilização e, com isso, atacar um dos fundamentos da medida decretada, o *fumus boni iuris*.

46. Todavia, não há como dar razão aos responsáveis.

47. A responsabilização dos Srs. José de Ribamar de Freitas Vieira e Marinéa Ferreira Lobato baseou-se em documentação contendo:

a) informação da lavra do Superintendente Regional à época da auditoria, Sr. Isaías Matos, indicando que a concessão dos financiamentos às associações do Polo de Confecções de Rosário foi autorizada pelo Comag, bem como arrolando os membros do comitê, dentre os quais os ora manifestantes (fls. 18/19-v. 10);

b) anexo do parecer Comag de 27/2/1996, contendo a assinatura dos responsáveis e dos demais membros, com texto autorizando “o desembolso dos recursos em adiantamento ao fornecedor dos equipamentos financiados, visto que esses são fabricados no exterior sob encomenda, conforme carta de 26/02/1996 da empresa vencedora da concorrência” (fls. 83 e 90-anexo 10);

c) carta de autoria da empresa Yamacom, datada de 26/02/1996, solicitando liberação dos recursos da operação de crédito para adiantamento tendo em vista que as máquinas seriam fabricadas no exterior sob encomenda (fls. 117-v. 10);

d) proposta de crédito de grupo associativo contendo carimbo com a aprovação da proposta pelo Comag em 27/02/1996 e a rubrica do Superintendente Adalberto Felinto da Cruz Júnior (fls. 134/138-v. 10);

e) relatórios de análise e acompanhamento emitidos pelo BNB registrando que as operações atinentes a ambas as etapas de implantação do polo se inseriram na alçada do Comag (fls. 220/239-v. 9).

48. Ressalte-se que esses documentos foram fornecidos pelo próprio BNB, com indicação de que integravam o dossiê interno das operações (fls. 12-v. 10), não havendo razão para questioná-los até o momento.

49. Portanto, verifica-se que foram reunidos indícios firmes da participação dos responsáveis nas etapas de aprovação e liberação de recursos das operações de crédito aos grupos do polo de confecções e, conseqüentemente, na concretização do dano.



50. No tocante à alegação de litispendência com a ação de improbidade ajuizada pelo MPF, convém frisar que a existência de ação sobre a matéria em andamento no âmbito do Poder Judiciário não obsta a atuação desta Corte no exercício de sua missão constitucional de controle externo, em face do princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa. Esse princípio somente poderia ser afastado diante de sentença proferida em ação penal na qual fossem absolvidos os responsáveis pela negativa de autoria ou do fato, situação que não se aplica ao caso.

51. Aliás, cumpre registrar que, na referida ação de improbidade, foi proferida decisão recente pela 5ª Vara da Justiça Federal (09/02/2011), recebendo a inicial da ação em relação aos ora manifestantes, José de Ribamar Freitas e Marinéa Lobato, bem como aos demais membros do Comag (Moisés Bernardo, Eliel Francisco de Assis, Maria de Fátima Jansen Rocha e Leudina Mota Lima, autores de manifestações analisadas adiante), ao Sr. Chhai Kwo Chheng, à Yamacom Nordeste, à Kao I, ao Sr. José de Ribamar Reis de Almeida e à Almeida Consultoria.

52. Igualmente, não procede a alegação de que a questão já teria sido examinada por este Tribunal no Acórdão 404/2004-Plenário. A decisão em tela refere-se à representação que tratou do fracasso dos projetos de desenvolvimento industrial Ta-Chung (fabricação de máquinas de costura) e Hung Pump (fabricação de bombas elétricas) implantados em Rosário/MA, os quais envolveram o “grupo chinês” representado pelo Sr. Chhai Kwo Chheng, administrador da empresa Kao I, e a concessão de empréstimos pelo BNB com endosso do Comag da Agência São Luís. Acrescente-se que a referida deliberação determinou a conversão do processo de representação em tomada de contas especial.

53. Como se vê, trata-se de caso distinto do aqui abordado, não obstante com numerosos detalhes em comum.

54. Conclui-se que a responsabilização dos Srs. José de Ribamar Freitas Vieira e Marinéa Lobato e a decretação cautelar da indisponibilidade de seus bens fundaram-se em *fumus boni iuris*, razão pela qual cumpre manter a medida constante dos itens 9.2.4 e 9.3.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário no tocante aos responsáveis.

55. Por fim, cabe lembrar que outros pontos levantados na peça encaminhada pelos responsáveis, entre eles, a forma de funcionamento do Comag e o processo de autorização de pagamento, referem-se ao mérito da tomada de contas especial instaurada sobre a matéria, devendo ter o tratamento apropriado no momento oportuno.

VI. Manifestação encaminhada nos termos dos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário pela Srª Maria de Fátima Jansen Rocha, ex-membro do Comitê de Crédito da Agência de São Luís/MA (Comag).

56. A Srª Maria de Fátima Jansen Rocha manifestou-se contra a decretação de indisponibilidade de seus bens em resposta à oitiva determinada nos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário.

57. Rememore-se que a responsável era membro do Comitê de Crédito da Agência de São Luís/MA (Comag) e foi citada pelos débitos decorrentes da aprovação e liberação irregulares de financiamento às associações do polo de confecção, operações que culminaram no inadimplemento dos financiamentos, na aquisição de máquinas de costura com sobrepreço (1ª etapa) e no pagamento das máquinas de costura adquiridas sem a devida entrega (2ª etapa).

58. A Srª Maria de Fátima Jansen apresentou argumentação com teor quase idêntico ao constante das manifestações dos Srs. José de Ribamar de Freitas Vieira e Marinéa Ferreira Lobato, acrescentando apenas a alegação de prescrição e o argumento de que a responsável não ocupava cargo em comissão no BNB à época dos fatos, não tendo poder de decisão nas reuniões do Comag.

59. No que tange à prescrição, não procede a preliminar suscitada.

60. Nos autos do Mandado de Segurança 26.210-9/DF, o STF resolveu a controvérsia relativa ao prazo de prescrição do direito de cobrança dos valores devidos ao erário ao decidir pela incidência do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

61. Posteriormente ao pronunciamento do STF, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (TC-005.378/2000-2), esta Corte prolatou o Acórdão 2.709/2008-Plenário, deixando



assente que o citado dispositivo constitucional conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

62. Por conseguinte, esse é o entendimento que deve ser aplicado à situação ora examinada.

63. Com relação à alegação de falta de poder decisório da responsável, verifica-se que essa questão relaciona-se à argumentação no sentido de que estariam ausentes elementos indicativos da responsabilidade da manifestante e, conseqüentemente, ausente o *fumus boni iuris* para fundamentar a medida cautelar adotada.

64. No entanto, já foi demonstrado na seção anterior que o BNB forneceu documentos e informações evidenciando a atuação dos membros do Comag, dentre os quais a Sr^a Maria de Fátima Jansen Rocha, na aprovação e na liberação irregulares de recursos do FNE para aplicação no Polo de Confeções de Rosário.

65. Não há, na manifestação agora encaminhada pela responsável, elemento concreto que indique a mitigação, ou a negativa, de sua participação e que possa ser contraposto aos documentos enviados pelo BNB, que demonstram a atuação colegiada dos membros do Comag.

66. Por conseguinte e fazendo remissão ao exame realizado na seção anterior, conclui-se que a decretação cautelar da indisponibilidade dos bens da Sr^a Maria de Fátima Jansen Rocha fundou-se em *fumus boni iuris*, razão pela qual cumpre manter a medida constante dos itens 9.2.4 e 9.3.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário no tocante à responsável.

VII. Manifestação encaminhada nos termos dos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário pelos Srs. Eliel Francisco de Assis, ex-Gerente de Negócios e ex-membro do Comitê de Crédito da Agência de São Luís/MA (Comag), e Leudina Mota Lima, ex-membro do Comag.

67. Os Srs. Eliel Francisco de Assis e Leudina Mota Lima encaminharam manifestações contestando a decretação de indisponibilidade de seus bens em resposta à oitiva determinada nos itens 9.2.5 e 9.3.5 do Acórdão 3273/2010-Plenário.

68. Observe-se que os responsáveis integravam o Comitê de Crédito da Agência de São Luís/MA (Comag) e foram responsabilizados pelos débitos decorrentes da aprovação e liberação irregulares de financiamento às associações do polo de confecção, operações que resultaram no inadimplemento dos financiamentos, na aquisição de máquinas de costura com sobrepreço (1^a etapa) e no pagamento das máquinas de costura adquiridas sem a devida entrega (2^a etapa).

69. Como aspecto preliminar da manifestação, os responsáveis suscitaram a ocorrência de prescrição, citando diversas normas e divergência jurisprudencial no âmbito desta Corte.

70. Conforme anotado anteriormente neste voto, verifica-se que o STF dirimiu a controvérsia relativa ao prazo de prescrição do direito de cobrança dos valores devidos ao erário quando decidiu pela incidência do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal (Mandado de Segurança 26.210-9/DF). No voto do eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou-se:

“No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988, segundo o qual:

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.”

71. Com base no pronunciamento do STF, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (TC-005.378/2000-2), esta Corte prolatou o Acórdão 2.709/2008-Plenário para deixar assente que o citado dispositivo constitucional conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

72. Portanto, esse entendimento deve ser aplicado ao caso em exame, cabendo afastar as normas e demais argumentos levantados pelos responsáveis sobre a matéria.



73. O ponto fulcral da manifestação dos responsáveis reside na alegação de que não poderiam ser responsabilizados pelos débitos, pois teriam agido segundo as normas e políticas do BNB, com respaldo de instâncias superiores e de esferas extrabanco, com base em documentação aparentemente fidedigna produzida por técnicos do banco e pela Almeida Consultoria.

74. Há que se ressaltar que grande parte desse arrazoado busca discutir as operações de crédito e a participação dos manifestantes no episódio, trazendo reinterpretações de normas e de documentos citados pelo relatório de auditoria da Secex/MA (e. g. Manual Básico-Operações de Crédito do BNB, Título 5-Programas Especiais, Capítulo 1-Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda do Nordeste do Brasil (PROGER), item 9.6-” b”, entre outros).

75. Ademais, os responsáveis suscitam a possibilidade de que outros agentes tenham atuado no caso.

76. Note-se que a discussão dessas questões não se amolda a este momento processual, uma vez que incidem diretamente sobre o mérito ou, como mencionado no item precedente, levantam a possibilidade de que existam outros responsáveis solidários a serem chamados aos autos.

77. Nesta fase, há então que se questionar se existiam indícios suficientes de responsabilidade dos Srs. Eliel Francisco e Leudina Mota pela prática dos atos irregulares e pelo débito apurado, de forma a fundamentar a decretação cautelar da indisponibilidade de seus bens (*fumus boni iuris*), e se os manifestantes trouxeram elementos capazes de infirmar tais indícios.

78. No tocante à concessão dos financiamentos relativos à 1ª e à 2ª etapas do projeto, os Srs. Eliel Francisco e Leudina Mota alegaram que não haveria documento comprovando sua participação.

79. Todavia, essa afirmação é contraditada pela documentação relativa à 1ª etapa fornecida pelo BNB, a saber:

a) informação da lavra do Superintendente Regional à época da auditoria, Sr. Isaías Matos Dantas, indicando que a concessão dos financiamentos às associações do Polo de Confecções de Rosário foi autorizada pelo Comag, bem como arrolando os membros do comitê, dentre os quais os Srs. Eliel Francisco e Leudina Mota (fls. 18/19-v. 10);

b) cédula de crédito industrial, datada de 24/11/1995, assinada pelos dirigentes de grupo associativo e pelo gerente Eliel Francisco de Assis (fls. 238/243- v. 9);

c) Relatório de Análise das 90 operações incluídas na 1ª etapa do polo, elaborado em abril/1999, indicando que as operações se inseriram na alçada do Comag, conforme decisão de 24/11/1995 (fls. 225/232-v. 9);

d) Relatório de Visita e Acompanhamento Gerencial relativo à 1ª etapa, elaborado pelo BNB em 01/07/1999, registrando que pertenceu ao Comag a alçada de decisão das operações (fls. 220/224-v. 9).

80. Com referência à 2ª etapa, também foram encaminhados documentos pela instituição bancária demonstrando a participação do Comag no processo de aprovação dos empréstimos e liberação dos recursos, inclusive com efetivação de adiantamento à empresa Yamacom, conforme se segue:

a) informação da lavra do Superintendente Regional à época da auditoria, Sr. Isaías Matos Dantas, indicando que a concessão dos financiamentos às associações do Polo de Confecções de Rosário foi autorizada pelo Comag, bem como arrolando os membros do comitê, dentre os quais os Srs. Eliel Francisco e Leudina Mota (fls. 18/19-v. 10);

b) anexo do parecer Comag de 27/2/1996, contendo a assinatura dos responsáveis e dos demais membros, com texto autorizando “o desembolso dos recursos em adiantamento ao fornecedor dos equipamentos financiados, visto que esses são fabricados no exterior sob encomenda, conforme carta de 26/02/1996 da empresa vencedora da concorrência” (fls. 83 e 90-anexo 10);

c) carta de autoria da empresa Yamacom, datada de 26/02/1996, solicitando liberação dos recursos da operação de crédito para adiantamento tendo em vista que as máquinas seriam fabricadas no exterior sob encomenda (fls. 117-v. 10);

d) proposta de crédito de grupo associativo contendo carimbo com a aprovação da proposta pelo Comag em 27/02/1996 e a rubrica do Superintendente Adalberto Felinto da Cruz Júnior (fls. 134/138-v. 10);



e) cédula de crédito industrial, datada de 27/02/1996, assinada pelos dirigentes de grupo associativo e pelos gerentes Moisés Bernardo de Oliveira e Eliel Francisco de Assis (fls. 150/155- v. 10);

f) Relatório de Análise das 90 operações incluídas na 2ª etapa do polo, elaborado em abril/1999, indicando que as operações se inseriram na alçada do Comag, conforme decisão de 27/02/1996 (fls. 239-v. 9);

g) Relatório de Visita e Acompanhamento Gerencial relativo à 2ª etapa, elaborado pelo BNB em 01/07/1999, registrando que pertenceu ao Comag a alçada de decisão das operações (fls. 233-v. 9).

81. Portanto, foram reunidos indícios consistentes da participação dos responsáveis nas operações irregulares e, conseqüentemente, na concretização do dano.

82. Os documentos anexados às manifestações referem-se a atas de associações, relatório de acompanhamento do BNB, relatório elaborado pela empresa Almeida Consultoria, parecer do Coordenador do Proger e amostra de dossiês de operações de grupos associativos da 2ª etapa. Esses documentos já se encontram nos autos, cabendo observar que a amostra de dossiês contida no processo menciona outros grupos da 2ª etapa, mas apresenta dados idênticos. Ressalte-se que essa documentação foi analisada pela equipe de auditoria e foi considerada insuficiente para afastar os indícios de irregularidade e de responsabilidade dos membros do Comag.

83. Com relação às conclusões das apurações realizadas pelo BNB, que teriam culminado na punição funcional tão somente do Gerente Geral da agência e do Superintendente Regional, verifica-se que tais conclusões não são capazes de afastar a responsabilização dos manifestantes neste processo ante a independência das instâncias e os diferentes escopos do processo de controle externo e do processo disciplinar.

84. Nessa situação, conclui-se que havia o necessário *fumus boni iuris* para indicar a responsabilidade dos Srs. Eliel Francisco e Leudina Mota pelo prejuízo e justificar a decretação cautelar da indisponibilidade de seus bens.

85. Com essas considerações, cumpre manter a medida cautelar decretada nos itens 9.2.4 e 9.3.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário em relação aos manifestantes.

VII. Recurso Interposto pelo BNB contra o item 9.2.6 do Acórdão 3273/2010-Plenário.

86. O Acórdão 3273/2010-Plenário determinou a formação de três processos apartados de tomada de contas especial para tratamento dos débitos relativos à concessão de financiamentos pelo BNB para a 1ª e a 2ª etapa de implantação do polo, bem como para capital de giro da empresa âncora, a Kao I.

87. As providências relativas aos recursos da 1ª etapa constaram dos subitens componentes do item 9.2 da deliberação. No subitem 9.2.6, foi determinado ao BNB que:

“no prazo de trinta dias contados a partir da ciência, adote providências para executar as garantias relativas aos financiamentos concedidos às associações vinculadas à 1ª etapa do Polo de Confecções de Rosário/MA, a fim de que, posteriormente, seja o respectivo valor abatido do débito mencionado no item 9.2.2 retro;”

88. O banco interpôs recurso intitulado pedido de reexame, que consta do Anexo 5 destes autos, pleiteando especificamente que fosse tornada insubsistente a referida determinação.

89. A fim de evitar que a análise do recurso venha a impactar ainda mais o andamento deste processo, que vem se desenvolvendo há longo tempo com numerosos percalços processuais conforme anotado na parte inicial do voto que fundamentou o Acórdão 3273/2010, penso que o Plenário poderia determinar a formação de processo apartado para exame do recurso e autorizar que seja dado prosseguimento à execução dos demais itens nos processos pertinentes, adotando procedimento assemelhado ao previsto nos arts. 285, § 1º, e 286, parágrafo único, do RI/TCU.

90. Consoante verifico, essa providência não irá interferir no desenvolvimento da respectiva tomada de contas especial. Caso o recurso seja apreciado antes do juízo de mérito da TCE, poderá ser juntado àquele processo para subsidiar a decisão subsequente. Na hipótese contrária, o Tribunal poderá avaliar a possibilidade de sobrestamento da tomada de contas especial, que estará em fase avançada, já contendo a maior parte dos elementos necessários à sua conclusão.



VIII. Providências Adicionais a Serem Adotadas.

91. A complexidade da matéria aqui tratada e a extensão da documentação que vem sendo reunida, entre outros fatores, demandam a adoção de providências adicionais nestes autos.

92. Como já registrado nos itens precedentes, algumas manifestações encaminhadas pelos responsáveis contêm argumentação que incide diretamente sobre o mérito das tomadas de contas especiais originadas deste processo. A fim de propiciar o pleno exercício da ampla defesa e permitir maior abrangência aos exames a serem realizados, penso que se deva determinar à Secex/MA que, na análise das respostas às citações, considere, adicionalmente, os argumentos relacionados ao mérito constantes das presentes manifestações, caso estes não tenham sido incluídos nas alegações de defesa dos responsáveis.

93. Do mesmo modo, considerando que há indícios de que outros responsáveis, especialmente funcionários do BNB à época, tenham concorrido para o cometimento dos danos em apuração, cumpre determinar à unidade técnica que verifique essa hipótese e, caso identificados novos responsáveis, adote as providências necessárias para incluí-los na relação processual.

94. Com o fito de subsidiar as análises ulteriores, cabe também determinar à Secex/MA que realize inspeção no BNB a fim de obter cópia da documentação relativa à concessão de financiamentos para uma amostra de grupos integrantes da 1ª etapa do Polo de Confecções de Rosário/MA, com dimensão e composição da amostra conforme entender cabível pela unidade técnica, tomando-se como exemplo de documentos a serem obtidos aqueles localizados a fls. 149/199-v. 10, referentes à 2ª etapa do polo.

95. Ainda, veja-se que, enquanto os autos se encontravam em meu Gabinete, foram juntados diversos documentos referentes a providências saneadoras adotadas neste processo e nas tomadas de contas especiais dele originadas. Consequentemente, cabe determinar à unidade técnica que proceda à devida organização dos elementos recebidos.

96. Por fim, registro que, com o processo já incluído em pauta, deu entrada em meu Gabinete peça intitulada “agravo”, da lavra do Sr. Jair Araújo de Oliveira, ex-membro do COMAC da Direção Central do BNB.

97. O agravo ora interposto insurge-se contra a decretação de indisponibilidade de bens do responsável constante do item 9.4.3 do Acórdão 3273/2010-Plenário. No conteúdo, traz as mesmas considerações tecidas pela Sra. Maria Rita Valente e pelo Sr. Francisco Mavignier em suas manifestações (seção III retro).

98. Lembre-se que o Sr. Jair Araújo de Oliveira foi beneficiado, nos termos do art. 281 do RI/TCU, com o aproveitamento dos efeitos do agravo interposto pela Srª Antônia Nilcemar Linhares Vital e outros (seção II), o que resultou na proposta de revogação da medida de indisponibilidade de seus bens, conforme lançado no acórdão adiante apresentado.

99. Por conseguinte, cumpre considerar prejudicado o agravo interposto pelo Sr. Jair Araújo de Oliveira ante a perda de seu objeto.

Feitas as considerações pertinentes, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1549/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-350.275/1996-3.

1.1. Apensos: 003.161/1997-8; 008.237/2000-8

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Agravo e manifestações referentes aos itens 9.2.5, 9.3.5 e 9.4.4 do



Acórdão 3273/2010-Plenário.

3. Responsáveis: Moisés Bernardo de Oliveira, ex-Gerente Geral da Agência São Luís do BNB e ex-membro do Comitê de Crédito da Agência São Luís-Comag/BNB (CPF 060.136.513-53); Eliel Francisco de Assis, ex-Gerente de Negócios da Agência São Luís do BNB e ex-membro do Comitê de Crédito da Agência São Luís-Comag/BNB (CPF 065.670.026-20); Maria de Fátima Jansen Rocha, ex-membro do Comag (CPF 079.555.293-91); Marinéa Ferreira Lobato, ex-membro do Comag (CPF 055.958.863-15); Leudina Mota Lima, ex-membro do Comag (CPF 087.916.601-06); José de Ribamar Freitas Vieira, ex-membro do Comag (CPF 076.373.573-68); Jefferson Cavalcante Albuquerque, Coordenador do Comitê de Crédito da Direção Geral – Comac/BNB (CPF 117.991.533-04), Maria Rita da Silva Valente, ex-membro do Comac (CPF 112.176.003-10); Francisco Mavignier Cavalcante França, ex-membro do Comac (CPF 071.588.313-53); Luiz Sérgio Farias Machado, ex-membro do Comac (CPF 190.029.043-04); Antônia Nilcemar Linhares Vital, ex-membro do Comac (CPF 139.630.903-91); Jair Araújo de Oliveira, ex-membro do Comac (CPF 089.405.765-00).

4. Unidades: Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Secretaria de Planejamento do Estado do Maranhão (Seplan/MA); Superintendência do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP/Seplan/MA).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: não atuou.

8. Advogados constituídos nos autos: Camila Vasconcelos Brito de Urquiza (OAB/DF 30.822); Daniel Souza Volpe (OAB/DF 30.967); Maricema Santos de Oliveira Ramos (OAB/PB 12.279-B); Rômulo Gonçalves Bittencourt (OAB/DF 32.174); Isael Bernardo de Oliveira (OAB/CE 6.814); Edmilson Barbosa Francelino Filho (OAB/CE 15.320); George Felício Gomes de Oliveira (OAB/CE 16.759); João Silva de Almeida (OAB/CE 16.903-B); Jorge André Brasil Lima (OAB/CE 15.779); Maria do Amparo Fonteles Pereira (OAB/CE 9.343); Marlúcia Lopes Ferro (OAB/CE 6.317); Sandra Valente de Macêdo (OAB/CE 5.237); Daize Jansen Duailibe (OAB/MA 2.739); Antonio Aureliano de Oliveira (OAB/MA 7.900); José Joaquim da Silva Reis (OAB/MA 9.719); José Diógenes Rocha Silva (OAB/CE 6.702); Osvaldo Paiva Martins (OAB/MA 6279); Antônio Geraldo de Oliveira M. Pimentel (OAB/MA 6027); Carine de Souza Farias (OAB/BA 25176), Carlos Geovanni Gonçalves Soares (OAB/CE 17594); Débora Márcia Soares Veras (OAB/MA 5544); Edelson Ferreira Filho (OAB/MA 6652); Flávia Jane Falcão Bastos (OAB/PI 6516-B); Francisco Roberto Brasil de Souza (OAB/CE 6097); Gilmar Pereira Santos (OAB/MA 4119); Henrique Silveira Araújo (OAB/CE 14747); Igor Rego Colares de Paula (OAB/CE 16043); Jean Marcell de Miranda Vieira (OAB/PI 3490); Karine Rodrigues Mattos (OAB/CE 18120); Livia Karla Castelo Branco Pereira (OAB/MA 8103); Luciano Costa Nogueira (OAB/MA 6593); Luiz Fernando Silva Trindade (OAB/BA 18927); Maria Gabriela Silva Portela (OAB/MA 5741); Wesley Lima Maciel (OAB/MA 9548); Sonia Maria Lopes Coelho (OAB/MA 3811).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo e manifestações encaminhadas nos termos dos itens 9.2.5, 9.3.5 e 9.4.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário pelos responsáveis Antônia Nilcemar Linhares Vital, Jefferson Cavalcante Albuquerque, Luiz Sérgio Farias Machado, Maria Rita da Silva Valente, Francisco Mavignier Cavalcante França, José de Ribamar Freitas Vieira, Marinéa Ferreira Lobato, Maria de Fátima Jansen Rocha, Moisés Bernardo de Oliveira, Eliel Francisco de Assis e Leudina Mota Lima, empregados e ex-empregados do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), contra os itens 9.2.4, 9.3.4 e 9.4.3 do Acórdão 3273/2010-Plenário que decretou, cautelarmente, a indisponibilidade dos bens dos responsáveis pelo prazo de um ano, com fundamento no art. 44, § 2º, da Lei 8.443/92;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1. conhecer, com fundamento no art. 289 do RI/TCU, do agravo interposto pela Sr^a Antônia Nilcemar Linhares Vital e pelos Srs. Jefferson Cavalcante Albuquerque e Luiz Sérgio Farias Machado, para, no mérito, dar-lhe provimento, revogando-se a decretação de indisponibilidade de bens contida no item 9.4.3 do Acórdão 3273/2010-Plenário em relação aos agravantes;



9.2. com fundamento no art. 281 do RI/TCU, aproveitar o agravo em relação aos responsáveis Maria Rita da Silva Valente, Francisco Mavignier Cavalcante França e Jair Araújo de Oliveira, revogando-se a decretação de indisponibilidade de bens contida no item 9.4.3 do Acórdão 3273/2010-Plenário em relação a esses responsáveis;

9.3. com fundamento no art. 24 da Resolução 36/95, indeferir o pedido de concessão de efeito suspensivo ao agravo interposto pela Sr^a Antônia Nilcemar Linhares Vital e pelos Srs. Jefferson Cavalcante Albuquerque e Luiz Sérgio Farias Machado;

9.4. não conhecer do agravo interposto pela Sr^a Maria Rita da Silva Valente e pelo Sr. Francisco Mavignier Cavalcante França por não preencher o requisito temporal previsto no art. 27 da Resolução 36/95;

9.5. considerar prejudicada a peça intitulada “agravo”, interposta pelo Sr. Jair Araújo de Oliveira, ante a perda de objeto decorrente do disposto no item 9.2 deste acórdão;

9.6. não acolher as manifestações apresentadas pelos Srs. Moisés Bernardo de Oliveira, José de Ribamar Freitas Vieira, Marinéa Ferreira Lobato, Maria de Fátima Jansen Rocha, Eliel Francisco de Assis e Leudina Mota Lima, mantendo-se a decretação de indisponibilidade de bens contida nos itens 9.2.4 e 9.3.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário em relação a esses responsáveis;

9.7. determinar a formalização de processo apartado para examinar o recurso interposto pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. contra o item 9.2.6 do Acórdão 3273/2010-Plenário, autorizando-se que seja dada execução aos demais itens do referido acórdão nos processos pertinentes;

9.8. determinar à Secex/MA que:

9.8.1. realize inspeção no BNB a fim de obter cópia da documentação relativa à concessão de financiamentos para uma amostra de grupos integrantes da 1^a etapa do Polo de Confeções de Rosário/MA, com dimensão e composição da amostra conforme entender cabível pela unidade técnica, tomando-se como exemplo de documentos a serem obtidos aqueles localizados a fls. 149/199 do v. 10 destes autos;

9.8.2. utilize a documentação obtida em atendimento ao item 9.8.1. retro para subsidiar a análise do processo formalizado em atenção ao item 9.2 do Acórdão 3273/2010-Plenário;

9.8.3. apure a existência de responsáveis adicionais pelos débitos objeto das tomadas de contas especiais formalizadas em atendimento aos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 3273/2010-Plenário, adotando as providências cabíveis para realizar a citação desses responsáveis, caso identificados;

9.8.4. na análise das respostas às citações determinadas nos itens 9.2.2, 9.3.2 e 9.4.2 do Acórdão 3273/2010-Plenário, considere, adicionalmente, os argumentos relacionados ao mérito constantes das manifestações ora apreciadas, caso estes não tenham sido incluídos nas alegações de defesa dos responsáveis;

9.8.5. conceda aos responsáveis Maria Rita da Silva Valente e Francisco Mavignier Cavalcante França as cópias de peças por eles solicitadas a fls. 16/20 do Anexo 1 deste processo, reabrindo-lhes eventuais prazos cujo cumprimento possa ter sido prejudicado pelo atendimento intempestivo da solicitação;

9.8.6. proceda à organização processual dos elementos juntados no Anexo 10 destes autos e à adoção das providências cabíveis em relação a esses elementos, autorizando-se, ao final, a extinção do referido anexo, caso entendido necessário;

9.9. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e ao Banco do Nordeste do Brasil S.A.;

9.10. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1549-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC-002.567/2011-3

Natureza: Relatório de Monitoramento

Unidades: Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); Eletrobras Termonuclear S.A. (Eletronuclear); Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (Sipron)

Responsáveis: Odair Dias Gonçalves, Presidente da Cnen (CPF 375.807.287-53); Othon Luiz Pinheiro da Silva, Diretor-Presidente da Eletronuclear (CPF 135.734037-00); Antônio Sérgio Geromel, Secretário-Executivo do Gabinete de Segurança Institucional - Presidência da República (SGI/PR) (CPF 318.412.017-15)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA NUCLEAR BRASILEIRO. CUMPRIMENTO DA MAIOR PARTE DAS RECOMENDAÇÕES PROFERIDAS. PEQUENA PARCELA DE RECOMENDAÇÕES AINDA EM IMPLEMENTAÇÃO OU NÃO IMPLEMENTADAS. NECESSIDADE DE FORMULAR NOVAS PROVIDÊNCIAS A FIM DE EFETUAR AJUSTES. PROSSEGUIMENTO DO MONITORAMENTO. APENSAMENTO DOS AUTOS AO PROCESSO DE AUDITORIA OPERACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de monitoramento do cumprimento da determinação e das recomendações constantes do Acórdão 519/2009-Plenário (com as alterações efetuadas pelo Acórdão 1.904/2010-Plenário), que apreciou o relatório de auditoria operacional realizada no Programa Nacional de Atividades Nucleares.

2. Adoto, a seguir, o relatório elaborado pela equipe de auditoria da 9ª Secex e endossado pelo escalão dirigente da unidade técnica (peça nº 68).

“1. Introdução

1.1 A auditoria de natureza operacional no Programa Nacional de Atividades Nucleares, realizada pela 6ª Secex conjuntamente com a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG, em 2007, surgiu como recomendação do relatório final elaborado pelo Grupo de Trabalho criado pela Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS da Câmara dos Deputados para fazer diagnóstico da situação da segurança nuclear.

1.2 O referido trabalho culminou no Acórdão 519/2009-TCU-Plenário, por meio do qual foram expedidas diversas recomendações às entidades do setor nuclear, quais sejam: Comissão Nacional de



Energia Nuclear – Cnen, Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – Sipron, Eletrobras Termonuclear – Eletronuclear e ao Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT.

1.3 A partir da análise de pedido de reexame, impetrado pela Cnen, o Tribunal realizou ajustes nas recomendações anteriores, por meio do Acórdão 1.904/2010-TCU- Plenário, sem, contudo, alterar a essência do que fora originalmente recomendado. Assim, seguindo a determinação do item 9.6 do referido acórdão, a 9ª Secex realizou o presente monitoramento para verificar as ações decorrentes das recomendações e da determinação aos entes participantes do programa.

Objetivos da auditoria

1.4 Este trabalho tem como objetivo verificar o cumprimento das recomendações contidas nos Acórdãos 519/2009 e 1.904/2010, ambos do Plenário, analisando se a situação encontrada atende ao objetivo pretendido.

Principais constatações da equipe de auditoria

1.5 A partir do que foi verificado junto à Cnen, à Eletronuclear e ao Sipron, a grande maioria das recomendações foi atendida ou se encontram em atendimento, de forma a sanear as falhas que deram origem às recomendações realizadas na ANOP.

1.6 De uma forma geral observaram-se fatores positivos decorrentes das medidas adotadas pelas entidades analisadas, como a segregação entre fiscalização e pesquisa, realização de concurso público, capacitação do quadro de pessoal. Outra constatação importante foi de que, com a crise nuclear mundial, decorrente do acidente da Usina Nuclear de Fukushima no Japão, vários dos pontos levantados pela equipe que realizou a ANOP foram novamente discutidos pelas autoridades e especialistas do setor - e indicam de forma contundente a precisão e a importância do trabalho que foi realizado sobre as questões relacionadas à segurança nuclear e radiológica no Brasil. Outrossim, pela dimensão dos acontecimentos no Japão, o item seguinte procura descrever, sucintamente, os reflexos que o mencionado acidente poderá gerar nas recomendações advindas da ANOP.

Conjuntura mundial da área nuclear durante o período do Monitoramento

1.7 Após a fase de execução do presente monitoramento ocorreu a tragédia no Japão provocada por terremoto seguido de tsunami no nordeste do país, causando a morte de milhares de pessoas e provocando o acidente nuclear na usina de Fukushima. Nas peças 61-65 foram relacionadas algumas das notícias e relatos veiculados sobre o assunto.

1.8 Neste contexto, esperam-se mudanças no protocolo internacional sobre segurança nuclear com impactos no Brasil, mesmo considerando as especificidades da usina de Fukushima. No presente momento já estão sendo discutidos, assuntos como: segurança do uso de energia nuclear, eficácia dos planos de emergência e de evacuação em casos de acidente, a extensão das zonas de evacuação e abrigo, a distribuição de pastilhas de iodeto, a necessidade da utilização dessa fonte de energia e outros assuntos afins. A maioria desses pontos foi levantada na ANOP realizada em 2007, indicando a atualidade e relevância dos trabalhos realizados.

1.9 Houve audiências públicas sobre a questão nuclear no Congresso Nacional e na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, tendo sido criada uma comissão externa do Senado para visitar as usinas nucleares brasileiras com o objetivo de obter subsídios para novas discussões.

1.10 Na Cnen os impactos gerados pela crise do setor foram agravados com o cenário de mudanças na cúpula da Autarquia e de novas demandas em decorrência do acidente no Japão como, por exemplo, o monitoramento radiológico de alimentos importados das regiões afetadas pelo acidente de Fukushima, esclarecimentos a órgãos do governo e da imprensa, entre outros.

1.11 Dessa forma, o quadro atual indica mudanças nos protocolos e normativos internacionais no setor, principalmente na área de segurança, com impactos na Eletronuclear, Cnen, Sipron, Ministério de Minas e Energia e Ministério da Ciência e Tecnologia, entre outras entidades. Em decorrência dessas mudanças, possivelmente, a situação atual de alguns dos temas abordados no presente monitoramento sofrerão alterações no médio prazo.

Atividades desenvolvidas durante o monitoramento

1.12 Na fase de planejamento, foram contatadas as entidades envolvidas nas recomendações do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário. Neste momento, foram disponibilizadas pela Cnen as Notas Técnicas



Cnen/Auditoria – PR 13/2010 e 18/2010 com seus anexos, elaboradas para atender à CGU, que realizou trabalho de monitoramento do mesmo Acórdão no segundo semestre de 2010. Como boa parte dos esclarecimentos prestados na ocasião ainda valiam para o atual monitoramento, a documentação foi anexada aos presentes autos nas peças 16 a 24.

1.13 Foi juntado ao processo original da ANOP o Ofício 517/2009 – Cnen encaminhado em junho de 2009, descrevendo as ações tomadas até então sobre as recomendações feitas. Como em alguns casos a resposta apresentada à época serve de base para a presente análise, essa documentação foi anexada também aos autos na peça 15.

1.14 Na fase de execução, foram feitas reuniões *in loco* na Eletronuclear com a expedição dos Ofícios de Requisição 02-62/2011 e 05-62/2011– Secex/9 (peças 9 e 12), objetivando informações para análise do atendimento das recomendações feitas à Empresa. Da mesma forma na Cnen, a partir de reuniões com os responsáveis pela Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear - DRS e suas Coordenações e o setor de Auditoria da Autarquia, foram encaminhados os Ofícios 03-62/2001 e 04-62/2011 (peças 10 e 11) para se ter os esclarecimentos sobre o cumprimento das recomendações feitas.

1.15 No caso do Sipron, foi solicitada a presença nas instalações da 9ª Secex, do representante do sistema para prestar esclarecimentos a partir do que já havia sido apresentado no bojo do processo de ANOP, por meio do Ofício Nº 070/GSIPR/SE/SIPRON, que foi juntado ao processo de ANOP e sua cópia anexada aos presentes autos (peça 59).

1.16 As requisições foram atendidas e as respostas e documentos encaminhados pelos entes fiscalizados se apresentam anexos aos presentes autos, sendo referenciados a medida que os itens de recomendação vão sendo analisados.

Relatório CGU

1.17 Vale repisar que foi realizada auditoria pela CGU para verificar o cumprimento dos itens dos Acórdãos em referência. O Relatório desse monitoramento foi solicitado por meio do Ofício 01-62/2011-9ª Secex (peça 8).

1.18 Por meio do Ofício 6.155/2011 da CGU, de 4/3/2011, foi encaminhado o Relatório 253779 (peça 44, p. 3/26). O Relatório da CGU conclui sua fiscalização, considerando que *‘em face dos exames realizados, constatamos que a Cnen atendeu a diversas recomendações e vem adotando providências visando ao atendimento das demais.’*

2. Análise da implementação das recomendações e da determinação à Cnen

2.1 Cabe registrar que no âmbito deste Acórdão houve, em seu item 9.5, determinação à Cnen para que elaborasse, no prazo de 90 dias, minuta de Regimento Interno a ser aprovada pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, visto que o prazo legal para o ato estava esgotado. Verificou-se que a determinação foi integralmente cumprida pela Entidade, conforme informado e comprovado por meio da Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 13/2010 (peça 17, p.11 e peça 18, p. 2 a 6).

2.2 **Item 9.1.1 do Acórdão 519/2009 –TCU-Plenário:** ‘elabore, em conjunto com o MCT, o levantamento do número de servidores necessários para suprir as necessidades da Cnen, especialmente nas áreas de fiscalização/licenciamento de instalações nucleares/radiativas e formule, em conjunto com o MCT e com o MPOG, plano de ações que objetive o suprimento da carência de pessoal da área de fiscalização/licenciamento de instalações nucleares/radiativas, com a priorização da realização de concursos públicos, apresentando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, os resultados do mencionado levantamento e a versão final do referido plano de ações, bem como relatório sobre as ações porventura já executadas;’ e **item 9.4 do Acórdão 519/2009 – TCU –Plenário:** recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que adote as providências de sua competência no sentido da solução da carência de pessoal de que trata o item 9.1.1 deste Acórdão, priorizando, inclusive, a realização de concurso público para o preenchimento de cargos na Cnen.

Situação encontrada

2.3 No relatório da ANOP, foram apontadas as deficiências do quadro de pessoal da Cnen com o crescente esvaziamento da entidade e uma carência, na época, de 610 servidores. Tal situação se deu, principalmente, pela falta de concursos públicos regulares e pela perspectiva futura de aposentadoria de



boa parte do quadro, implicando risco de colapso de suas atividades nos próximos anos, por insuficiência de servidores, e perda de conhecimento técnico. Tais considerações embasaram a recomendação do item 9.1.1 do Acórdão.

2.4 Para assegurar o resultado pretendido para os problemas verificados foi feita a recomendação do item 9.4 do referido acórdão envolvendo o MPOG para garantir os recursos e o apoio necessários à realização de concurso público e à solução da carência de pessoal.

2.5 Conforme verificado no presente monitoramento, a Cnen realizou o levantamento do quantitativo de servidores para o suprimento das atuais necessidades de pessoal. O estudo, de julho de 2009, apresentava as necessidades de contratações para suprir as aposentadorias, bem como indica a necessidade de novas vagas no período de 2009 a 2014 (peça 36).

2.6 Na Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 2/2011, de 25/3/2011, encaminhada para responder o Ofício de Requisição 62-02/2011-Secex 9, a Cnen esclareceu que o estudo, de julho de 2009, foi apresentado ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e ao Comitê Gestor do Programa Nuclear Brasileiro - CGPNB, após a edição do Acórdão 519/2009-TCU- Plenário, indicando a necessidade de contratação de cerca de 800 servidores (peça 25, p. 4/5). No entanto, o MPOG autorizou o provimento apenas das vagas existentes à época, de forma a preencher a lotação autorizada para Autarquia. Ou seja, não foi autorizado o aumento de sua lotação. Da tabela apresentada na peça 36, p.10, verifica-se que o estudo da Cnen aponta a necessidade de reposição de 653 servidores e de 143 novas contratações, perfazendo um total de 796 servidores, somente, entre 2008 e 2010, um número proporcionalmente significativo em relação à lotação autorizada de 2.730 servidores.

2.7 O estudo indica, ainda, uma necessidade de contratação de 1.414 servidores ao longo do período de cinco anos, entre 2009 e 2014. Destes, 1.186 como simples substituição de aposentadorias possíveis (ocupação dos cargos vagos da atual lotação) e 228 referentes à expansão, ou seja, criação por lei de cargos efetivos para as novas atribuições esperadas, especialmente na área de regulação. A previsão de aposentadorias é baseada no quantitativo de servidores que atingem as condições para tanto. Embora, na prática, o ritmo de aposentadorias na Cnen seja um pouco inferior, pois existem servidores que atingem as condições, mas permanecem na ativa, de forma a manter adicional que se perde na inatividade.

2.8 Embora houvesse o estudo da crescente necessidade de pessoal, não houve autorização para aumento de quadro. Por meio do Ofício 327/2009/Cnen-PR, de 14/7/2009 (peça 15, p. 38-106), a Cnen solicitou ao Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia que formulasse pleito junto ao MPOG, no sentido de obter autorização para a realização de concurso público para o provimento dos cargos efetivos identificados como vagos no seu quadro de pessoal.

2.9 O concurso foi realizado em 2010 para repor as vagas de aposentadoria na Cnen que na época eram 203. O resultado e homologação do concurso foram publicados em 30/6/2010 (Edital 10/2010, de 28/6/2010). Os candidatos foram nomeados e, em dezembro de 2010, 152 já se encontravam em exercício, estando prevista uma nova convocação para preencher as vagas de candidatos desistentes.

2.10 Por meio do ofício de requisição do presente monitoramento, solicitou-se também a evolução numérica do quadro de pessoal da Cnen desde o período em que foi realizada a ANOP até os dias atuais. Diante dos números apresentados, a entidade considera que após a conclusão das admissões do concurso público realizado em 2010, a Cnen deverá pleitear em 2012 um novo concurso para um quantitativo de aproximadamente 100 vagas, acrescido da compensação de aposentadorias que ocorreram em 2010 e as que ocorram ao longo de 2011.

2.11 O levantamento contempla os servidores detentores de cargo efetivo do quadro da Cnen, excluindo-se estagiários, cedidos e nomeados para cargos comissionados sem vínculo com a Administração Pública. Os dados referem-se ao encerramento de cada exercício (peça 25, p. 4). O quantitativo de 2010 incluiu 152 servidores empossados provenientes do concurso público realizado em 2010 para provimento de 203 vagas.

Quadro 1:

Descrição	2006	2007	2008	2009	2010
Ativo	2.640	2.614	2.580	2.520	2.599



Permanente					

Fonte:DGI/CGRH

Avaliação

2.12 Pelo que foi verificado, entende-se que a Cnen atendeu à recomendação do item 9.1.1 do Acórdão 519/2009 – Plenário. Contudo, diante dos déficits futuros decorrentes das aposentadorias de servidores da Cnen e da expectativa de aumento da demanda advinda da retomada do Programa Nuclear Brasileiro (construção de Angra 3 e de mais 4 usinas), com consequente incremento das atividades radiativas e nucleares, entende-se que o atendimento pontual da recomendação não é suficiente.

2.13 Constatou-se que as perspectivas futuras da entidade, no que tange aos recursos humanos, não são boas devido à alta idade média de seu quadro. Pelos dados obtidos do estudo da Cnen de julho de 2009, acrescidos dos 152 novos servidores contratados em 2010, existiria um déficit de contratação de 663 servidores para o exercício de 2011, em função da possibilidade eminente de aposentadorias.

2.14 Dessa forma, o quadro de futuras aposentadorias até o ano de 2014 é alarmante, considerando-se, ainda, a possibilidade de perda rápida do conhecimento e de seu material humano, a Cnen corre sério risco de se privar de seu alto padrão técnico profissional desenvolvido ao longo de anos de existência. O total de pessoas aptas a se aposentar entre 2008 e 2014 representa nada menos do que 43% de seu quadro autorizado (peça 36 p. 10). Se for considerada a lotação atual, essa proporção aumenta para 46%.

2.15 No que se refere ao item 9.4 do Acórdão a realização de concurso público em 2010 revela a participação do MCT e do MPOG na melhoria da situação de déficit em que se encontra a Cnen e no atendimento à recomendação feita. Contudo, a medida tomada atende parte do problema, visto que pela análise da Cnen, existe uma demanda bem maior do que a atendida pelo concurso. Assim, caberia aos órgãos supracitados apurar as novas análises de estudos e levantamentos a serem realizados pela Cnen, com intuito de solucionar o problema da carência de pessoal identificada, que motiva alguns dos problemas apontados no presente relatório, como, por exemplo, a dificuldade de rodízio de fiscais, fragilidades na capacitação e atuação mais abrangente da regulação, dentre outros.

2.16 Portanto, caberia **nova recomendação** para que a Cnen encaminhe, anualmente, ao MCT e ao MPOG estudos e levantamentos com as necessidades de adequação de seu quadro funcional, bem como expectativa de aposentadorias, requerendo a realização de concurso público com o objetivo de suprir essas necessidades.

2.17 Nesse entendimento, caberia **determinar** ao MCT e ao MPOG que encaminhe ao Tribunal, 90 dias após o recebimento dos estudos e levantamentos sobre a carência de pessoal e requisição para realização de concurso público no âmbito da Cnen, parecer circunstanciado sobre esse levantamento, principalmente, no que tange ao acréscimo de quantitativo de pessoal e a decisão sobre a realização de concurso público, indicando datas e número de vagas, tal medida é importante, tendo em vista que muitas das recomendações monitoradas neste processo têm como origem, de forma imediata ou mediata, a falta de recursos humanos. Ressaltasse que a determinação supracitada não se refere àquelas disciplinadas pela Portaria Segecex 9/2010, pois decorre do princípio da motivação dos atos administrativos.

2.18 Entende-se, também, que deve ser encaminhado o presente relatório, bem como o inteiro teor da decisão que vier a ser proferida pelo TCU ao MPOG e ao MCT.

2.19 **Item 9.1.2 do Acórdão 519/2009 –TCU-Plenário:** ‘formule plano de ações que objetive a capacitação/atualização/reciclagem dos técnicos das áreas de fiscalização e licenciamento de instalações nucleares e radiativas e que, inclusive, contemple a elaboração e a implementação de política de aprendizagem de novas tecnologias nessas áreas, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, a versão final do referido plano de ações, bem como relatório sobre as ações porventura já executadas;’

Situação encontrada

2.20 No âmbito da auditoria anteriormente realizada, foi constatado que mesmo com a demora de cerca de 2 anos para capacitação de novos servidores para exercer suas funções na Cnen, eram pequenos os investimentos em capacitação. Entendeu-se, dessa forma, recomendar tal prática no âmbito da entidade.

2.21 Por intermédio da Portaria 13 - DRS (peça:15, p. 96), de 30/6/2009, encaminhada por meio do Ofício 517/2009/Cnen/PR, de 9/10/2009, foi constituído Grupo de Trabalho de caráter permanente para



elaborar uma proposta de política e estratégia para o treinamento dos técnicos envolvidos nas atividades de licenciamento e fiscalização, tendo como um de seus objetivos o Plano de Capacitação Contínua da DRS (peça:15, p. 75-94).

2.22 O quadro a seguir apresenta a evolução dos treinamentos e da capacitação feitos no âmbito da Cnen desde a realização da Auditoria Operacional (peça 25, p. 4).

Quadro 2:

Descrição	2007	2008	2009	2010
Servidores treinados / capacitados	320	380	500	Em consolidação

2.23 No caso específico de servidores da DRS envolvidos com as atividades de fiscalização e licenciamento, as ações são citadas na Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 18/2010 (resposta ao item 1 da SA CGU nº 253779/001 e Anexo ‘A’, p. 3 e 14 a 23 da peça 19), quais sejam: participação de servidores em treinamento internacional e oferecimento de curso de capacitação em competência comportamental e habilidades de planejamento e execução de fiscalização. Às páginas 14 a 23 da peça 19 apresenta-se a comprovação da realização do treinamento, bem como a lista de participantes.

2.24 Pelo que foi relatado nas entrevistas com membros das diversas coordenações, bem como com o Diretor de Radioproteção e Segurança Nuclear (DRS), um dos principais entraves ao treinamento do pessoal da Cnen decorre da carência de seus quadros, que dificulta a disponibilização de mais servidores para serem capacitados.

Avaliação

2.25 Da análise da documentação encaminhada, entende-se que **houve cumprimento da recomendação** do item 9.1.2 do Acórdão 519/2009-Plenário, visto que se constituiu oficialmente grupo de trabalho para realizar o plano de capacitação e já vem sendo feita a capacitação conforme este plano. Cabe considerar que a capacitação dos servidores da Cnen está intimamente ligada à política de revitalização e ampliação dos quadros de servidores, visto que é um dos meios para valorização e estímulo dos recursos humanos, sendo de suma importância no contexto atual da Cnen.

2.26 **Item 9.1.3 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário, modificado pelo Acórdão 1904/2010-TCU-Plenário:** ‘elabore um plano de ações que tenha por finalidade a realização, com a maior brevidade possível, de inspeções em instalações radiativas e de emissão de autorizações de operação que estejam pendentes ou em atraso, tais como as que foram mencionadas no relatório de auditoria da 6ª Secex e no item 27 do Voto condutor deste Acórdão, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 90 dias, a versão final do referido plano de ações, bem como relatório sobre as ações porventura já executadas e sobre os resultados obtidos;’

Situação encontrada

2.27 O relatório da ANOP esclareceu que as instalações radiativas nas áreas médica, industrial e de pesquisa são fiscalizadas e licenciadas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Instalações Médicas e Industriais – CGMI. Essa coordenação conduz e coordena atividades de fiscalização e concessão de licenças e autorizações para instalações radiativas, controla e inventaria as fontes de radiação no país, participa da execução do programa de inspeções regulatórias em instalações radiativas e certifica a qualificação e registro de pessoal das instalações.

2.28 Inicialmente chegou-se a um número significativo de instalações radiativas sem inspeção e sem autorização de operação vigente. Contudo, o próprio relatório da ANOP informa que, segundo o gerente responsável pela CGMI, a maior parte das instalações que funcionam sem autorização ou licença são considerados de baixo risco de emergência radiológica. Assim, se consideradas apenas as instalações radiativas de radioterapia, que são de maior risco, **somente 14% estariam funcionando irregularmente.**

2.29 Por meio de recurso interposto às páginas 02/10 do anexo 5 do TC-017.897/2007-5 a Autarquia argumenta que os números verificados não refletiam a realidade das pendências da CGMI à época da fiscalização. Nesse sentido, informou que quanto ao plano de emissão de autorizações, não haveria atrasos, visto que este tipo de processo depende de dois fatores: do requerimento do interessado, fator alheio à vontade da Autarquia, e da demonstração do cumprimento das exigências técnicas de



segurança. Assim, não dependeria de um plano de ações da Cnen a regularização de eventuais instalações que estejam operando sem autorização.

2.30 Quanto aos números encontrados na primeira auditoria, a Cnen esclareceu que pelos dados fornecidos do banco de dados não é possível estabelecer a exatidão de instalações sem autorização que estejam efetivamente em funcionamento.

2.31 Outro ponto tratado no recurso refere-se ao fato de que a Cnen não realiza inspeções ordinárias em instalações de baixo risco. Segundo a entidade, esse tipo de instalação em muitos países sequer é autorizada pela entidade reguladora. A Cnen informou que somente inspeciona tal tipo de instalação mediante denúncia ou solicitação de algum órgão público em consonância com a AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica. Esse ponto relativo à regulamentação das inspeções em instalações de baixo risco será tratado na análise do item 9.1.10 do Acórdão.

2.32 A Cnen informou, ainda, que realiza inspeções nas instalações de alto e médio risco seguindo os critérios de periodicidade em função do risco associado à prática; vencimento da autorização para operação no ano; autorização para operação vencida e em processo de renovação e número de fontes de radiação na instalação, conforme estabelece a IN-DRS-0007 (peça 38).

2.33 Ao analisar o recurso interposto a Secretaria de Recursos – SERUR entendeu plausíveis os números apresentados pela Cnen, visto que no relatório da ANOP, considerou-se que para as instalações de alto risco, somente 14% estariam funcionando irregularmente. A Cnen informou, em seu Ofício 517 – Cnen ainda que, em março de 2009, apenas 6% das instalações de alto risco e 3,5% das instalações de médio risco estavam com licenças vencidas (peça:15, p. 70).

2.34 Dessa forma, foi proposto ao TCU suprimir os quantitativos apontados no Acórdão 519/2009-TCU-Plenário, visto que tal medida não alteraria em nada a essência da recomendação feita. Acolhendo tal sugestão foi expedido o Acórdão 1.904/2010-TCU- Plenário retirando os quantitativos do texto da recomendação em tela. Cabe ressaltar que houve o voto complementar do referido acórdão, por meio do qual se isentou a equipe de auditoria de qualquer erro ou engano sobre as informações contidas no relatório, visto que os dados foram apresentados pela própria Cnen.

2.35 Na ocasião, a entidade comprometeu-se, a alterar o critério de classificação de instalações ativas em seu sistema com a finalidade de evitar problemas similares no futuro.

2.36 Como o Plano de Ação não foi encaminhado no prazo estipulado na recomendação, para verificar a existência de um plano de inspeções e da solução de outros aspectos apontados pela equipe da ANOP, foram solicitadas informações por meio do Ofício de requisição nº 03-62/2011, cujo atendimento encontra-se na Nota Técnica 02/2011 da Cnen. No anexo A da referida Nota Técnica apresenta-se o que se segue (peça 25, p. 18-35):

- Programação de 2011 para inspeções/fiscalizações em instalações radioativas na área de radioterapia: total de 139 fiscalizações programadas;
- Programação de 2011 para inspeções/fiscalizações em instalações radioativas na área de indústria: total de 218 fiscalizações programadas;
- Programação de 2011 para inspeções/fiscalizações em instalações radioativas na área de medicina nuclear: total de 159 fiscalizações programadas;
- Programação de 2011 para inspeções/fiscalizações em cíclotrons, inclusive no âmbito da Cnen: total de 30 fiscalizações programadas.

Total da programação para 2011 é de 546 instalações.

2.37 Especificamente no caso da CGMI, que realiza o maior número de fiscalizações, a coordenação ressaltou que a programação das fiscalizações/inspeções é realizada com base no normativo vigente da Cnen IN-DRS-0007 (peça 38) e que devido à carência de pessoal técnico para cobrir todas as instalações a CGMI, no ano de 2010, conseguiu fiscalizar cerca de 86% do total planejado, conforme informado pela Coordenação foram 390 inspeções realizadas no ano de 2010, numa programação de 452.

2.38 Ainda segundo a CGMI, estes dados das fiscalizações de 2010 não estão totalmente atualizados na base de dados SIR, pois ainda há problema com a atualização **on line** desse sistema. Assim, há discrepâncias entre os dados do SIR e do novo sistema de gerenciamento eletrônico de documentos, GED Workflow (OnBase), devido a problemas de interface entre as duas bases. A CGMI



esclarece que está envidando esforços para tentar ainda em 2011 contratar, através de licitação, empresa que desenvolva nova base de dados compatível com o sistema OnBase. Esse ponto relativo ao sistema será tratado na análise do próximo subitem do Acórdão.

2.39 Sobre as fiscalizações e licenças a CGMI informou que apenas 7% das instalações de alto risco e 6% das de médio risco apresentavam licença vencida. Contudo, deste percentual com licença vencida encontram-se em processo de renovação 90% dos casos de alto risco e 70% dos de médio risco. Os dados foram extraídos de planilha com as instalações com licença vencida, instalações suspensas e instalações de alto e médio risco (peças 32, 33 e 34).

2.40 Segundo a CGMI, todas as instalações de alto e médio risco são inspecionadas regularmente. A totalidade das instalações que não estão em processo de renovação de suas licenças foi notificada e caso não atendam à notificação, dentro do prazo estipulado, terão suas licenças suspensas. Não há instalações com pendências relevantes que não esteja com sua licença suspensa ou que não tenha sido notificada com prazo para atendimento a exigência da CGMI.

Avaliação

2.41 Segundo o relato dos gestores, existe no âmbito da CGMI uma demanda muito grande de fiscalizações, mesmo se forem considerados apenas as instalações de médio e alto risco. Tal deficiência só será regularizada com a complementação do quadro atual da Cnen inclusive com a reorganização da própria Coordenação.

2.42 Além disso, foi possível observar que atualmente a unidade trabalha com duas bases distintas de banco de dados, significando que, até a unificação, a CGMI terá problemas de confiabilidade de dados e retrabalho na alimentação dessas duas bases. Esse tema e o referente à criação de relatórios gerenciais para melhorar a eficiência e eficácia na atuação da CGMI serão tratados em detalhes no próximo ponto do monitoramento.

2.43 A coordenação disponibilizou à equipe de monitoramento a relação das instalações a serem inspecionadas em 2011, denominada de plano de ações. O objetivo desse plano é direcionar as atividades de fiscalizações e inspeções da CGMI com base no normativo vigente da Cnen (IN-DRS-0007). Observou-se que o plano de ações encaminhado é o primeiro passo para um planejamento das ações da coordenação durante o exercício, visto que da forma em que se encontra não permite o acompanhamento periódico e não serve como indicador das realizações da coordenação. Isto é, sem a especificação de prazo e a indicação do período de realização das inspeções não há como verificar se o planejamento está sendo satisfatoriamente cumprido, levando-se em conta as especificidades de cada instalação a ser inspecionada. Assim, pode-se considerar que houve cumprimento de parte da recomendação, porém caberiam detalhamentos na relação de unidades fiscalizadas. Dessa forma, cabe nova recomendação para que a partir da relação de instalações seja identificado o período da fiscalização e o tempo dos trabalhos a serem conduzidos para cada unidade, de forma a permitir o acompanhamento e melhor coordenação da distribuição dos recursos humanos da CGMI durante o exercício.

2.44 Em esclarecimento posterior, enviado por email de 11/4/2011 (peça 39), a Auditoria Interna explicou que a versão detalhada com a quantidade de inspetores e a época prevista de cada inspeção só é elaborada após a liberação do orçamento e dos cortes e contingenciamentos. No caso de 2011, os cortes de passagens e diárias e limites de empenho foram definidos pelo MCT há 15 dias e a CGMI está detalhando agora o programa. Informou, também, que assim que houvesse o detalhamento em referência encaminharia cópia para o TCU.

2.45 Em comparação com a situação demonstrada à época do recurso de reexame e a atual, não se verificam melhorias significativas na atuação da CGMI. Identificam-se, também, problemas de sistemas de tecnologia da informação que interferem na eficiência dos trabalhos e no gerenciamento da unidade, e do baixo contingente de recursos humanos na Coordenação. Essa questão de recursos humanos foi tratada no primeiro item analisado desta instrução. A questão do sistema será tratada na análise da recomendação sobre os sistemas utilizados na DRS.

2.46 Assim, considera-se que **houve cumprimento parcial da recomendação**, visto que a primeira etapa do planejamento das ações foi realizada por meio da relação de instalações a serem inspecionadas em 2011. Contudo, falta a especificação, pela DRS e CGMI, das datas previstas para as inspeções, tempo



de execução, equipes de fiscais e outras informações importantes. Como foi respondido que estas etapas posteriores estavam aguardando as informações de disponibilidades orçamentárias, cabe **recomendar à Cnen** que apresente, no prazo de **90 dias**, o plano de ação das inspeções da CGMI com os detalhamentos de datas, equipes e tempo para cada fiscalização relacionada para o ano de 2011, abrangendo todas as instalações que necessitam ser fiscalizadas no exercício.

2.47 Item 9.1.4 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário: ‘implante sistema informatizado de dados, a ser utilizado pela Codre e pela Codin, nas atividades de protocolo, controle de dados, controle processual, cadastro de entidades a serem fiscalizadas e elaboração de relatórios gerenciais;’

Situação encontrada

2.48 O relatório de auditoria revela a necessidade de implantação de um sistema informatizado de dados nas atividades de protocolo, controle de dados, cadastro de entidades fiscalizadas, controle processual e expedição de relatórios gerenciais, visto que foi caracterizada, à época, a falta de ferramentas de controle apropriadas.

2.49 Conforme encaminhado na resposta da entidade, o Projeto de Modelagem e Automação da DRS/MAPDRS abrange as atividades de protocolo, controle de dados, controle de tramitação de processos cadastrados de entidades e instalações licenciadas, controle dos relatórios de fiscalização e emissão de relatórios gerenciais. Uma cópia do projeto (convênio e plano de trabalho) encontra-se disponível no Anexo ‘B’ da Nota Técnica 02/2011 da Cnen (parte geral e os conteúdos específicos apenas do MAPDRS).

2.50 Ressaltou-se que o MAPDRS é um subprojeto (nº 8) de um projeto transversal mais amplo (‘Desenvolvimento Científico e Tecnológico na Área Nuclear para Implementação do Programa Nuclear Brasileiro’), envolvendo diversos outros subprojetos no âmbito da Cnen e custeado por recursos concedidos pela Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, por meio do Convênio Finep 01.10.0248.00 (peça 25, p. 38-50 e peça 26, p. 1-37). O convênio foi celebrado entre a Finep e a Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro – REDETEC, com a Cnen e suas unidades de pesquisa como intervenientes. Desta forma, a execução administrativa e financeira de todo o projeto será conduzida pela REDETEC.

2.51 De acordo com o plano de trabalho aprovado, o MAPDRS tem um prazo previsto de execução de 10 (dez) meses, com 8 (oito) metas físicas, todas detalhadas no Anexo ‘B’ (peça: 26, p. 18-20):

- Gerenciamento do Projeto;
- Infraestrutura;
- Contratação de Serviços;
- Modelagem de Processos;
- Desenvolvimento de Soluções GED Workflow;
- Treinamento; e
- Produção Assistida.

2.52 O valor estimado, atualmente, para o subprojeto MAPDRS é de R\$ 868.500,00. A primeira parcela de recursos, no valor de R\$ 405.140,00, foi disponibilizada em janeiro de 2011 pela Finep para REDETEC. Esta parcela será integralmente aplicada na contratação de serviços especializados em modelagem de processos e desenvolvimento de soluções. No momento, a REDETEC está iniciando a fase interna destes procedimentos de contratação (elaboração de termos de referência, etc.). Em caráter provisório, até a conclusão do MAPDRS, a DRS tem utilizado as seguintes soluções em suas principais coordenações operacionais:

2.53 A Coordenação-Geral de Reatores Nucleares – CGRN (antiga CODRE) desenvolveu, com apoio da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação – CGTI, uma solução denominada Sistema Integrado de Informações Regulatórias de Reatores Nucleares – SINCOR. Trata-se de um banco de dados com todos os documentos gerados pela CGRN (relatórios, pareceres, ofícios, etc.), além das informações relacionadas com as atividades de planejamento e execução de suas inspeções. A CGRN também utiliza outros bancos de dados para movimentação de documentos, controle de exigências/condicionantes e controle de dose. De acordo com o MAPDRS, os processos da CGRN serão incorporados em um ambiente baseado na ferramenta GED Workflow.



2.54 A Coordenação de Instalações Nucleares – CODIN, que possui apenas dois clientes (Marinha do Brasil e Indústrias Nucleares do Brasil), utiliza planilhas eletrônicas e também terá seus processos incorporados no MAPDRS.

Avaliação

2.55 Com relação à CODIN, área responsável pelas instalações industriais e de mineração relacionadas ao ciclo do combustível nuclear, com dois clientes: a Marinha do Brasil e as Indústrias Nucleares do Brasil – INB, e à CGRN, que tem como clientes a Eletronuclear (Angras I, II e III), a Marinha do Brasil (reator do submarino nuclear) e a própria Cnen (reatores de pesquisa), apesar de os sistemas atualmente utilizados, em caráter provisório, serem independentes, isto é, não estão integrados a uma base de dados única, entende-se que já está sendo providenciada a implantação de novo sistema robusto e unificado para toda a DRS, apresentando os requisitos elencados na recomendação do Acórdão ora monitorado. Dessa forma, verifica-se **que houve ações da Cnen no sentido de dar cumprimento à recomendação** em tela, não havendo necessidade de novas ações do TCU nesse sentido.

2.56 **Item 9.1.5 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário:** ‘estude a possibilidade de transferir o Instituto de Radioproteção e Dosimetria - IRD da estrutura da Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear - DRS para a estrutura da Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento - DPD, uma vez que a DRS não deve fiscalizar a si própria;’

Situação encontrada

2.57 Conforme se depreende da ANOP, o objetivo desta recomendação foi corrigir a impropriedade verificada na organização da Cnen, na qual poderia haver comprometimento na imparcialidade dos trabalhos, pois a DRS acabava por fiscalizar a si própria. Para comprovar o cumprimento desta recomendação foi encaminhada cópia do Regimento Interno da Cnen, Portaria MCT/GM nº 305, de 26/04/2010 (peça 18, p. 2-6).

2.58 Segundo a Cnen, a transferência do Instituto de Radioproteção e Dosimetria – IRD e do Laboratório de Poços de Caldas – LAPOC para a Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento – DPD completou a segregação interna entre as atividades de regulação e pesquisa/desenvolvimento/produção no âmbito da Cnen.

2.59 A partir da transferência em tela, a Cnen ressaltou desdobramentos de ordem burocrática na condução de trabalhos entre as duas diretorias. Segundo a Autarquia, com a segregação, diversos servidores que atuavam especificamente com fiscalização foram removidos do IRD para a DRS, reduzindo o quadro de pessoal do IRD. Tal situação agrava-se, segundo a Cnen, visto que os trâmites para execução de serviços prestados pelo IRD (análises, exames, etc.) à DRS aumentaram, tendo em vista a vinculação do instituto em outra diretoria. Desta forma, poderia haver impactos na agilidade dos serviços prestados pelo instituto. Ainda segundo a Autarquia, o mesmo poderia ocorrer com o Laboratório de Poços de Caldas – LAPOC, outra unidade transferida da DRS para a DPD após a auditoria operacional de 2007.

2.60 Outro desdobramento foi o de que uma das principais atribuições do IRD é coordenar o Sistema de Atendimento a Emergências Radiológicas e Nucleares externas. Isso significa que, no caso de um incidente/acidente radiológico/nuclear o IRD atuará nas ações emergenciais de proteção no ambiente externo à(s) instalação(es) sinistrada(s), inclusive junto à população. Trata-se, portanto, de uma atividade típica de regulação e afeta às competências da DRS, que permaneceu com o atendimento de emergências no âmbito interno das instalações.

Avaliação

2.61 Cabe aqui considerar que os desdobramentos apontados referem-se à adequação dos trâmites entre DPD e DRS de forma a trazer a agilidade pretendida em suas relações de trabalho, que deve ser obtida por meio de soluções gerenciais da própria Cnen. Ressalta-se que às alterações realizadas objetivavam segregar as funções de pesquisa e fiscalização que poderiam comprometer os trabalhos desenvolvidos nessas duas áreas. Assim, a Presidência da entidade e as diretorias envolvidas nesse processo devem atuar junto às equipes das Coordenações da DRS e do IRD de forma a solucionar as eventuais dificuldades que surgiram com os processos de mudanças e de remodelagem realizados.



2.62 Com relação à atuação do IRD nas ações emergenciais de proteção no ambiente externo à (s) instalação (ões) sinistrada (s), inclusive junto à população, no caso de um incidente/acidente radiológico/nuclear, considerado pela Cnen como típica atividade de regulação e afeta às competências da DRS, indica que há, ainda, a necessidade de ajustes entre as atividades desempenhadas pelas duas diretorias até que todas as atividades típicas de regulação sejam transferidas da área de pesquisa e desenvolvimento (DPD) para a DRS. Dessa forma, cumpre **recomendar** à Cnen que realize estudos no intuito de avaliar a possibilidade de transferir as ações emergenciais de proteção no ambiente externo à (s) instalação (ões) sinistrada (s), inclusive junto à população, no caso de um incidente/acidente radiológico/nuclear atividades, a cargo, atualmente, do IRD/DPD, para a DRS.

2.63 Pelo que foi observado **houve o cumprimento integral da recomendação** com a transferência do IRD para a DPD de forma a se evitar o conflito de interesses ora verificado. A subordinação do IRD à DPD apresenta-se na edição do Regimento Interno da Cnen, artigo 28, § único, instituído por meio da Portaria MCT/GM nº 305, de 26/04/2010 (peça 18, p. 4).

2.64 **Item 9.1.6 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘avalie, juntamente com o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, a possibilidade de retirar da Cnen o controle acionário das Indústrias Nucleares do Brasil - INB, de forma a evitar o conflito de interesses entre as instituições;’

Situação encontrada

2.65 Do relatório de fiscalização anterior, o conflito de interesses gerado advém do fato de que ao mesmo tempo em que licencia e fiscaliza as instalações nucleares da INB, a Cnen participa, ainda que indiretamente, da gestão dessa sociedade de economia mista. Tal situação foi reconhecida pelo presidente da Cnen em seu Ofício 359/2007/Cnen-PR, de 27 de agosto de 2007:

Praticamente, é consenso em toda a área nuclear a convicção de que, em algum momento, uma separação institucional entre Regulação e P&D deve ocorrer, mas isso deve ser efetivado quando a área nuclear tiver dimensão para tanto. Portanto, quando o país consolidar a política nuclear que parece estar se afirmando e que contempla a construção de quatro a oito novas usinas, além de Angra 3’ (p. 74 do anexo 2 do TC-017.897/2007-5).

2.66 Segundo as informações encaminhadas, não há novidades desde a edição das Notas Técnicas Cnen/AUDITORIA 13/2010 (peça 16, p. 33 e 34) e 18/2010 (peça 19, p. 4). Conforme informado nas referidas Notas Técnicas, a questão da segregação entre as atividades de regulação e pesquisa, produção e fomento no setor nuclear poderá ser equacionada com a criação de uma agência reguladora para o setor.

2.67 Cabe destacar que a Administração da Cnen, embora concorde que a segregação é desejável, entende que a estrutura atual não tem gerado conflitos, tendo em vista que as áreas são conduzidas por diretorias independentes. Também se deve ressaltar que a Cnen, como órgão superior responsável pelo planejamento, orientação e supervisão da utilização da tecnologia nuclear, é a única instituição adequada para gerir a participação da União na INB.

2.68 Ressaltou-se, também, que a Cnen é mantida com recursos provenientes do Orçamento-Geral da União – OGU e não goza de nenhuma espécie de benefício financeiro em razão do controle acionário da INB. Desta forma, a lógica de mercado pelo qual uma empresa controladora detém interesse no lucro auferido por sua controlada não é aplicável ao relacionamento entre a Cnen e a INB. Diante do quadro atual de ausência de legislação sancionadora, o controle da INB pela entidade responsável pela regulação e fiscalização das suas atividades constitui um instrumento eficaz de intervenção, o que não pode ser considerado como negativo no contexto existente.

Avaliação

2.69 A Cnen informou que até o momento não houve interferência entre os entes, mesmo com a condição de controlada e controladora que se verifica. Porém, a possibilidade de conflito existe e não há garantias de que futuramente não haja problemas por conta da relação societária entre a Cnen e INB, considerando-se que a independência de atuação da fiscalização é fundamental para a confiabilidade e excelência dos trabalhos realizados.

2.70 No que se refere à alegação de que há dificuldade de se alocar a INB em outro órgão ou setor, visto que a Comissão é a única entidade superior responsável pelo planejamento, orientação e supervisão da utilização da tecnologia nuclear. Tal colocação não pode prosperar, visto que mesmo que a INB fosse



alocada em outro ente caberia à Cnen regulá-la e supervisioná-la da mesma forma como é feito atualmente.

2.71 Outra consideração refere-se à expectativa de criação de uma Agência Reguladora Nuclear Brasileira (peça 15, p.19-66). Com a criação dessa agência a regulação não seria mais realizada pela Cnen e não subsistiria a situação de conflito de interesses com a INB. Tal medida pode ganhar mobilização na atual conjuntura do setor, que passa por revisões e questionamentos e possíveis mudanças advindas do acidente nuclear de grandes proporções que ocorreu no Japão. Cabe ressaltar que houve no Senado Federal audiência conjunta de três comissões da casa: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA, ciência e Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT e Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI, na qual foram questionados técnicos do setor nuclear, conforme exposto no capítulo da conjuntura atual desse relatório.

2.72 Diante do que foi exposto, não foi feita a análise formal conjunta da Cnen com o MCT. A Cnen, por conta própria, avaliou as dificuldades de alocação da INB e entendeu que mediante a possibilidade de criação de uma agência reguladora para o setor, a questão estaria equacionada. Dessa forma, **não houve o cumprimento da recomendação.**

2.73 De todo modo, cabe considerar que as ações para o cumprimento da recomendação originalmente feita estão além do alcance da Cnen. Assim, seria mais efetivo realizar tal recomendação diretamente ao Ministério da Ciência e Tecnologia ao qual a Cnen e a INB se vinculam.

2.74 Cabe, assim, **recomendar** ao Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, para que avalie a possibilidade de retirar da Cnen o controle acionário das Indústrias Nucleares do Brasil - INB, de forma a evitar o conflito de interesses entre as instituições;

2.75 **Item 9.1.7 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘estude a possibilidade de lotar na Codin os servidores dos institutos de pesquisa (IRD, CDTN e IEN) e do Difor que realizam atividades de fiscalização, de forma a aproveitar o conhecimento específico desses servidores e a suprir a deficiência de recursos humanos da Codin;’

Situação encontrada

2.76 No relatório anterior, entendeu-se que a demanda por servidores que atuam junto a institutos de pesquisas, como IRD, IEN e CDTN, que também realizam prestação de serviço em outras instituições, poderia trazer prejuízo à necessária imparcialidade nas atividades de licenciamento/fiscalização, podendo comprometer a segregação de funções. Nesse sentido, foi proposta a transferência em questão.

2.77 O Anexo ‘D’ da Nota Técnica Cnen/Auditoria 18/2010 (peça 18, p. 4-50 e peça 19, p. 1 e 2) contém os registros de todos os servidores transferidos para a CODIN. Pelo que se verificou da documentação apresentada a CODIN teve um acréscimo de onze servidores capacitados para a análise de processos de licenciamento e realização de inspeções regulatórias. Além destes, a CODIN recebeu em novembro de 2010 um acréscimo de três servidores provenientes do concurso público realizado em 2010.

Avaliação

2.78 Conforme exposto acima, a **recomendação deste item do Acórdão foi atendida.**

2.79 **Item 9.1.8 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘elabore normativo com critérios e períodos de desincompatibilização, para o caso de servidores que tenham sua lotação alterada da área de pesquisa para a área de fiscalização ou vice-versa;’

Situação encontrada

2.80 O relatório de auditoria operacional verificou que apesar da diferenciação dos servidores com cargos de pesquisador e tecnologista, conforme estabelecido na Lei 8.691/1993, as atividades desempenhadas pelos servidores estão relacionadas às suas lotações nas unidades da Cnen. Isto significa dizer que, independente da denominação do cargo, conforme a lotação, o servidor pode realizar atividades de pesquisa ou de fiscalização.

2.81 Desse fato constatou-se que, mediante a possibilidade de deslocamentos entre unidades de regulação e pesquisa, principalmente se esta atua também como prestadora de serviços, deve-se seguir critérios de períodos de desincompatibilização para que não haja comprometimento na imparcialidade dos trabalhos e na segregação de funções.



2.82 Assim, recomendou-se a adoção de um período de desincompatibilização, por meio de critérios estabelecidos em normativo elaborado pelo órgão, levando-se em conta a sua realidade.

2.83 O posicionamento atual da Administração da Cnen é o de não normatizar um período de desincompatibilização, tendo em vista a deficiência quantitativa em seu quadro de recursos humanos. A Autarquia esclarece, ainda, que tal situação é muito rara, dada a especialidade das atividades e formações exigidas dos servidores. Excluindo-se os servidores transferidos para a DRS em função das recomendações da auditoria operacional, foram identificadas pela Auditoria da Cnen duas remoções neste sentido desde 2007, conforme indicado a seguir (peça 25, p. 9).

2.84 O servidor Celso Luiz da Silva (Assistente de Tecnologia) foi removido em 2007 do Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares – IPEN (DPD) para o Laboratório de Poços de Caldas – LAPOC, que então era vinculado à DRS (O LAPOC foi transferido ainda em 2008 para a estrutura da DPD). O servidor atua como motorista no setor de transporte e não exerce atividades de fiscalização.

2.85 A servidora Maria Cândida Moreira de Almeida (Pesquisadora) foi removida em 2010 do IRD para a Divisão de Normas - DINOR da DRS. A servidora atuava em práticas laboratoriais no IRD e não existiu conflito de interesses após sua remoção já que a mesma foi lotada na DINOR e não participa de fiscalizações/inspeções.

Avaliação

2.86 A recomendação de se criar normativo com critérios e períodos de desincompatibilização para os casos de transferência entre a área de pesquisa e fiscalização ainda não foi seguida pela Cnen, com a alegação de que o seu atual quadro de pessoal é reduzido e qualquer medida restritiva de utilização de seu pessoal seria temerária.

2.87 Verificando-se o conjunto das recomendações do Acórdão 519/2009 do Plenário, observam-se outros itens que concorrem com os problemas de escassez de pessoas no âmbito da Autarquia. Com o atendimento das recomendações de realização de rodízio de fiscais e a de capacitação do quadro de pessoal sem a compensação do quadro prevista no item 9.1.1 do Acórdão, agrava-se a situação da escassez de pessoas, visto que reduz a disponibilidade existente.

2.88 Salienta-se que, conforme o item 9.1.1 do Acórdão 519/2009-P, procurou-se minimizar a situação de escassez de pessoal da Cnen no futuro próximo, mas embora tenha havido ações da Cnen nesse sentido, não houve a adequação de quadro almejada pela recomendação da ANOP.

2.89 A normatização de um período de desincompatibilização nos casos especificados concorre para os problemas administrativos na utilização de pessoal, visto que o quadro da Cnen ainda não é o adequado.

2.90 Assim, cabe considerar o problema de pessoal, bem como a informação de que é reduzido o número de transferências feitas entre as áreas analisadas. Dessa forma, entende-se que mesmo considerando a importância da recomendação feita, levando-se em conta a realidade do órgão, entende-se que, **apesar de não ter sido cumprida a recomendação, esta foi devidamente justificada**. Contudo, a desincompatibilização deverá ser normatizada e aplicada futuramente na Cnen, após a recuperação de seu quadro de pessoal.

2.91 Entende-se, também, que no caso da criação de uma Agência Reguladora para a área nuclear, a regulação não seria mais feita pela Cnen não havendo a necessidade da desincompatibilização em seu âmbito. Assim, cabe verificar, em futuro monitoramento, a conveniência e a oportunidade em se adotar a recomendação ora analisada.

2.92 **Item 9.1.9 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘avalie a viabilidade e a conveniência técnica e jurídica de promover ações tendentes à aprovação de lei que institua e escalone penalidades aplicáveis no caso de infrações cometidas por operadores de instalações nucleares e radiativas, tais como a elaboração de estudos e de pré-projetos de normas e a expedição de comunicação formal ao Ministério da Ciência e Tecnologia e à Casa Civil da Presidência da República acerca da necessidade de elaboração e remessa ao Congresso Nacional de projeto de lei que contemple tal matéria;’

Situação encontrada

2.93 Na análise anterior verificou-se que a atividade de regulação da Cnen, com os instrumentos legais vigentes, em casos que não sejam graves o suficiente para a caracterização de risco de dano



nuclear, a Autarquia não possuía instrumentos para tornar suas decisões efetivas. Verificou-se, também, não haver previsão legal estabelecendo gradação para as sanções que possam ser adotadas nesses casos, como, por exemplo, advertência ou multa.

2.94 Em resposta à esta recomendação, na Nota Técnica 13/2010, a Cnen colocou que a proposta de anteprojeto de lei para a criação de uma agência reguladora do setor nuclear, elaborada pela Cnen e submetida ao MCT e CNPNB já contemplaria a questão (peça 16, p. 37). A Autarquia colocou ainda que tal processo extrapola suas competências de atuação.

Avaliação

2.95 A Cnen entendeu que a existência do projeto de lei para a criação da agência reguladora para o setor atenderia aos termos da recomendação feita pelo TCU, visto que a legislação de tal agência reguladora, se aprovada conforme o projeto de lei, contemplaria as penalidades aplicáveis no caso de infrações cometidas por operadores de instalações nucleares e radiativas, conforme estabeleceu o Acórdão 519/2009 do Plenário. As multas e apenações constam dos artigos 28 a 40 do Anteprojeto de Lei, apresentado por meio do Ofício 517/2009, em seu Capítulo VIII – Das Infrações e Sanções Administrativas (peça 15, p. 37-42).

2.96 Considerando esse aspecto, uma eventual legislação munindo a Cnen com o poder de penalidades no caso de infrações, correria em paralelo para atingir o mesmo objetivo sem garantias de aprovação imediata e possivelmente enfraquecida pela iminência da criação da nova agência.

2.97 Cabe também considerar que com os advenços da crise nuclear mundial iniciada pelo acidente no Japão poderão vir à baila discussões sobre a segurança nuclear, construção de novas usinas, o projeto de lei para a criação de agência reguladora, entre outros assuntos relacionados à regulação do setor.

2.98 Dessa forma, considera-se implementada a recomendação, tendo em vista que existe uma expectativa para atingir os objetivos da recomendação em análise, não cabem ações nesse momento.

2.99 **Item 9.1.10 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘elabore normativo que estabeleça critérios objetivos para definição do que seja instalação de ‘reduzido risco’, para fins de adequada aplicação do disposto no art. 13, § 5º da Lei 6.453/1977;’

Situação Encontrada

2.100 A equipe que realizou os trabalhos de auditoria operacional em 2007 concluiu que a atuação da Cnen como órgão regulador poderia estar comprometida em relação aos preceitos da Lei 6.453, de 17 de outubro de 1977, que dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares.

2.101 Foi constatado que a referida norma estabelece em seu art. 4º que a responsabilidade civil pela reparação de dano nuclear causado por acidente nuclear será exclusiva do operador da instalação nuclear, independentemente da existência de culpa. O Relator do processo, Augusto Sherman Cavalcanti, em seu voto, ainda chama a atenção que o mencionado artigo decorre de norma contida no art. 21, inciso XXIII, alínea d, de nossa Carta Magna.

2.102 Para garantir o efetivo cumprimento da obrigação de indenizar possíveis vítimas de um acidente nuclear, o art. 13 da Lei 6.453/1977, obriga a manutenção de seguro ou outra garantia por parte do operador. Todavia, o § 5º do mesmo artigo estabelece exceção a essa regra, isentando do seguro ou garantia instalações de reduzidos riscos.

2.103 A equipe de auditoria também levantou que existe orientação internacional sobre essa questão, nos termos da Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares, de 21 de maio de 1963, promulgada pelo Decreto 911, de 3 de outubro de 1993.

2.104 À época, a Cnen baseava-se, para definição das instalações que poderiam ser consideradas como de reduzidos riscos para fins de dispensa do seguro de responsabilidade civil, em um ‘estudo de análise de acidentes’, que isentava as que, em caso de acidentes, tinham seus reflexos restritos a sua área. Com base nesse documento, as instalações do ciclo do combustível não necessitavam de tal seguro, pois, a análise de acidentes apresentada por elas não evidenciou riscos ao público ou ao meio ambiente, devido principalmente às suas características operacionais, pequena capacidade de produção e inventário de material radioativo.



2.105 Apesar do exposto, a equipe de auditoria concluiu que a falta de norma que estabeleça critérios objetivos para definição e enquadramento de uma instalação na definição legal de reduzidos riscos deixaria margem a discricionariedades indesejáveis. Na ocasião, confirmando esse entendimento, os gestores informaram que a Cnen já estaria reavaliando o procedimento adotado, considerando a necessidade de um posicionamento quanto à definição do que seria reduzido risco nos termos da Lei 6.453/1977.

2.106 Assim, considerando a necessidade de uma definição institucional, o Acórdão 519/2009-TCU-Plenário recomendou à Cnen que elaborasse normativo que estabeleça critérios objetivos para definição do que seja instalação de reduzido risco, para fins de adequada aplicação do disposto no art. 13, § 5º da Lei 6.453/1977.

2.107 Durante os trabalhos de monitoramento do Acórdão, a equipe designada para o trabalho tomou conhecimento que a Comissão criou um grupo de trabalho para atendimento ao citado item. Entretanto, a Diretoria de Radioproteção e Segurança – DRS informou que ainda não elaborou nenhum documento conclusivo sobre o assunto.

2.108 De acordo com as Notas Técnicas Cnen/Auditoria – PR 13/2010 e 2/2011 (peça 16, p. 39 e peça 25, p. 9), o critério utilizado para caracterizar o reduzido risco refere-se ao cenário de que a ocorrência do maior acidente possível não causaria impacto - seja material ou exposição de dose - fora dos limites físicos da instalação nuclear. Argumentam, ainda, que tal definição é um consenso doutrinário internacional baseado na Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares: se o objetivo é assegurar o cumprimento da responsabilidade civil por danos a terceiros, o risco que deve ser garantido ou segurado só surge a partir do limite externo da instalação.

Avaliação

2.109 O item em análise refere-se à insuficiência de normativos adequados, o que pode comprometer a atuação da Cnen como órgão regulador, uma vez que foi constatado que não há norma que defina objetivamente o que é uma instalação de reduzido risco. A Comissão utiliza-se de um Estudo de Análise de Acidentes em que são avaliados se os reflexos de um acidente são limitados ou não à área da instalação (Convenção de Viena).

2.110 A Cnen, com base na lei 6.473/1977, art. 13, § 5º, que permite a dispensa de seguro para instalações nucleares de reduzidos riscos, não o exige para nenhuma das 17 instalações nucleares do ciclo do combustível, considerando que os reflexos de um acidente se restringem às próprias instalações. No entanto, o critério estabelecido pela lei é o reduzido risco e não o de reflexos internos ou externos. Como efeito existe a possibilidade de existirem instalações que não deveriam ser consideradas como de reduzido risco, estando sem a necessária cobertura pelo seguro contra acidente para cobrir eventuais danos materiais e humanos.

2.111 Para atendimento à recomendação, a Comissão informa que criou um grupo de trabalho para atendimento ao citado item, porém este não elaborou nenhum documento conclusivo sobre o assunto. Apesar de declarar a criação do referido grupo de trabalho, não foi apresentada qualquer portaria de designação do grupo, com o escopo e duração previstos para o trabalho.

2.112 Ademais, insiste em argumento já apresentado por ocasião da ANOP e contestado pela equipe de auditoria que a definição de reduzido risco é um consenso doutrinário internacional baseado na Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares: se o objetivo é a assegurar o cumprimento da responsabilidade civil por danos a terceiros, o risco que deve ser garantido ou segurado só surge a partir do limite externo da instalação.

2.113 Considerando a recomendação tinha como benefício esperado que, com instrumentos legislativos mais adequados, a Cnen pudesse cumprir plenamente seu papel de órgão regulador, e, ainda, considerando que durante os trabalhos de monitoramento não foram trazidos novos elementos que possibilitem à equipe análise diferenciada sobre a questão, entende-se que recomendação **não está sendo implementada de maneira satisfatória**. Assim, propõe-se que deva ser **recomendado** à Cnen que, no prazo de 90 dias, conclua e encaminhe ao TCU estudos, com o propósito de subsidiar a edição de normativo que estabeleça critérios objetivos para definição do que seja instalação de ‘reduzido risco’,



para fins de adequada aplicação do disposto no art. 13, § 5º da Lei 6.453, de 17 de outubro de 1977, conforme item 9.1.10 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário.

2.114 A verificação do efetivo cumprimento do item 9.1.10 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário deve ser realizada no próximo monitoramento.

2.115 **Item 9.1.11 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘altere a norma de licenciamento de instalações nucleares (Cnen-NE-1.04) em relação às denominações utilizadas nos atos administrativos que concedem autorizações de operação, com vistas a destinar denominação consentânea com as reais condições de funcionamento que se encontram as instalações licenciadas;’

Situação Encontrada

2.116 A equipe de auditoria responsável pela ANOP constatou que os processos de licenciamento de instalações nucleares, a cargo da Coordenação de Instalações do Ciclo do Combustível - CODIN e da Coordenação de Reatores - CODRE, são regulados pela norma Cnen-NE-1.04 – Licenciamento de Instalações Nucleares, que estabelece os requisitos a serem cumpridos pelos requerentes para obtenção de licenças e autorizações para operação.

2.117 Nesse processo, cabe à Cnen, à medida que os requisitos exigidos pela norma são cumpridos, a emissão dos seguintes atos administrativos: Aprovação do Local, Licença de Construção, Autorização para utilização de material nuclear, Autorização para Operação Inicial – AOI, Autorização para Operação Permanente –AOP e Descomissionamento.

2.118 As análises empreendidas nos procedimentos de licenciamento durante os trabalhos da ANOP evidenciaram, por vezes, que as denominações dadas às operações não guardam relação com as reais condições de funcionamento das instalações nucleares. Ademais, o relatório de auditoria evidenciou que a inexistência de legislação que estabeleça penalidades gradativas para os casos de não cumprimento ou cumprimento parcial dos requisitos da norma também contribuía para a prática de prorrogações das AOI's.

2.119 Dessa forma, o Acórdão 519/2009-TCU-Plenário recomendou à Cnen que alterasse a norma de licenciamento de instalações nucleares (Cnen-NE-1.04) em relação às denominações utilizadas nos atos administrativos que concedem autorizações de operação, com vistas a destinar denominação consentânea com as reais condições de funcionamento que se encontram as instalações licenciadas.

2.120 Nos trabalhos de monitoramento do Acórdão, a equipe responsável foi informada que a DRS concluiu que as denominações utilizadas (AOI e AOP) são adequadas e refletem as respectivas condições operacionais de funcionamento das instalações. Assim, a posição atual é de que tais denominações não devem sofrer alterações na Norma de Licenciamento de Instalações Nucleares (Cnen-NE-1.04).

2.121 De acordo com as Notas Técnicas Cnen/Auditoria – PR 13/2010 e 2/2011 (peça 16, p. 40 e peça 25, p. 9/11), a AOI é emitida após a concessão das seguintes licenças e autorizações: Aprovação de Local; Licença de Construção; e Autorização para o Uso de Material Nuclear. Ela visa ao comissionamento e a operação da instalação. Ademais, é expedida, normalmente, com condicionantes de segurança que deverão ser atendidos antes ou mesmo durante o período de operação. Já a AOP é expedida após um longo processo de análise e investigação da operação da instalação, em virtude da área nuclear exigir critérios rigorosos e especiais de segurança.

2.122 O anexo D da Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 2/2011 (peça 26, p. 47-49 e peça 27, p. 1-22) apresenta as listas de instalações nucleares sob licenciamento, com suas respectivas categorias de licença, reproduzidas abaixo:

REATORES	STATUS	LICENÇA ATUAL
REATOR DE POTÊNCIA		
CNAAA 1	Autorização para Operação Permanente	Portaria 087 de 17/9/2010
CNAAA 2	Autorização para Operação Inicial	Portaria 068 de 23/7/2010
CNAAA 3	Licença de Construção	Resolução Cnen nº 77 de 25/5/2010
REATOR DE PESQUISA		



LABGENE	Licença de Construção Parcial	Portaria 106 de 7/12/2000
IEA-R1	Autorização para a operação a 5MW	Ofício 078/97 de 16/9/1997
IPR-R1 /TRIGA	Aumento de Potência do Reator de 100 KW para 250 KW	Memo/CGLC 309/01 de 11/12/2001
MB-01	Autorização para Operação Inicial	Resolução 25/88 de 19/10/1988
ARGONAUTA	Autoriza a Realização de Experimento de Medida de Subcriticalidade no Reator	CI-GEDRE-nº 046/93 DE 10/8/1993

Tabela 1 - ATOS DO LICENCIAMENTO - Instalações do Ciclo do Combustível Nuclear (Março/2011)

			Aprovação do Local (AL)	Licença de Construção (LC)	AUMAN	Autorização para Operação		Descomissionamento	Observações
						(validade)			
						Inicial (AOI)	Permanente (AOP)		
CTMSP	SPI/SP	DESGA			Res. CNEN06/88	20/05/10 Port PR 44			
		Lab. Enriq.Isotopico (LEI)	mar.88	mar.88					Valida por 12 mês - 10/5/2011
	CEA	Usina de Enriquecimento Piloto(USIDE)	mar.00	mar.00	8/11/1996	13/09/10,Port PR 82			Valida por 18 mês - 10/2/2012
		Usin.Pil.Dem.Ind.Prod.UF6(USEXA)	mar-00	mar-00					
		Armazenamento de UF6 (ARMAR)	mar.88	mar.88		17/4/1998 Of 61/SLC			
		Lab de Materiais (LABMAT) - Modulo 1	1997	(ofício)	01/94, 29/3/1994	Of. 17/SLC.02/02/99			
		Lab de Materiais (LABMAT) - Modulo 2	1997	(ofício)					
		Unid.Cél.Quentes Piloto (UCQP)							
	(tratada como parte do LABMAT)								
	FCN	FCN-I Componentes e Montagem		1978	1979	1/1/03 Port 004	Res. CNEN 08/82	Res CNEN 03/83,13/01/8	
FCN- II Reconversão e Pastilhas		1978	1999	1/1/03 Port 004	09/07,Port PR 66/06	Port 28 de 02/04/09		Valida por 36 mês - 2/4/2012	
FCN-III Enriquecimento		1978	Res. 07/79	80/12/08 Port PR 08	09/06/10, Port PR 049			Valida por 1 ano - 9/6/2011	
UTM	Mina de Urânio		NT	NT	NT	SUS 1995			
	TQM		NT	NA	NA	Of. 88/SLC.25/06/99			
INB-SP	Depósito Mat. Rad.Rejeitos (ex-USIN)				NA				
	Depósito de Botuxim		NT	NT	NA				
Unidade de Concentrado de Urânio de Santa Quitéria-CE									
Unidade de Concentrado de Urânio de Caetité-BA (URA)			1997	1999			04/09/09,Port 068		Validade 18 meses - 4/3/2012
M M Estaleiro e Base Naval									RL e EIA recob 25/08/09

NT	- Não tem
NA	- Não aplicável
	- Em avaliação pela CNEN
	- Aprovado
	- Processo suspenso pelo requerente

OBS: autorização para testes e fabricação de 4 elementos combustíveis tipo 16 NGF

2.123 Com o intuito de justificar o estágio das licenças atuais, a DRS informa, *in verbis*, que:

- A Unidade 2 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA-2 ou Angra 2) teve sua AOI concedida pela Cnen em março de 2000 (Resolução 7, de 24/03/2000, DOU de 29/04/2000), a qual tem sido periodicamente renovada desde então. De acordo com a DRS, a operadora (Eletrobrás Termonuclear S.A – ETN) já cumpriu todos os requisitos necessários sob os aspectos de engenharia e segurança nuclear para a obtenção da AOP, a qual não pode ainda ser concedida por causa de aspectos não relacionados com a esfera regulatória da Cnen: em 2001, ainda sob a vigência do primeiro período da AOI, foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC (cópia no Anexo ‘D’ desta nota técnica) entre Ministério Público Federal - MPF, Ibama, ETN, Cnen e Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, o qual estipulou uma série de condicionantes relacionadas com o plano de emergência e licenciamento ambiental da central (responsabilidade do Ibama). De acordo com a Cláusula Nona deste TAC, a Cnen está impedida de conceder AOP para Angra 2 enquanto o MPF não declarar o cumprimento pela ETN de todas as condições assumidas no compromisso em relação ao Plano de Emergência Externo. A ETN informa que todas as condicionantes já foram atendidas, mas o MPF ainda não se posicionou a respeito. Esta não resolução do TAC, portanto, tem impedido a Cnen de converter a AOI de Angra 2 em AOP, devendo-se sublinhar que tal entrave não é relacionado com aspectos de segurança nuclear.

- Os laboratórios da Marinha do Brasil (Laboratório de Geração Núcleo-Elétrica – LABGENE, Laboratório de Enriquecimento de Isótopos – LEI, Usina de Enriquecimento Piloto – USIDE, Usin. Pil.Dem.Ind.Prod.UF6 – USEXA, Laboratório de Materiais – LABMAT, entre outros) e reatores de



pesquisa (IEA-R1, IPR-R1/TRIGA, MB-01 e ARGONAUTA) podem nunca receber uma AOP, se não forem destinados a produção contínua em escala comercial. Em alguns casos, a instalação pode permanecer apenas com AOI ou ainda com uma autorização mediante ofício/memorando, em função da constante mudança de seus objetivos e configurações, pois se tratam de unidades de pesquisa e experimentos.

- O Laboratório de Desenvolvimento de Elementos de Separação com Gás – DESGA (da Marinha do Brasil) ainda está em fase de projeto. A CODIN aguarda o encaminhamento de toda a documentação necessária para concluir a análise sobre as Licenças de Aprovação do Local (AL) e de Construção (LC).

- O Laboratório de Enriquecimento Isotópico – LEI e a Usina de Enriquecimento Piloto – USIDE (ambas da Marinha do Brasil) encontram-se em AOI e suas transformações em AOP serão avaliadas se a Marinha do Brasil estabelecer uma produção contínua.

- A Usina Piloto de Demonstração Industrial de Produção de UF6 – USEXA (da Marinha do Brasil) ainda encontra-se em construção. A Cnen aguarda que a Marinha do Brasil complete a documentação para avaliação da concessão de AOI.

- A Unidade de Armazenamento de UF6 – ARMAR (da Marinha do Brasil) não recebeu AOI, por se tratar de uma unidade que não possui operação, apenas armazena material nuclear. Para tanto, foi autorizada pela Cnen mediante ofício.

- O Laboratório de Materiais Módulo 1 – LABMAT1 (da Marinha do Brasil) ainda não recebeu AOI, por se tratar de uma unidade de pesquisa que sofreu diversas modificações seus experimentos desde a concessão de sua Autorização para Utilização de Material Nuclear (AUMAN). No momento, a Marinha do Brasil apresentou um Relatório Final de Análise de Segurança (RFAS) para subsidiar uma avaliação para AOI.

- O Laboratório de Materiais Módulo 2 – LABMAT2 (da Marinha do Brasil) também é uma unidade de pesquisa em constante modificação, motivo pelo qual ainda não reuniu as condições para obtenção de AOI.

- A Unidade Piloto de Células Quentes – UCQP (da Marinha do Brasil) ainda está em projeto e será um complemento ao LABMAT. A Marinha do Brasil ainda não completou a documentação necessária para solicitação de Aprovação do Local (AL) e Licença de Construção (LC).

- A Unidade III da Fábrica de Combustível Nuclear – FCN III (das Indústrias Nucleares do Brasil – INB) recebeu AOI em 2008 e sua operação ainda se encontra na fase experimental e em escala não comercial, sem previsão para AOP.

- A Mina de Urânio da Unidade de Tratamento de Minérios de Poços de Caldas (da INB) teve sua operação suspensa em 1995, por ter sido avaliada pela INB como antieconômica. A unidade encontra-se em descomissionamento.

- A Unidade de Tratamento Químico de Monazita da Unidade de Tratamento de minérios de Poços de Caldas (da INB) foi uma operação que não prosperou para uma produção em caráter permanente, tendo permanecido em AOI. A unidade não opera com material nuclear.

- Os depósitos de rejeitos da INB (Material Radioativo e Botuxim) não são unidades de operação, não cabendo, portanto, concessão de AOI e AOP.

- A Unidade de Concentrado de Urânio de Santa Quitéria (da INB) ainda não é uma unidade de operação. As concessões de suas licenças iniciais (AL e LC) encontram-se sob avaliação da Cnen.

- O Estaleiro e a Base Naval da Marinha do Brasil ainda não tiveram sua construção iniciada. A Cnen está no aguardo do encaminhamento do Relatório de Impacto Ambiental e do Relatório Final de Análise de Segurança para concluir a avaliação para concessão da Aprovação de Local.

Avaliação

2.124 A respeito das prorrogações das AOI's de Angra II, a Cnen informou que o processo para concessão da Autorização de Operação Permanente – AOP continua suspenso devido ao Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta - TCAC, de 6/3/2001, referente ao licenciamento ambiental, celebrado entre o Ministério Público Federal, a Cnen, a ETN, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - Ibama, a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, a Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente – FEEMA e o Município de Angra dos Reis. O Termo decorre do Processo Administrativo



1.30.04.000005/200-17, instaurado para acompanhar o Licenciamento Ambiental e Nuclear Angra 2 (peça 27, p. 13-21).

2.125 Nesse termo, foram estabelecidos compromissos a serem cumpridos pela Eletronuclear com vistas à melhoria na operacionalização do Plano de Emergência Externo - PEE, tais como realização de obras na Rodovia BR-101, no trecho necessário à implementação do plano, contratação de estudo para mapeamento de fluxo populacional durante uma ação de evacuação das Zonas de Planejamento de Emergência – ZPE's 3 e 5, contratação de estudo para análise da adequabilidade dos meios e programas de abrigagem para a população evacuada das ZPE's 3 e 5, e outros.

2.126 A Cnen, como interveniente no termo, se comprometeu, de acordo com a cláusula nona, a não conceder à Eletronuclear a AOP, em relação à usina de Angra II, enquanto não fossem consideradas cumpridas as medidas relacionadas ao Plano de Emergência Externo. No entanto, desde o ano de 2002, a Cnen considera integralmente cumprido o TCAC, ainda após emissão de pareceres técnicos sobre as emissões radioativas da usina e as condições de tráfego na Rodovia BR-101, solicitados posteriormente pelo Ministério Público.

2.127 Assim, embora considere que a usina nuclear de Angra II encontra-se apta a receber a AOP, por ter realizado a contento os testes previstos em norma, a Cnen aguarda o encerramento do TCAC pelo Ministério Público para conceder tal licença.

2.128 Em reunião realizada, no dia 24/2/2011, com a equipe do monitoramento das recomendações do acórdão, ficou consignado que a demora na manifestação do Ministério Público vem trazendo prejuízos para a Eletronuclear.

2.129 Com o propósito de esclarecer melhor essa afirmativa, a equipe solicitou à ETN, por intermédio do Ofício de Requisição 5-62/2011 – 9ª Secex, informações sobre as providências adotadas para o cumprimento do TCAC, referente ao licenciamento ambiental da unidade II da CNAEA. Em atendimento ao ofício, a Eletronuclear remeteu cópia do Ofício P – 371/10, endereçado ao Ministério Público Federal, no qual apresenta o Relatório Técnico SM.G-011/2010 – Análise dos Itens Constantes da Informação Técnica 039/2010 do 4º CCR (peça 54, p. 1-34).

2.130 De acordo com o referido documento, a Eletronuclear, desde a assinatura do Termo de Compromisso, vem atuando para atender os itens constantes do mesmo, para obter a autorização da expedição da Licença de Operação – LO pelo Ibama e da Autorização de Operação Permanente – AOP pela Cnen para Angra 2. Neste período, a empresa manteve o Ibama informado das suas atuações para que este pudesse atestar o cumprimento das cláusulas do TCAC.

2.131 Assim, ao constatar o cumprimento, o órgão emitiu o Parecer Técnico do Ibama 15/2006 e encaminhou-o ao MPF, em cumprimento a cláusula nona – parágrafo único, por intermédio do Ofício 425/2006 – DILIC/Ibama, concluindo que do ponto de vista técnico todas as cláusulas do TCAC foram atendidas, com o objetivo de homologação e fechamento do mencionado termo, o que permite a continuidade do processo de licenciamento ambiental.

2.132 Ao receber o Parecer Técnico, o Ministério Público Federal de Angra dos Reis encaminhou-o a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão – Procuradoria Geral da República, permanecendo em análise até 2010. Em 11/2/2010, a citada Câmara emitiu a Informação Técnica 39/2010 – 4ª CCR analisando o parecer técnico do Ibama, no qual considerou 6 cláusulas cumpridas, 12 parcialmente cumpridas e 5 não cumpridas.

2.133 No entanto, a Superintendência de Licenciamento e Meio Ambiente – SM.G e a Gerência de Meio Ambiente – GMA.G da Eletronuclear discordaram tecnicamente dos itens considerados com parcialmente cumpridos ou não cumpridos. Adicionalmente, não concordaram com a inclusão pelo 4º CCR de novas solicitações agregadas em cláusulas do TCAC de forma unilateral, uma vez que o acordo foi assinado pelo Ministério Público Federal, a Eletrobras Eletronuclear, Ibama, ANEEL, FEEMA (atual INEA) e a Prefeitura Municipal de Angra dos Reis em 6/3/2001. Por fim, face à argumentação do relatório expedido em resposta a Informação Técnica 39/2010 – 4º CCR, de 11/2/2010, bem como o Ofício 425/2006 – DILIC/Ibama e os prejuízos causados à empresa, em virtude dos impactos negativos nas tarifas de energia elétrica recebida pela empresa, a ETN solicita o encerramento do TCAC ou, ainda, a possibilidade do Ministério Público permitir ao Ibama expedir a Licença de Operação - LO e, à Cnen, a



Autorização de Operação Permanente – AOP, suspendendo os efeitos das respectivas cláusulas que tem impedido os órgãos reguladores de emitirem esses atos administrativos, em prazo mais curto, antes que o termo seja formalmente encerrado.

2.134 Em 28/3/2011, a Eletronuclear encaminhou os Ofícios P-087/11 e P-088/11 (peça 55, p. 1-7) ao Ibama e à Cnen, respectivamente, destacando a conclusão do Despacho MPF/PRMAR, abaixo reproduzida, e solicitando analisar a possibilidade de emitir a Licença de Operação – LO e a Autorização de Operação Permanente - AOP:

Através da presente decisão, o órgão ministerial de primeira instância está afirmando que não irá ajuizar ação para anular eventual Autorização de Operação Permanente (AOP) e Licença de Operação (LO) com base no descumprimento da parte final das cláusulas sétima e nona do TAC (obviamente, não fica excluída a possibilidade de ajuizamento de ação por outro motivo como, por exemplo, o efetivo descumprimento de alguma das obrigações assumidas no TAC). Ou seja, é uma decisão de não agir. Do ponto de vista material, é uma manifestação de arquivamento parcial do processo. E para produzir efeitos, as decisões de não agir devem ser homologadas pela Câmara.

Desta forma, determino:

1) remeta-se o relatório técnico SM-G 011/2010 (apenso I) para setor de análise pericial da 4ª CCR, solicitando que os analistas periciais elaborem parecer sobre o cumprimento do TAC.

2) remetam-se os autos deste ICP à 4ª CCR, para revisão da presente decisão.

2.135 Em virtude do acidente ocorrido em Fukushima, no Japão, a questão da licença de Angra 2 vem sendo bastante discutida e noticiada em jornais.

2.136 Diante das informações prestadas pela Cnen e pela ETN, depreende-se que a licença atualmente em vigor em Angra 2 não reflete uma inadequação em relação às denominações utilizadas nos atos administrativos que concedem autorizações de operação, mas sim de uma situação excepcional no qual foi a Comissão encontra-se impedida de expedir a AOP, uma vez que, nos termos do acordo, só poderá ser concedida após a manifestação do MPF.

2.137 No entanto, a norma Cnen-NE-1.04, que trata do licenciamento de instalações nucleares, estabelece exigências para a concessão de autorização permanente que demandam tempo para a obtenção por parte do operador e a produção contínua em escala comercial, o que não nos parece adequado, em relação, por exemplo, aos laboratórios e reatores de pesquisa em função da constante mudança de seus objetivos e configurações, pois são unidades de pesquisa e experimentos.

2.138 Considerando a recomendação tinha como benefício esperado que, com instrumentos normativos mais adequados, a Cnen pudesse cumprir plenamente seu papel de órgão regulador, e, ainda, considerando que durante os trabalhos de monitoramento não foram trazidos novos elementos que possibilitem à equipe análise diferenciada sobre a questão, entende-se que recomendação **não está sendo implementada de maneira satisfatória**. Assim, sugere-se **recomendar** à Cnen que, no prazo de 90 dias, conclua estudos e encaminhe ao TCU, com o propósito de ajustar a norma de licenciamento de instalações nucleares (Cnen-NE-1.04) às especificidades dos reatores de pesquisa, em relação às denominações utilizadas nos atos administrativos que concedem autorizações de operação, com vistas a destinar denominação consentânea com as reais condições de funcionamento que se encontram as instalações licenciadas, conforme item 9.1.11 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário.

2.139 A verificação do efetivo cumprimento do item 9.1.11 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário deve ser realizada no próximo monitoramento.

2.140 **Item 9.1.12 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário:** ‘altere a Cnen-NE-6.02, de forma a fixar a realização de inspeção regulatória, conforme prazos estipulados no item 5.5 da IN-DRS-0007, como requisito para renovação de Autorização de Operação;’

Situação Encontrada

2.141 As instalações radiativas nas áreas médica, industrial e de pesquisa são fiscalizadas e licenciadas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Instalações Médicas e Industriais – CGMI, que conduz e coordena atividades de fiscalização e concessão de licenças e autorizações para instalações radiativas, controla e inventaria as fontes de radiação no país,



participa da execução do programa de inspeções regulatórias em instalações radiativas e certifica a qualificação e registro de pessoal das instalações.

2.142 A norma Cnen-NE 6.02, que trata de licenciamento de instalações radiativas, classifica essas instalações em grupos e identifica quais são os requisitos de licenciamento para cada grupo. Já a IN-DRS-0007 prevê a fiscalização realizada no âmbito da CGMI, denominada inspeção regulatória, realizada durante qualquer estágio do processo de licenciamento, como forma de assegurar a conformidade de materiais, componentes, sistemas, estruturas, atividades operacionais, processos, procedimentos e qualificação de pessoal; ou inspeção reativa, não prevista em um programa de inspeção regulatória, mas que é necessária devido à ocorrência de fato relevante.

2.143 Quanto ao licenciamento e fiscalização de instalações radiativas, no relatório de auditoria da ANOP, em síntese, a equipe apontou os seguintes achados: não há registro da realização de inspeção em algumas instalações radiativas; algumas funcionam sem Autorização de Operação vigente; e dentre as instalações radiativas pertencentes a Cnen, não havia registro de inspeção em 13 de um total de 17 instalações.

2.144 No voto do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário, apesar dos esclarecimentos prestados pelos gestores que a maior parte das instalações que funcionam sem autorização ou licença é considerada de baixo risco de emergências radiológicas, o relator ressalta que as inspeções regulatórias vinham sendo realizadas em número insuficiente, que a maior parte das instalações radiativas da própria Cnen não vem sendo inspecionadas na periodicidade determinada pelos normativos, que as instalações radiativas que funcionam há muito tempo com Autorizações de Operação vencidas não são identificadas como prioridades no programa anual de inspeção e que a realização de inspeção regulatória, conforme normativos atualmente vigentes, não é requisito para renovação de Autorizações de Operação. Sendo assim, considerou apropriada a recomendação contida no item 9.1.12.

2.145 A equipe foi informada nos trabalhos de monitoramento do Acórdão que o processo de revisão da norma Cnen-NE-6.02 foi concluído pela área técnica e encontra-se aguardando a apreciação pela Comissão Deliberativa da Cnen. Uma cópia da minuta de resolução foi apresentada à equipe (anexo E da Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 18/2010 – peça 21, p. 3-14).

2.146 Além disso, na Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 2/2011 (peça 25, p. 12), a Coordenação-Geral de Instalações Médicas e Industriais - CGMI informou que segue o estabelecido na IN-DRS-0007, que trata da programação das inspeções regulatórias nas instalações radiativas, a qual está de acordo com recomendação internacional (*Safety Series 102 – Recommendations for the Safe Use and Regulation of Radiation Sources in Industry, Medicine, Research and Teaching*) da Agência Internacional de Energia Atômica, baseada no risco associado às práticas autorizadas.

2.147 A CGMI esclareceu ainda que, de forma consistente com a recomendação internacional, não considera o tempo de vida útil da fonte um parâmetro relevante para a elaboração da programação de inspeção. Ressaltou, também, que a exposição à radiação do operador faz parte dos elementos que caracterizam o risco de uma prática, sendo implicitamente considerado na elaboração da programação de inspeção, e não um parâmetro explícito.

2.148 A Coordenação destacou que as instalações que operam sem Autorização para Operação o fazem de forma ilegal, segundo a regulação da Cnen. Informou que tem realizado ações regulatórias, que podem ou não incluir a realização de inspeções, a fim de evitar tal situação. No entanto, tal situação não é considerada quando da elaboração da programação de inspeção.

Avaliação

2.149 O item em análise refere-se a instalações radiativas em atividade, sem a verificação de que estejam operando de forma segura em termos de radioproteção e segurança nuclear, pois não há impedimento de que haja renovação de Autorização de Operação, mesmo que não tenha sido realizada a inspeção regulatória no período estipulado pela IN-DRS-0007, item 5.5. Como efeito existe a possibilidade de aumento do risco de ocorrência de emergências radiológicas.

2.150 Para atendimento à recomendação, a Comissão informa que processo de revisão da norma Cnen-NE-6.02 foi concluído pela área técnica e encontra-se aguardando a apreciação pela Comissão



Deliberativa da Cnen. A cópia da minuta de resolução foi apresentada à equipe (anexo E da Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 18/2010 – peça 21, p. 3-14).

2.151 Apesar das informações prestadas, analisando a minuta da resolução, não foi possível localizar o artigo capaz de fazer a relação entre a minuta da resolução e o item 5.5 da IN-DRS-0007 e, assim, possibilitar o atendimento à recomendação 9.1.12 do acórdão. Questionados sobre tal inconsistência, informam que a IN-DRS-0007 será substituída, após a conclusão da revisão da Cnen-NE-6.02, e que a revisão 1 da instrução normativa (peça 37, p. 1-3) prevê o cumprimento da recomendação em seu item 5.7 (A programação de inspeções regulatórias deverá incluir as inspeções para a renovação de Autorização para Operação).

2.152 Após análise da minuta, constata-se que a alteração prevista no item 5.7 da revisão da instrução normativa não seria suficiente para atender a recomendação descrita no item do 9.1.12 do acórdão, pois o texto não supõe como requisito para a renovação de Autorização de Operação a realização de inspeção regulatória, mas apenas dispõe que a programação de inspeções regulatórias deve incluir as inspeções para a renovação de Autorização para Operação.

2.153 A situação atual de pessoal da Cnen não permite a realização por completo do programa de inspeções regulatórias, assim não se pode garantir que nem no ano da renovação da autorização essa inspeção estaria sendo realizada.

2.154 Considerando que a recomendação tinha como benefício esperado a diminuição do risco de ocorrência de emergências radiológicas e garantir que as instalações radiativas instaladas no Brasil estejam em conformidade com os níveis de segurança aceitáveis no mundo, bem como considerando que durante os trabalhos de monitoramento não foram trazidos novos elementos que possibilitem à equipe análise diferenciada sobre a questão, entende-se que recomendação **não está sendo implementada de maneira satisfatória**. Assim, sugere-se **recomendar** à Cnen que ajuste a minuta do normativo que altera a IN-DRS-0007 (item 5.7), de forma a fixar a realização de inspeção regulatória como requisito para renovação de Autorização de Operação, conforme previsto no item 9.1.12 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário.

2.155 A verificação do efetivo cumprimento do item 9.1.12 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário deve ser realizada no próximo monitoramento.

2.156 **Item 9.1.13 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário:** ‘insira, no próximo programa anual de inspeção, as instalações radiativas pertencentes à Cnen, localizadas no Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear – CDTN, no Instituto de Radioproteção e Dosimetria – IRD, no Instituto de Engenharia Nuclear – IEN e no Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares – Ipen;’

Situação Encontrada

2.157 No que tange ao achado de auditoria que dentre as 17 instalações radiativas pertencentes à Cnen, não havia registro de inspeção em 13 instalações, apresentada na situação anterior, o Relator deixou consignado em seu voto que diante dos riscos resultantes da falta de inspeções em diversas instalações radiativas, entendeu que se deveria recomendar a elaboração de plano de ações com vistas a solucionar tais pendências com a maior brevidade possível.

2.158 De acordo com a Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 13/2010 (peça 16, p. 41), a Cnen efetuou um inventário de suas fontes e instalações próprias que produzem radiação ionizante e elaborou um programa de inspeção com regras similares às utilizadas para a clientela externa. Essas regras foram disponibilizadas à equipe de monitoramento de auditoria por intermédio do anexo F da Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 18/2010 (peça 21, p. 15-23), que traz uma minuta de Instrução Normativa que tem por objetivo estabelecer os passos necessários para o processo de licenciamento das Instalações Radiativas da Cnen e substituir a IN-001-94 no que couber.

2.159 O anexo F da Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 18/2010 apresentou também um resumo de tarefas executadas no ano de 2010, com os procedimentos executados para o licenciamento das instalações radioativas da Cnen. O documento aponta que, inicialmente, foi realizado um inventário de fontes radioativas e equipamentos geradores de radiação ionizante de cada instituto, com a finalidade de estabelecer prioridades de ações, com base nas recomendações propostas pela IAEA no que se refere à classificação de fontes radioativas.



2.160 Após análise dos inventários, concluíram que o processo de licenciamento dos institutos deveria ser iniciado pelos laboratórios produtores de radioisótopos que possuem aceleradores ciclotrons. Dessa forma, deixam consignado que foram realizadas visitas a todos os institutos que possuem os referidos aceleradores, fazendo referência específica ao Instituto de Engenharia Nuclear (RJ), ao Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (SP) e ao Centro Regional de Ciências Nucleares do Nordeste.

2.161 O anexo E da Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 2/2011 (peça 27, p. 23-41) remeteu cópia do Relatório de Visita Técnica ao Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear - RVT 50/2010 (CDTN). Ademais, encaminhou o relatório de inspeção realizada no Laboratório de Produção de Fontes Seladas – CTR – IPEN/Cnen/SP (RI-CGMI-0053/2010).

Avaliação

2.162 O item em questão refere-se às instalações radiativas em atividade, sem a verificação de que estejam operando de forma segura em termos de radioproteção e segurança nuclear, uma vez que as instalações da Cnen não possuem registro de inspeção. Dessa forma, existe a possibilidade de aumento do risco de ocorrência de emergências radiológicas.

2.163 Para atendimento à recomendação, a Cnen informou que, até o ano de 2010, realizou um inventário de suas fontes e instalações próprias que produzem radiação ionizante e elaborou um programa de inspeção. Relatou, ainda, que foram realizadas visitas a todos os institutos que possuem os aceleradores ciclotrons, pois são considerados os mais prioritários. No entanto, mesmo após solicitação por intermédio do Ofício de Requisição 3-62/2011 – 9ª Secex, só apresentou cópia do Relatório de Visita Técnica ao Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear - RVT 50/2010 (CDTN) e do Relatório de Inspeção no Laboratório de Produção de Fontes Seladas – CTR – IPEN/Cnen/SP (RI-CGMI-0053/2010).

2.164 Para o exercício de 2011, foi apresentada a programação abaixo, que inclui algumas instalações radiativas pertencentes à Cnen na área de ciclotrons:

MAT-NOME	Área	Inspeção	Situação
14961 GRCN - Unidade de Produção de Radiofármacos	Pesquisa	2011	Para emitir AO
12318 CDTN - Divisão de Radioproteção	Pesquisa	2011	Para emitir AO
14366 CDTN - Laboratório de Física Aplicada (espectroscopia Mossbauer)	Pesquisa	2011	Para emitir AO
13139 CDTN - Laboratório de Radiobiologia	Pesquisa	2011	Para emitir AO
13256 CDTN - Laboratório de Termo hidráulica	Pesquisa	2011	Para emitir AO
15300 CDTN - Laboratório de Tratamento de Fontes Seladas	Pesquisa	2011	Para emitir AO
15303 CDTN - Projeto de Pesquisa de Braquiterapia com Nêutrons Rápidos	Pesquisa	2011	Para emitir AO
14887 CDTN - Unidade de Pesquisa e Produção de Radiofármacos	Ciclotron	2011	Periódica: acompanhar a produção
14955 CDTN - Unidade de Tratamento de Rejeitos	Pesquisa	2011	Para emitir AO
14705 Cyclobras Comércio e Serviços Laboratoriais Ltda	Ciclotron	2011	Periódica: acompanhar a produção
14885 Hospital das Clínicas da FMUSP - Centro de Medicina Nuclear	Ciclotron	2011	Periódica: acompanhar a produção
12163 IPEN - Departamento de Processamento	Pesquisa	2011	Para emitir AO
14940 IPEN - Gerência de Aceleradores Ciclotron	Ciclotron	2011	Para emitir AO
15288 IPEN - Laboratório de Produção de Fontes Seladas	Pesquisa	2011	Para emitir AO
13171 IPEN - Unidade de Desmontagem de Para-raios	Pesquisa	2011	Para emitir AO
13721 IRD - Laboratório de Monitoração Individual	Pesquisa	2011	Para emitir AO
14628 IRD - Laboratório de Pesquisa e Metrologia Científica	Pesquisa	2011	Para emitir AO
14558 Villas Boas Radiofármacos do Brasil S.A.	Ciclotron	2011	Periódica: acompanhar a produção
14123 CDTN - Laboratório de Irradiação Gama	Irradiador	2012	Periódica: renovação AO
15070 Cyclopet Radiofármacos Ltda	Ciclotron	2012	Construção em 2011 - AO
15007 Delfin Farmacos e Derivados Ltda	Ciclotron	2012	Construção em 2011 - AO
14783 Gamma - Serviços de Irradiação Ltda	Irradiador	2012	Construção em 2011 - AO
15210 Hospital Albert Einstein	Ciclotron	2012	Construção em 2011 - AO
15304 Instituto Goiano de Radiologia	Ciclotron	2012	Construção em 2011 - AO
14077 IPEN - Irradiador Multipropósito de Co-60	Irradiador	2012	Periódica: renovação AO
14745 R2 Soluções em Radiofarmácia Ltda - RADIOFARMÁCIA	Radiofarmácia	2012	Periódica: renovação AO
14858 R2 Soluções em Radiofarmácia Ltda - CICLOTRON	Ciclotron	2012	Periódica: renovação AO
15200 UBEA - Hospital São Lucas - Instituto do Cérebro	Ciclotron	2012	Construção em 2011 - AO
12557 Laboratório Nacional de Luz Síncrotron	Pesquisa	2014	Periódica: renovação AO
12872 LCR - Serviço de Monitoração Individual	Pesquisa	2014	Periódica: renovação AO

2.165 Diante das informações prestadas pela Cnen, somente a visita técnica ao Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear e a inspeção ao Laboratório de Produção de Fontes Seladas – CTR – IPEN/Cnen/SP podem ser comprovadas por relatórios (RVT 50/2010-CDTN e RI-CGMI-0053/2010). No que tange à programação de 2011, não existe previsão de data de sua realização. Assim, entende-se que a recomendação **não foi implementada de maneira satisfatória**.

2.166 Considerando que a recomendação tinha como benefício esperado a diminuição do risco de ocorrência de emergências radiológicas, bem como garantir que as instalações radiativas instaladas no Brasil estejam em conformidade com os níveis de segurança aceitáveis no mundo e, ainda, considerando que durante os trabalhos de monitoramento não foram trazidos novos elementos que possibilitem à equipe análise diferenciada sobre a questão, sugere-se **recomendar** à Cnen que conclua o inventário de suas



fontes e instalações próprias, com o propósito de inserir no programa anual de inspeção as instalações radiativas pertencentes à entidade, conforme item 9.1.13 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário, informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, o cronograma das atividades desenvolvidas, juntamente com os relatórios de inspeção das instalações fiscalizadas.

2.167 A verificação do efetivo cumprimento do item 9.1.13 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário deve ser realizada no próximo monitoramento.

2.168 **Item 9.1.14 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário:** ‘reformule a IN-DRS-0007, de forma a incluir como critério para estabelecer as prioridades do programa anual de inspeção, além do risco associado da instalação, já estabelecido no referido normativo, o tempo em que a instalação radiativa está funcionando com Autorização de Operação vencida;’

Situação Encontrada

2.169 A equipe de auditoria responsável pela ANOP verificou que a norma Cnen-NE-6.02, que trata do licenciamento em instalações radiativas, não dispõe como requisito para a renovação de Autorização de Operação a realização de inspeção regulatória, ou seja, é possível que uma instalação tenha sua licença de operação renovada sem que a Cnen tenha realizado inspeção regulatória no prazo definido no item 5.5 da IN-DRS-0007.

2.170 Dessa forma, analisou que a não vinculação da realização de inspeção regulatória, como requisito para a renovação da licença de operação, torna essa fiscalização de menor importância, vez que a sua ausência não traria efeitos práticos ao processo de licenciamento, fazendo com que ocorra, ainda que involuntariamente, certo descompromisso para com as inspeções regulatórias, principalmente nas instalações tidas como de menor risco associado.

2.171 O relatório acrescenta que o plano anual de inspeção não prioriza a realização de inspeções em instalações que estão em atividade e com Autorização de Operação vencida, fazendo com que as instalações com baixo risco associado que se encontram nesta situação, ou seja, em atividade e com licença vencida, sejam relegadas a segundo plano. Por fim, demonstra a existência de instalações radiativas em atividade sem a licença de Autorização de Operação vigente e o descumprimento da IN-DRS-0007, item 5.5, que determina a periodicidade das inspeções regulatórias. Assim, considerando que a periodicidade disposta no referido normativo foi estabelecida de acordo com padrões internacionais (*Safety Series 102 – ‘Recommendations for the Safe Use and Regulation of Radiation Sources in Industry, Medicine, Research and Teaching’*), verificou que não é possível garantir que todas as instalações radiativas existentes no Brasil estejam em conformidade com os níveis de segurança aceitáveis no mundo, nem que estejam operando de forma segura em termos de radioproteção e segurança nuclear.

2.172 Diante dos achados, o Relator entendeu que seria conveniente fazer a recomendação contida no item 9.1.14 do Acórdão 519/2009 – P.

2.173 Durante os trabalhos de monitoramento do Acórdão, a equipe designada tomou conhecimento, por intermédio das Notas Técnicas Cnen/Auditoria – PR 13 e 18/2010, que a revisão da IN-DRS-0007 encontra-se em andamento, e no aguardo da conclusão do processo de aprovação da norma Cnen-NE-6.02 pela Comissão Deliberativa da Cnen.

2.174 Adicionalmente, a Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 18/2010 deixa consignado que a programação de inspeções de instalações radioativas é realizada utilizando com critério de prioridade as instalações de radioterapia, irradiadores de grande porte, cíclotrons e gamagrafia, bem como a intensidade da fonte e o risco da prática.

Avaliação

2.175 O item em questão se refere a instalações radiativas em atividade, sem a verificação de que estejam operando de forma segura em termos de radioproteção e segurança nuclear, pois não há impedimento de que haja renovação de Autorização de Operação, mesmo que não tenha sido realizada a inspeção regulatória no período estipulado pela IN-DRS-0007, item 5.5. Dessa forma, existe a possibilidade de aumento do risco de ocorrência de emergências radiológicas.

2.176 Para atendimento à recomendação, a Cnen informou que a revisão da IN-DRS-0007 encontra-se em andamento, e aguardando a aprovação pela Comissão Deliberativa da entidade do normativo que irá substituir a Cnen-NE-6.02. Em análise à minuta encaminhada, é possível constatar que a alteração



prevista no item 5.6 (Redução nos intervalos entre as inspeções acima poderá ser efetuada, levando-se em conta as observações registradas durante as inspeções anteriores, a precariedade da situação operacional ou de licenciamento das instalações) visa atender à recomendação ao referido item do 9.1.14 do Acórdão, pois prevê como critério de prioridade para o programa anual de inspeções a precariedade da situação operacional ou de licenciamento das instalações.

2.177 Diante do exposto, entende-se que a recomendação encontra-se **em implementação**. A verificação do efetivo cumprimento do item 9.1.14 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário deve ser realizada no próximo monitoramento.

2.178 **Item 9.1.15 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário:** ‘reformule a IN-DRS-0007, de forma a incluir no planejamento anual de inspeções a utilização das seguintes informações: o tempo de vida economicamente útil da fonte e a dose de radiação recebida por operador;’

Situação Encontrada

2.179 Conforme já foi mencionado em item precedente, a IN-DRS-0007, que trata sobre o programa de inspeção regulatória nas instalações radiativas, classifica as prioridades de fiscalização de acordo com o tipo de instalação, ou seja, pelo risco presumido associado ao tipo de instalação, sendo desconsiderados, para essa priorização, dados que indiquem a situação de funcionamento da instalação. Com isso, ocorre a priorização de inspeções em instalações que teoricamente são de maior risco associado, mas que na prática podem apresentar um menor risco de ocorrência de emergências radiológicas.

2.180 No decorrer dos trabalhos de ANOP, a equipe verificou que a dose ou quantidade de radiação recebida por operadores de instalações radiativas é um dado que pode indicar as condições de funcionamento da instalação. Assim, concluiu que se os operadores de determinada instalação estão recebendo uma dose acima do normal para aquela categoria de planta, é um sinal de que há problemas na instalação ou de que os procedimentos adotados pelos operadores estão em desacordo com as normas técnicas.

2.181 Além disso, a equipe avaliou que outra informação importante a ser levada em consideração, quando da formulação do plano de inspeção, era a situação da vida economicamente útil da fonte, uma vez que fontes com a sua vida útil esgotadas podem estar sendo armazenadas irregularmente, podendo gerar riscos de emergências radiológicas.

2.182 Diante das observações levantadas, o Relator considerou que embora a dose de radiação recebida pelos operadores de instalações radiativas seja uma informação importante para a elaboração do programa anual de inspeções por parte da CGMI, ela é utilizada somente por pesquisadores do Instituto de Radioproteção e Dosimetria – IRD. Chamou atenção ainda para outro dado de grande importância que não é considerado no planejamento de inspeções: o tempo de vida economicamente útil da fonte. Isso porque sempre há possibilidade de que as fontes com vida útil esgotada sejam armazenadas irregularmente, aumentando o risco de emergências radiológicas.

2.183 Ante as citadas constatações, o Relator entendeu que deveria ser efetivada a recomendação contida no item 9.1.15 do Acórdão 519/2009 – P.

2.184 Durante os trabalhos de monitoramento do Acórdão, a equipe designada tomou conhecimento, por intermédio das Notas Técnicas Cnen/Auditoria – PR 13 e 18/2010, que a revisão da IN-DRS-0007 encontra-se em andamento, e no aguardo da conclusão do processo de aprovação da norma Cnen-NE-6.02 pela Comissão Deliberativa da Cnen.

2.185 No entanto, de acordo com a Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 13/2010 (peça 16, p. 43), a Cnen acata parcialmente a recomendação, em face dos seguintes motivos: a) a adoção do critério de tempo de vida economicamente útil da fonte, na definição do planejamento anual de inspeções, só seria relevante para fontes radiativas com meia-vida da ordem de alguns anos. Dentre as fontes atualmente utilizadas na medicina e indústria, estariam nessa condição apenas as fontes de Cobalto-60, utilizadas em radioterapia e inspecionadas em base bianual, ou seja, já priorizadas; b) a Cnen exige que no contrato de aquisição dessas fontes conste cláusula de repatriamento da fonte exaurida ao país fornecedor.

2.186 Quanto ao critério da dose recebida pelos indivíduos ocupacionalmente expostos, a Comissão afirmou que o mesmo será incluído na revisão em curso da IN-DRS-0007, ressaltando que, embora não



esteja expressamente previsto na versão atual da referida Instrução Normativa, o critério de prioridade pela dose recebida já é adotado no plano anual de inspeções, utilizando, para tanto a base de dados do Instituto de Radioproteção e Dosimetria – IRD.

Avaliação

2.187 O ponto em análise trata da carência de informações e de indicadores na elaboração do programa anual de inspeção, uma vez que a vida economicamente útil da fonte não é levada em conta para a elaboração do programa de inspeção, embora importante para a análise do estado de armazenamento da fonte. Além disso, informações sobre a dose recebida por operadores de instalações radiativas é um indicador relevante para a avaliação do estado de funcionamento da instalação.

2.188 Apesar de concordar parcialmente com a recomendação, a Cnen informou que a revisão da IN-DRS-0007 encontra-se em andamento e aguardando a aprovação pela Comissão Deliberativa da entidade do normativo que irá substituir a Cnen-NE-6.02. A minuta da Instrução Normativa - Revisão 1 (peça 37, p. 1-3) modifica o item 5.3 (Cada atividade de inspeção deve ser objeto de um planejamento específico, levando-se em conta a documentação pertinente a cada instalação, incluindo-se, onde aplicável, licenças, autorizações ou certificações de qualificação de pessoas, doses recebidas pelos indivíduos ocupacionalmente expostos na instalação e existência e localização de fontes radioativas fora de uso ou com atividades inferiores ao valor economicamente útil para a instalação) com o objetivo de atender à recomendação disposta no item do 9.1.15 do Acórdão, uma vez que se propõe a incluir na fase de planejamento, além de outros aspectos, o tempo de vida economicamente útil da fonte e a dose de radiação recebida por indivíduos expostos ocupacionalmente.

2.189 Diante do exposto, entende-se que a recomendação encontra-se **em implementação**. Assim, a verificação do efetivo cumprimento do item 9.1.15 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário deve ser realizada no próximo monitoramento.

2.190 **Item 9.1.16 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário:** ‘providencie acesso irrestrito da CGMI ao banco de dados que contém informações sobre a dosagem recebida por operadores de instalações radiativas, fornecendo recursos humanos e materiais suficientes para que sejam realizados os ajustes necessários no referido banco, de forma que possa ser utilizado como indicador para o planejamento anual de inspeções em instalações radiativas;’

Situação Encontrada

2.191 O relatório de ANOP destacou que a dose (quantidade) de radiação recebida por operadores de instalações radiativas é um dado que pode indicar as condições de funcionamento da instalação. Ou seja, se os operadores de determinada instalação estão recebendo uma dose acima do normal para aquela categoria de planta, é um sinal de que há problemas na instalação (como, por exemplo, desregulagem de equipamentos) ou de que os procedimentos adotados pelos operadores estão em desacordo com as normas técnicas.

2.192 Durante os trabalhos foi verificado que a Cnen possuía banco de dados contendo essa informação, no Serviço de Monitoração Individual Externa SEMEX/IRD, utilizada por pesquisadores do Instituto de Radioproteção e Dosimetria – IRD para realização de pesquisas na área. No entanto, a CGMI, responsável pela fiscalização e licenciamento de instalações radiativas, não tinha acesso a esse banco de dados.

2.193 Assim, o Relator considerou que deveria ser efetivada a recomendação contida no item 9.1.16 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário.

2.194 Durante o monitoramento do Acórdão, a equipe de auditoria foi informada que o banco de dados foi alterado, com a concessão de acesso irrestrito aos servidores da CGMI, possibilitando levar em consideração, na elaboração do programa de inspeção, o risco de exposição à radiação do operador, de acordo com as Notas Técnicas Cnen/Auditoria – PR 13, 18/2010 e 2/2011.

Avaliação

2.195 Diante das informações prestadas pela Cnen, bem como dos trabalhos de campo realizados pela equipe de monitoramento, avalia-se que a recomendação **foi implementada de maneira satisfatória**.



2.196 Considerando que a recomendação tinha como benefício esperado a melhoria na formulação do programa de inspeção, diminuindo os riscos de emergências radiológicas, acredita-se que não se faz necessário qualquer proposta complementar.

2.197 **Item 9.1.17 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário:** ‘insira no Sistema de Instalações Radiativas – SIR, para cada instalação radiativa que possua fonte, informação sobre a data estimada para o fim da vida economicamente útil dessa fonte;’

Situação Encontrada

2.198 Em razão dos trabalhos de ANOP, foi verificado que a falta de previsão de realização de inspeções em instalações que possuam fontes com vida economicamente útil esgotadas prejudica a capacidade de a Cnen avaliar a necessidade de propor a adoção de providências no que tange o armazenamento dessas fontes.

2.199 Além disso, a equipe avaliou que a obtenção da data final de vida útil da fonte radiativa é facilmente calculada utilizando-se o tempo de vida da fonte e sua meia vida, dados que a Cnen já detinha. Portanto, considerou importante que fosse inserido no controle informatizado da Cnen Sistema Instalações Radiativas – SIR, a informação quanto à data final de vida útil das fontes, de forma que esse indicador seja utilizado no planejamento anual de inspeções.

2.200 O Relator, concordando com a proposta da unidade técnica, expressou como de grande relevo para o planejamento de inspeções o tempo de vida economicamente útil da fonte. Isso porque sempre haverá sólida possibilidade de que as fontes com vida útil esgotada sejam armazenadas irregularmente, aumentando o risco de emergências radiológicas. Assim, considerou que deveria ser efetivada a recomendação contida no item 9.1.17 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário.

2.201 Durante o monitoramento, a equipe de auditoria foi informada que tal dado seria relevante para as fontes de Cobalto-60. Não obstante, a DRS está avaliando a viabilidade da inclusão desta informação no SIR. Entretanto, a Cnen ressaltou que o SIR dispõe de informações sobre a aquisição da fonte e os inspetores, de posse dos dados de rendimento da fonte, podem calcular a estimativa de sua vida útil. O anexo G da Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 18/2010 (peça 21, p. 24-50 e peça 22, p. 1-19) traz cópias de projetos de norma para o estabelecimento de requisitos de proteção radiológica e segurança em serviços de radioterapia, medicina nuclear e radiografia industrial.

Avaliação

2.202 Apesar de não concordar integralmente com a recomendação, a DRS está estudando a viabilidade da inclusão desta informação no SIR. Em virtude das informações prestadas pela Cnen, constata-se que a implementação da recomendação encontra-se em análise pela entidade (**recomendação não implementada**).

2.203 Apesar do exposto, considerando que a recomendação tinha como benefício esperado a melhoria na formulação do programa de inspeção, diminuindo os riscos de emergências radiológicas, acredita-se oportuno **recomendar** à Cnen que, no prazo de 90 dias, conclua os estudos sobre a implementação da recomendação contida no item 9.1.17 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário, informando a este Tribunal sobre sua conclusão.

2.204 Assim, a verificação do efetivo cumprimento do item 9.1.17 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário deve ser realizada no próximo monitoramento.

2.205 **Item 9.1.18 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário:** ‘crie norma estabelecendo a necessidade de designação formal de servidores para realização de inspeção regulatória e reativa;’

Situação Encontrada

2.206 Durante os trabalhos de ANOP, em análise dos controles exercidos pela Cnen nos processos de licenciamento e fiscalização de instalações radiativas, foram verificadas, entre outras ocorrências, a ausência de designação formal dos inspetores para a realização destes trabalhos.

2.207 No que tange à designação formal dos inspetores, os gestores, à época, alegaram que não havia ato específico para a designação das equipes de inspeção, entretanto, essas ficavam oficialmente definidas quando da solicitação do transporte (em geral passagens aéreas) e especificação das diárias a serem pagas aos participantes.

2.208 Apesar do exposto, foi avaliado que a ausência desses controles poderia levar a dificuldades na responsabilização de servidores, no âmbito do procedimento de licenciamento/fiscalização, e impediria que o proprietário de instalação radiativa tivesse a garantia de que a inspeção estaria sendo realizada a mando da Cnen. Por isso, foi verificado que não existem normativos que determinem a necessidade de documento designando formalmente os inspetores que realizarão as inspeções. Ademais, foi considerada inapropriada a realização do controle das equipes de inspeção por meio de consulta a solicitação de diárias e passagens aéreas, principalmente, levando-se em consideração a possibilidade de realização de inspeções sem a necessidade de emissão de diárias e passagens.

2.209 Na mesma linha, o voto do Relator destaca que inexiste normativos que determinem a necessidade da expedição de documentos que designem formalmente os inspetores que realizarão os trabalhos de fiscalização. Além disso, destaca que apesar da alegação da Cnen que as equipes ficam oficialmente designadas a partir da solicitação de transporte (geralmente, passagens aéreas) e especificação das diárias, esse não parece ser o instrumento mais adequado para oficializar a constituição das equipes de fiscalização, mormente porque algumas inspeções podem prescindir de diárias e passagens. Assim, considerou que deveria ser efetivada a recomendação contida no item 9.1.18 do Acórdão 519/2009 – P.

2.210 Por ocasião dos trabalhos de monitoramento das recomendações contidas no referido acórdão, a equipe tomou conhecimento que a revisão da IN-DRS-0007 ainda não foi concluída. Não obstante a elaboração da norma, na área de Medicina e Indústria (CGMI), as designações são registradas em documentos internos e controladas por procedimentos indiretos, tais como registros de viagens, utilização de veículos e retirada de equipamentos.

2.211 O procedimento de designação formal já está sendo observado nas atividades relacionadas aos reatores nucleares e às instalações do ciclo do combustível nuclear, assim como nas inspeções de salvaguardas e de proteção física. O anexo H da Nota Técnica Cnen/Auditoria – PR 18/2010 (peça 22, p. 19-24) apresentou exemplos de ofícios de apresentação que estão sendo utilizados nas inspeções relacionadas aos reatores nucleares e instalações do ciclo do combustível nuclear.

Avaliação

2.212 O ponto em análise trata de procedimentos de licenciamento e fiscalização adotados pela Cnen insuficientes para garantir a imparcialidade de suas decisões, tendo em vista a ausência de designação formal dos inspetores para a realização de fiscalizações e licenciamentos. Com isso, o proprietário de instalação radiativa não tem garantia de que a inspeção foi a mando da Cnen. Além disso, existe uma dificuldade para identificação dos responsáveis pela fiscalização ou licenciamento.

2.213 Em relação às atividades relacionadas aos reatores nucleares e às instalações do ciclo do combustível nuclear, assim como nas inspeções de salvaguardas e de proteção física, a designação formal já vem sendo realizada.

2.214 Já quanto à área de Medicina e Indústria, a equipe foi informada que a revisão da IN-DRS-0007 encontra-se em andamento e aguardando a aprovação pela Comissão Deliberativa da entidade do normativo que irá substituir a Cnen-NE-6.02. A minuta da Instrução Normativa - Revisão 1 (peça 37, p. 1-3) modifica o item 5.2 (As inspeções regulatórias nas instalações radiativas deverão ser efetuadas por inspetores da Cnen, munidos de credencial ou autorização específica para a inspeção na instalação) com o intuito de observar à recomendação contida no item do 9.1.18 do Acórdão.

2.215 Após análise da minuta, constata-se que a alteração prevista no item 5.2 da revisão da instrução normativa não seria suficiente para atender a recomendação descrita no item do 9.1.18 do acórdão, pois o texto possibilita a utilização de credencial para realização de inspeção regulatória e reativa, sem a necessidade de designação formal de servidores.

2.216 Considerando que a recomendação tinha como benefício esperado eliminar possíveis imparcialidades nos processos de inspeção e licenciamento, dar maior transparência às decisões da Cnen e possibilitar melhores condições para a tomada de decisão do gestor, bem como considerando que durante os trabalhos de monitoramento não foram trazidos novos elementos que possibilitem à equipe análise diferenciada sobre a questão, entende-se que recomendação **não está sendo implementada de maneira satisfatória**. Assim, sugere-se **recomendar** à Cnen que ajuste a minuta do normativo que altera a IN-



DRS-0007 (item 5.2), de forma a estabelecer a necessidade de designação formal de servidores para realização de inspeção regulatória e reativa, conforme previsto no item 9.1.18 do Acórdão 519/2009-TCU- Plenário, uma vez que a apresentação de credencial não é instrumento adequado para a comprovação de autorização de inspeção pela Autarquia.

2.217 A verificação do efetivo cumprimento do item 9.1.18 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário deve ser realizada no próximo monitoramento.

2.218 **Item 9.1.19 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘estabeleça critérios a serem fixados em normativos para rotatividade entre os servidores e as instalações radiativas fiscalizadas, de forma a evitar que um inspetor fiscalize sempre a mesma instalação;’

Situação encontrada

2.219 No voto condutor do acórdão supracitado, o Ministro-Relator destacou que a questão relativa à falta de rotatividade dos inspetores na fiscalização das instalações radiativas decorre, basicamente, da carência de pessoal e de cursos de capacitação e reciclagem dos técnicos responsáveis, constatações estas que também foram objeto de apreciação por parte do TCU, conforme itens 9.1.1 e 9.1.2 do mesmo acórdão.

2.220 A avaliação das medidas implementadas pela Cnen em relação à questão da necessidade de pessoal e do treinamento dos técnicos está inserida neste Relatório de Monitoramento nos subitens 0 e 0.

2.221 Paralelamente, o TCU recomendou à Cnen a fixação de critérios em normativo para a rotatividade entre os servidores e as instalações radiativas fiscalizadas, com o fito de reduzir o risco de possíveis imparcialidades nos processos de inspeção/licenciamento.

2.222 Instada a se manifestar acerca das medidas implementadas em relação a esta questão, a Cnen informa que a deficiência quantitativa de recursos humanos e as diferentes características de grau e natureza de especialização, necessárias às inspeções de cada tipo de instalação, impedem no momento o estabelecimento em normativo da rotatividade recomendada pelo TCU.

2.223 Não obstante, a DRS determinou à CGMI que observe um padrão de rotatividade compatível com sua disponibilidade de recursos humanos, evitando-se, ao menos, atuações consecutivas.

Avaliação

2.224 A equipe de auditoria fixou sua análise na comprovação da rotatividade dos inspetores, implementada com base no padrão não consecutivo informado pela Cnen, por entender que este procedimento de rodízio já seria suficiente para mitigar o risco de possíveis imparcialidades nos processos de inspeção, ponderada a dificuldade enfrentada pela entidade em solucionar o problema da carência de pessoal (item 2.2 deste relatório), bem como os benefícios verificados na especialização dos técnicos por prática/instalação, que em determinados casos não podem ser desprezados.

2.225 Com base nesse entendimento, definiu-se como critério de verificação das equipes de fiscalização a existência do rodízio de, no mínimo, um dos técnicos participantes, entre inspeções consecutivas por instalação radiativa.

2.226 Em função do grande número de fiscalizações e instalações adotou-se o procedimento de amostragem. O universo de instalações ativas com fiscalização é de 1.321, sendo que foram analisadas a composição das equipes de inspeção que atuaram em 903 instalações nos últimos anos, nas modalidades de alto, médio e baixo risco, o que equivale a 68,3% do total. A análise da amostra revela que em torno de apenas 2% dos casos, o critério não foi observado, ou seja, não se utilizou o padrão não consecutivo na rotatividade dos integrantes das equipes (peças 56-58).

2.227 Verifica-se, portanto, que a Cnen **está implementando a rotatividade recomendada** pelo TCU, consoante item 9.1.19 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário, e a expectativa é que esse rodízio possa ser incrementado na medida em que a entidade solucione a questão referente à carência de pessoal técnico na Cnen, cuja análise encontra-se no item 2.1 deste relatório.

2.228 **Item 9.1.20 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘realize estudos, junto com a procuradoria jurídica, com vistas a dar publicidade às informações sobre as instalações radiativas que apresentam inconformidades, verificando a possibilidade de essas informações estarem dispostas em um link na página da Cnen;’

Situação encontrada



2.229 A Cnen informa que já inseriu em sua página eletrônica na internet a relação de todas as instalações licenciadas com a respectiva vigência, bem como os supervisores de proteção radiológica certificados, o que permite o controle social de instalações não autorizadas que podem representar algum tipo de risco à população.

2.230 Em relação aos casos nos quais são identificadas inconformidades que representem algum risco efetivo de segurança (aos trabalhadores, à população e ao meio ambiente), a Cnen – muitas vezes em parceria com outros órgãos de fiscalização – toma providências imediatas no sentido de sanar o problema ou suspender/interditar as atividades das instalações.

2.231 Nos demais casos em que a ocorrência de uma inconformidade pode não resultar em uma situação de risco na instalação ou, ao menos, em toda a sua extensão e leque de atividades, a Cnen entende que não é conveniente nem oportuna a divulgação de inconformidades técnicas que não impliquem em risco nas instalações radioativas. A divulgação indiscriminada deste tipo de matéria técnica para um público leigo pode ocasionar situações de desinformação e danos de diversas naturezas, tanto para os regulados quanto para a própria sociedade.

2.232 Com relação a esse tema a Cnen enfatiza que a área nuclear possui uma sensibilidade intrínseca junto à população, o que tem sido demonstrado com o atual reflexo dos eventos ocorridos no Japão no debate nacional.

2.233 Para tanto a autarquia traça um paralelo com outro setor que possui uma sensibilidade correlata com a área nuclear. O Sistema Financeiro Nacional - SFN é fiscalizado e regulado por diversos órgãos e entidades federais (Banco Central do Brasil – BACEN, Comissão de Valores Mobiliários - CVM, Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC), os quais realizam anualmente centenas de ações de controle (inspeções, fiscalizações, auditorias, monitoramentos) sobre seus regulados (bancos, corretoras, distribuidoras de títulos, seguradoras, operadoras de planos de saúde, fundos de pensão, etc.). Essa atividade regulatória resulta na identificação de um sem número de inconformidades que não são divulgadas de forma indiscriminada, sob pena de ocasionar instabilidades no SFN. Entretanto, se a ausência de medidas corretivas por parte do fiscalizado, ou uma sequência de inconformidades, ou até mesmo uma irregularidade isolada, for grave o suficiente para comprometer a liquidez da instituição ou o interesse dos consumidores/clientes, a autoridade regulatória deve não só informar a sociedade como adotar todas as medidas de intervenção direta disponíveis para a salvaguarda do SFN.

Avaliação

2.234 A equipe de auditoria verificou a existência no *site* da Cnen das informações relativas às instituições licenciadas a prestar os serviços autorizados. Nessa relação consta a cidade onde está localizada a instalação bem como o prazo de validade da licença.

2.235 Os serviços autorizados estão divididos por área e compreendem: irradiadores de grande porte, medicina nuclear, medidores nucleares – controle de processos, medidores nucleares – sistemas portáteis, pesquisa, prospecção de petróleo, radiografia industrial, radioimunoensaio, radioterapia, serviços – manutenção de equipamentos, e técnicas analíticas.

2.236 Com relação aos profissionais credenciados, a página eletrônica traz uma subdivisão por categoria e por área de atuação, a saber: i) supervisores de radioproteção: aplicações industriais, médicas e rejeitos; ii) profissionais de nível superior para manuseio de fontes radiativas: aplicações médicas, ensino, pesquisa e rejeitos; iii) responsáveis por instalações abertas e operadores de radiografia. Para esses profissionais consta a informação acerca do nome da pessoa responsável, data de credenciamento e prazo de validade do certificado.

2.237 Verifica-se, portanto, que as informações disponibilizadas possibilitam o controle pelo usuário das instituições não autorizadas a prestar determinados serviços que podem representar algum tipo de risco à população, bem como dos profissionais envolvidos com a operação. Ademais, reforça a necessidade junto aos responsáveis pelas instalações radiativas de manterem as respectivas autorizações em dia.



2.238 Com relação à possibilidade da Cnen disponibilizar em seu *site* informações adicionais sobre as instalações radiativas, notadamente as que se referem a inconformidades, a autarquia demonstra determinada cautela em razão do risco envolvido na divulgação indiscriminada deste tipo de matéria técnica para o público em geral, podendo a publicidade acarretar situações de desinformação e danos de diversas naturezas, tanto para os regulados quanto para a própria sociedade.

2.239 O posicionamento esposado pela autarquia não se configura desarrazoado se considerarmos, ainda, que das 629 instalações consideradas de alto e médio risco, 97,2% encontram-se com as licenças vigentes ou em processo de renovação. Sendo que as demais (2,8% das instalações) já foram notificadas para dar início ao processo de renovação no prazo estipulado pela CGMI, sob pena de terem suas licenças suspensas. A CGMI informa ainda que as instalações são inspecionadas regularmente e que pendências relevantes importam na suspensão da licença (peças 31-35). Ressalta-se que, atualmente, não é necessária inspeção da instalação para a renovação de sua licença, sendo a escolha das unidades inspecionadas baseadas em critérios da Cnen.

2.240 Entende-se, dessa forma, que a assunção do risco envolvido na divulgação das inconformidades atinentes às instalações em situação não regular não restaria justificada em face do reduzido percentual de instalações de alto e médio risco nessa situação.

2.241 Diante disso, configura-se adequado o teor e a natureza das informações divulgadas pela Cnen em seu *site* acerca das instituições autorizadas a prestar serviços que envolvam instalações radiativas, razão pela qual considera-se **atendida** a presente recomendação.

2.242 **Item 9.1.21 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘crie norma que estipule critérios para a definição do prazo de vigência da licença de Autorização de Operação de instalações radiativas;’

Situação encontrada

2.243 A Cnen apresentou à equipe de auditoria proposta de revisão da Norma Cnen-NE 6.02, que contempla os critérios objeto da recomendação do TCU, conforme o acórdão supracitado.

2.244 A minuta do normativo (peça 21, anexo ‘E’) em seus artigos 3º a 6º divide as instalações radiativas em grupos e subgrupos, classificados de acordo com seu perfil, equipamentos e atividade radiativa. Já o anexo II da proposta define os prazos de vigência da licença de autorização para operação de instalações radioativas de acordo com essa classificação, ou seja, considerando-se o perfil, dimensão e intensidade da atividade radiológica.

Avaliação

2.245 Verifica-se que a proposta do normativo que contempla os critérios indicados pelo TCU já foi concluída, pendente apenas a apreciação da minuta por parte da Comissão Deliberativa da Cnen, momento em que a Resolução estará apta a produzir efeitos e a presente recomendação plenamente satisfeita.

2.246 Destaca-se que a determinação do prazo de validade da autorização de operação de instalações radiativas era feita pelos inspetores com base no risco associado à prática da instalação e à frequência de inspeção exigida para cada categoria de instalação.

2.247 A efetiva normatização desses critérios restringe a discricionariedade observada na definição dos prazos de vigência, tornando-os mais transparentes e proporcionando tratamento isonômico entre instalações que se enquadrem na mesma situação.

2.248 A verificação da efetiva apreciação da minuta por parte da Comissão Deliberativa da Cnen deve ser realizada no próximo monitoramento, uma vez que a recomendação encontra-se **em implementação**.

2.249 **Item 9.1.22 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘aprimore o Sistema de Instalações Radiativas – SIR, de forma que seja possível a inserção dos dados sobre a designação dos servidores para realização de inspeção, oferecendo ao gestor, de modo ágil, informações gerenciais para o planejamento de rodízio dos inspetores nas instalações a serem licenciadas/fiscalizadas;’

Situação encontrada

2.250 O controle das informações relativas à designação dos servidores para a realização de inspeções é realizado atualmente através de planilhas eletrônicas (peça 58), sob responsabilidade da Divisão de Instalações Médicas e de Pesquisas e da Divisão de Instalações Industriais que integram a



CGMI.

Avaliação

2.251 À época da prolação do acórdão supracitado, a CGMI utilizava o Sistema de Instalações Radiativas – SIR. Posteriormente (final de 2009), passou a operar uma nova ferramenta computacional denominada GED Workflow. Este sistema possui como funções principais: receber documentos digitais dos requerentes e licenciados e administrar os processos de licenciamento, inspeção, controle e importação de fontes.

2.252 Em seu esforço de promover a rotatividade dos inspetores nas fiscalizações, a Cnen optou por utilizar, como ferramenta de controle da designação dos servidores, planilhas eletrônicas, ou seja, não houve a migração dessas informações para um controle mais sistematizado no nível do SIR ou GED Workflow.

2.253 A equipe de auditoria entende que para o objetivo de planejar o rodízio dos inspetores com base no padrão não consecutivo adotado, o controle atualmente utilizado pela CGMI com base em planilhas eletrônicas tem se mostrado eficaz, haja vista os resultados indicados no item 0 deste relatório. Não obstante, entende-se também que há espaço para um controle mais eficiente desses dados, que resultem em informações gerenciais mais ágeis e relacionadas com a base de dados dos sistemas atualmente disponíveis na CGMI.

2.254 A partir desse entendimento e considerando que se encontra **em execução** na Cnen o projeto ‘Modelagem e Automação dos Processos de Licenciamento e Controle da DRS/Cnen’ (item 2.47 deste relatório), torna-se oportuna a emissão de **recomendação** à Cnen para que o referido projeto contemple medidas de desenvolvimento da base de dados gerada pela CGMI de modo a incorporar as informações relativas a designação dos servidores para realização de inspeção, bem como compatibilizar a base de dados com o sistema utilizado pela unidade.

2.255 A implementação dessas medidas deve ser objeto de verificação no próximo monitoramento.

2.256 **Itens 9.1.23 e 9.1.24 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘adote providências com vistas a impedir que as atividades precípua à Coordenação-Geral de Instalações Médicas e Industriais – CGMI sejam realizadas concomitantemente por outras unidades da Cnen, de forma a evitar o conflito de competências;’ e ‘estude a possibilidade de transferência para a CGMI de servidores lotados no IRD que realizam atividades de fiscalização de instalações radiativas, de forma a aproveitar o conhecimento na área desses servidores e a suprir a deficiência de recursos humanos da CGMI;’

Situação encontrada

2.257 A Cnen transferiu para a CGMI um quantitativo de quinze servidores do IRD que atuavam em atividades de fiscalização em instalações radiativas. Tal mudança ocorreu logo após a conclusão da auditoria operacional, ainda no primeiro semestre de 2008.

2.258 Nas peças 22, p. 25-50, e 23, p. 1-46, encontra-se a listagem e registros de lotação e transferência dos servidores atualmente lotados na CGMI que foram transferidos do IRD.

2.259 A Cnen informa ainda que, atualmente, todas as atividades relacionadas com a inspeção e licenciamento de instalações radioativas são conduzidas pela CGMI.

Avaliação

2.260 O IRD além de atuar como centro de pesquisa, oferece também serviços a entes públicos e privados no controle do uso seguro das radiações ionizantes e da tecnologia nuclear.

2.261 À época da auditoria operacional (ano de 2007), a equipe responsável constatou que servidores ligados ao instituto estavam realizando atividades de regulação a cargo da CGMI, o que denotava conflito de interesses, uma vez que a atribuição de regulador do setor nuclear não caberia, mesmo que em caráter complementar, a uma unidade que tem como clientes, por meio de prestação de serviços, responsáveis/proprietários de instalações radiativas.

2.262 Essa situação ocorria, principalmente, devido ao número insuficiente de servidores lotados na CGMI para fazer frente a todas as inspeções exigidas pelos normativos da entidade, com o objetivo de mitigar o risco de emergências radiológicas, o que justificava a utilização de pessoal especializado do IRD.

2.263 Com a efetiva transferência desses servidores do IRD para a CGMI, resguardaram-se as



atividades precípua desta de possíveis interesses externos, bem como o princípio da segregação de funções, razão pela qual se tem como **atendidas** as recomendações em análise.

2.264 **Item 9.1.25 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘ultime as providências para a criação de normativo que regulamenta o regime de sobreaviso;’

Situação encontrada

2.265 No intuito de aprimorar a mobilização inicial do pessoal responsável pelas situações de emergência, a Cnen adotou solução alternativa definindo uma escala permanente de aproximadamente trinta servidores para o atendimento e verificação de ocorrências relacionadas a emergências radiológicas e nucleares, ante a impossibilidade de criação de um regime de sobreaviso, por falta de amparo legal do Regime Jurídico Único – RJU dos servidores da União.

2.266 Essa escala contempla o revezamento semanal de um grupo de quinze servidores em prontidão para atender, em qualquer dia e horário, a eventuais emergências nucleares e radiológicas. Adicionalmente, os Diretores da Cnen e de seus institutos de pesquisa permanecem também de prontidão, além dos responsáveis pelos setores de licenciamento dos vários tipos de instalações (Ciclo do Combustível Nuclear, Reatores Nucleares, Instalações Médicas e Industriais) e da chefia dos inspetores residentes nas Centrais Nucleares de Angra, totalizando mais dezessete servidores.

2.267 A página eletrônica da Cnen informa os meios para a comunicação de emergências radiológicas, inclusive no regime de plantão (24 horas por 7 dias semanais).

2.268 A listagem da escala permanente referente ao primeiro bimestre de 2011 encontra-se na peça 27 - anexo ‘G’.

Avaliação

2.269 À época da auditoria operacional (ano de 2007), a equipe responsável constatou que o procedimento de mobilização do pessoal da Cnen na hipótese de emergência radiológica, apresentava fragilidades já no seu estágio inicial.

2.270 Tal procedimento se valia da obrigatoriedade de alguns servidores ocupantes de funções de confiança e cargos em comissão ficarem sempre com celulares ligados durante as 24 horas do dia, em todos os dias do ano, para serem acionados em caso de necessidade. Não havia uma escala de plantão.

2.271 Essa sistemática mostrava-se frágil no sentido de que as pessoas poderiam não estar em condições de serem acionadas em caso de necessidade e, ainda, poderia estar ocorrendo uma sobrecarga, com consequente desgaste desses profissionais, o que comprometeria a segurança.

2.272 Verifica-se para esta questão que a Cnen tomou providências, diante da impossibilidade de criação do regime de sobreaviso, no sentido de estabelecer uma escala permanente, em base semanal, com um contingente adicional de aproximadamente quinze servidores em prontidão para os casos de emergência, o que reduz a sobrecarga verificada sobre os ocupantes de cargos comissionados, que continuam a participar do esquema de prontidão, bem como aumenta a confiabilidade no tempo de resposta esperado para as situações de emergência.

2.273 Considera-se, desta forma, que a alternativa adotada pela Cnen mostrou-se adequada ao aprimoramento do procedimento de mobilização de pessoal, na hipótese de emergência radiológica, razão pela qual se tem como **atendida** a presente recomendação.

2.274 **Item 9.1.26 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘elabore normativo estabelecendo periodicidade mínima para realização de inspeções e auditorias nas usinas nucleares, com a finalidade de estabelecer obrigatoriedade de acompanhamento e emissão de relatórios de fiscalização do PEL, para formalizar o controle sobre as atividades realizadas nessas instalações e torná-lo mais efetivo;’

Situação encontrada

2.275 A Coordenação Geral de Reatores Nucleares - CGRN concluiu, em outubro de 2009, a elaboração do documento ‘Procedimento de Inspeção de Rotina de Atendimento ao Plano de Emergência Local - PEL’ (peças 23/24, anexo ‘J’) que estabelece os requisitos gerais a serem aplicados durante o atendimento a situações de ativação do Plano de Emergência Local da Eletronuclear (ETN), na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto em suas Usinas Angra 1 e/ou 2.

2.276 Esse procedimento contempla, a cada seis meses, a obrigatoriedade de inspeção regulatória para verificação das condições de infraestrutura e ativação do PEL, tanto em situações de demanda real



quanto de realização de exercícios.

2.277 Além disso, a segurança operacional das usinas da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto – CNAAA é atestada por meio de pareceres técnicos e relatórios de fiscalização emitidos pelos especialistas da CGRN. O escopo das inspeções é definido no Programa Anual de Inspeções e Auditorias Programadas da CGRN, sendo estabelecido a partir do histórico operacional da central, do plano de atividades da operadora e do mapeamento de inspeções por sistemas de segurança da instalação.

2.278 A Cnen mantém na CNAAA inspetores residentes que realizam verificações contínuas para a comprovação da segurança operacional das usinas de Angra 1 e Angra 2. Os resultados destas inspeções são registrados e documentados nos ‘Relatórios de Acompanhamento da Situação das Usinas – RASO’ e ‘Relatórios de Operação – RESOU’, emitidos diariamente. Os RESOU são encaminhados para organizações externas com participação no PEL. Além desse acompanhamento contínuo, os inspetores residentes e os especialistas da CGRN realizam, em média, uma inspeção mensal em cada usina, visando à verificação de determinados sistemas e componentes.

2.279 Os aspectos relacionados ao PEL, além de serem verificados continuamente pela inspeção residente, são avaliados durante os exercícios de emergência (cinco anuais em cada usina) e em auditorias bianuais específicas, ou ainda, quando o plano é acionado por ocasião dos Eventos Não Usuais – ENU. Todos os acionamentos do PEL são documentados nos RASO e RESOU e encaminhados para organizações externas, tais como a Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, a Secretaria de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro e a Eletronuclear.

Avaliação

2.280 A implantação do ‘Procedimento de Inspeção de Rotina de Atendimento ao Plano de Emergência Local’ veio suprir a lacuna existente quanto à formalização do controle periódico do PEL pela Cnen.

2.281 O procedimento estabelece a obrigatoriedade de, a cada seis meses, realizar-se auditoria para verificação das condições de infraestrutura e ativação do PEL, tanto em situações de demanda real quanto de realização de exercícios.

2.282 Essa sistemática conjugada ao acompanhamento feito pelos inspetores residentes na CNAAA e especialistas da CGRN, acerca do funcionamento das usinas nucleares de Angra, contribuem para uma maior confiabilidade na avaliação da suficiência das condições do PEL frente à evolução tecnológica das usinas.

2.283 Desta forma, tem-se como **atendida** a presente recomendação.

2.284 **Item 9.1.27 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘encaminhe ao Sipron estudo sobre a possibilidade de introduzir no PEE a obrigatoriedade de distribuição de pastilhas de iodeto de potássio à população residente nas ZPEs 3, 5, 10 e 15, conforme seja verificada a necessidade;’

Situação encontrada

2.285 A última atualização do PEE já contempla orientação para administração profilática de iodo estável para a população, bem como os critérios para sua utilização no caso de eventuais situações de emergência nuclear na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA).

2.286 A 4ª revisão do Plano de Emergência Externo do Estado do Rio de Janeiro (PEE/RJ) foi conduzida pelo Departamento Geral de Defesa Civil – DGDEC e pelo Centro Estadual para Gerenciamento de Situação de Emergência Nuclear – CESTGEN ambos da Subsecretaria da Defesa Civil, da Secretaria de Estado da Saúde e Defesa Civil – SESDEC do Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento à diretriz da Comissão de Coordenação da Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (COPRON), que tem a competência de assessorar o Sipron nas atividades de estudo e planejamento.

2.287 De acordo com o PEE, cabe à Cnen orientar a necessidade da administração de iodo estável para a população, como medida de proteção adicional, na ocorrência de evento que se caracterize como Emergência Geral (peça 59, p. 43/44).

2.288 Com relação ao alcance dessa medida de proteção nas ZPEs 3, 5, 10 e 15, a Cnen assevera que:

Não existe controvérsia técnica acerca da distribuição de pastilhas de iodeto de potássio apenas à população residente nas ZPEs 3 e 5. Inclusive, de acordo com a DRS, as normas internacionais de

segurança nuclear e radiológica e os planos de emergência preveem ações assertivas (evacuação, medicação, etc.) apenas para as ZPEs 3 e 5. No caso das ZPEs 10 e 15, os procedimentos indicam que a população deve permanecer nos locais em que se encontravam no início da emergência, de forma a não sobrecarregar os meios de transporte e vias de acesso. Cabe salientar também que as decisões sobre administração destas pastilhas, cuja administração possui efeitos colaterais, são de natureza médica e de competência do Ministério da Saúde e dos órgãos de defesa civil.

Avaliação

2.289 Constitui um pré-requisito para entrada em operação das usinas nucleares localizadas na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto – CNAAA, em Angra dos Reis/RJ, o planejamento de ações a serem executadas em caso de situações de emergência nuclear, com a finalidade de atender às necessidades de proteção e segurança das atividades desenvolvidas na região próxima às usinas, garantindo a integridade das instalações, dos empregados, da população e do meio ambiente. Esse conjunto de ações forma o Plano de Emergência, que tem como principais divisões o Plano de Emergência Local – PEL e o Plano de Emergência Externo – PEE.

2.290 Para fins de controle e proteção, nos casos de acidentes nucleares, considera-se uma área situada dentro dos limites de um círculo de 15 km de raio, cujo centro é o reator da Usina de Angra I. Essa área é dividida em regiões concêntricas: as zonas de planejamento de emergência – ZPE. Existem as ZPE3, ZPE5, ZPE10 e ZPE 15, localizadas, respectivamente, nos raios de 3 km, 5 km, 10 km e 15 km do centro do reator da Usina de Angra I.

2.291 O PEL é elaborado pela ETN e se restringe a sua área de propriedade, mas contém medidas a serem desenvolvidas nas regiões compreendidas pelas ZPE 3 e ZPE 5, além da área de propriedade da empresa, sendo que nas ZPEs as ações são planejadas em cooperação com a Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro e com a Cnen.

2.292 A elaboração do PEE é de responsabilidade da Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro e compreende ações executadas nas áreas das ZPEs 3, 5, 10 e 15 que não são área de propriedade da ETN, sendo de 15 km o raio máximo das zonas de planejamento de emergência da CNAAA.

2.293 Assim como o PEL, o PEE prevê medidas de evacuação, abrigagem e profilaxia, inclusive de caráter preventivo, entretanto, não indicava, à época da auditoria que deu ensejo ao Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário, a distribuição de pastilhas de iodeto de potássio para a população (apenas o PEL previa tal distribuição).

2.294 Sobre o tema, o Exmº Sr. Ministro-Relator, em seu voto condutor do acórdão supracitado, destacou que:

(...) A Agência Internacional de Energia Atômica recomenda, em seu Guia de Segurança (Safety Series nº 109, 1994), a administração de iodo estável como medida para reduzir a incorporação, pela tireoide, de iodo radiativo inalado ou ingerido. O iodeto de potássio satura a glândula e dificulta ou impede a incorporação maléfica da substância radiativa.

47. Do mesmo modo, esclarece o item 2.2.3 do documento intitulado CRITÉRIOS BÁSICOS PARA O ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES DE PLANEJAMENTO DE AÇÕES DE PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA NA CNAAA que, como ‘durante a fase inicial das ações de resposta existem grandes incertezas relativas aos níveis de dose e a extensão de áreas que poderão ser afetadas pela liberação radioativa para o meio ambiente, faz-se necessária a distribuição de iodo estável para proteger a população residente nas áreas mais próximas da usina. A administração preventiva de iodo estável, geralmente na forma de tabletes de iodeto de potássio (KI), terá como efeito a saturação da glândula tireoide, impedindo que iodios radioativos (ou rádio-iodos) sejam incorporados pela população.’

2.295 Verifica-se, agora, que houve a revisão do PEE, aprovada por meio do Decreto 41.147, de 24 de janeiro de 2008, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Filho (peça 59, p. 83-85).

2.296 A referida revisão efetivamente formalizou no PEE a possibilidade de administração profilática de iodo estável para população que vive na região próxima às usinas nucleares, o que amplia o acesso aos meios de proteção disponíveis, bem como conforma o Plano de Emergência às normas

internacionais de segurança. Essa medida de proteção adicional abrange a população abrigada em todas as ZPE's, dependendo, no caso das ZPE's 10 e 15, de orientação da Cnen (peça 59, p.44).

2.297 A distribuição das pastilhas de iodeto de potássio para as ZPE's 3 e 5 já é orientação da Cnen. No entanto, tal orientação é anterior ao acidente nuclear verificado em unidades da Usina de Fukushima no Japão, cujo impacto ainda está sendo assimilado pelas autoridades nacionais e internacionais responsáveis por segurança nuclear, o que pode ter reflexos sobre as atuais diretrizes de segurança, como por exemplo: a definição das ZPEs e as respectivas medidas de proteção (evacuação, abrigagem, administração de iodo estável, etc.).

2.298 Desta forma, mesmo que o entendimento da Cnen, anterior ao acidente japonês, restrinja a aplicação do iodeto à população das ZPEs 3 e 5, considerando-se que houve a inclusão no PEE da possibilidade de administração profilática de iodo estável para população que vive na região próxima às usinas nucleares, bem como existe, conforme será tratado no item seguinte (item 9.2.1 do Acórdão), estoque de 600.000 pastilhas de iodeto armazenadas pela Eletronuclear, quantidade capaz de atender a todas as ZPE's, entende-se **atendida** a presente recomendação.

3. Análise da implementação das recomendações à ETN

3.1 **Item 9.2.1 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário:** 'em atenção às diretrizes do Ministério da Saúde, otimize a armazenagem das pastilhas de iodeto de potássio, de modo que haja logística de distribuição eficiente e eficaz em caso de acidentes;'

Situação Encontrada

3.2 Nos trabalhos de ANOP, a equipe designada constatou que constitui um pré-requisito para entrada em operação das usinas nucleares localizadas na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto – CNAAA, em Angra dos Reis/RJ, o planejamento de ações a serem executadas em caso de situações de emergência nuclear, com a finalidade de atender às necessidades de proteção e segurança das atividades desenvolvidas na região próxima às usinas, garantindo a integridade das instalações, dos empregados, da população e do meio ambiente. Esse conjunto de ações forma o Plano de Emergência, que tem como principais divisões o Plano de Emergência Local – PEL e o Plano de Emergência Externo – PEE. Existe, ainda, o Plano para Situações de Emergência – PSE, a cargo da Cnen, e o Plano de Emergência Municipal – PEM, elaborado pela Prefeitura Municipal de Angra do Reis, compreendendo as ações do PEE no âmbito municipal.

3.3 O PEL é de responsabilidade da ETN e se restringe a sua área de propriedade. Dentro do processo de licenciamento das instalações nucleares, a aprovação do PEL é um pré-requisito para a emissão da Autorização de Operação Inicial - AOI. Dessa forma, o PEL da Usina de Angra I está em vigor desde a sua operação inicial. Com a entrada em operação da Usina de Angra II, o PEL foi revisado e ampliado, com aprovação da Cnen, passando a abranger as duas usinas. Com a futura entrada em operação da Usina de Angra III, o PEL deverá ser novamente ampliando, passando então a contemplar as três usinas nucleares. As ações fora da área de propriedade da ETN, envolvendo a população que vive na região próxima à usina, estão estabelecidas no PEE, que envolve entidades do setor público das esferas municipal, estadual e federal.

3.4 Em caso de acidente com liberação de materiais radiativos, são previstas medidas de proteção que podem ser a evacuação, a abrigagem e a profilaxia com iodo estável. No PEL, a ETN só é responsável por evacuar, abrigar e distribuir iodo estável às pessoas que trabalham ou residem dentro de sua área de propriedade (trabalhadores ou membros das equipes de emergência), o que compreende Itaorna, onde se localiza a CNAAA, Piraquara e Praia Brava. As pessoas que não estão na área de propriedade da ETN são abrangidas pelo PEE.

3.5 Por ocasião da auditoria operacional, foi apontado que as pastilhas de iodeto de potássio se encontravam armazenadas no hospital de Praia Brava, o que poderia trazer prejuízo no caso de uma distribuição emergencial.

3.6 De acordo com o relatório de auditoria, as pastilhas de iodeto de potássio previstas para distribuição às pessoas abrangidas pelo PEL se encontravam armazenadas no Hospital da Praia Brava - HPB, em cumprimento a uma determinação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. A administração preventiva de iodo estável, geralmente na forma de tabletes de iodeto de potássio, teriam



como efeito a saturação da glândula tireoide, impedindo que iodos radiativos, ou rádio-iodos, sejam incorporados pela população.

3.7 Ressalta, também, que os critérios básicos para o estabelecimento de diretrizes de planejamento das ações de proteção da população em situações de emergência na CNAEA elaborados pela Cnen, em abril de 2000, estabelecem que a profilaxia com iodo estável, quando prevista no Plano de Emergência, deve ser feita na fase inicial das ações de resposta e que as questões relativas à compra, estoque e distribuição, assim como o planejamento para a tomada de decisão sobre o momento oportuno para a administração do iodo estável devem ser previstos pelas organizações de defesa civil, em consonância com as diretrizes do Ministério da Saúde.

3.8 Diante dos fatos expostos, no intuito de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento do PEL de forma que as ações executadas pela ETN sejam capazes de proteger com maior eficiência os trabalhadores, a população e o meio ambiente, a equipe de ANOP sugeriu recomendação à ETN.

3.9 O Relator do processo manifestou sua concordância com a análise empreendida pela unidade técnica e considerou que deveria ser efetivada a recomendação à ETN, contida no item 9.2.1 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário.

3.10 Por ocasião dos trabalhos de monitoramento das recomendações contidas no referido acórdão, por intermédio dos Ofícios AI.CA 007/11e AI.CA 008/11, de 9 e 22 de fevereiro de 2011 (peças 45-55), respectivamente, a equipe foi informada, em resumo, que a Fundação Eletronuclear de Assistência Médica – FEAM otimizou a distribuição das pastilhas de Iodeto de Potássio, destinadas aos trabalhadores das usinas e equipes de emergência, para locais determinados, tanto em instalações da Eletronuclear quanto nas instalações dos Bombeiros (Angra, Frade, Mambucaba e Parati). Na avaliação dos gestores, esses locais permitem uma boa logística de distribuição em caso de acidentes, bem como atende aos procedimentos estabelecidos no Plano de Emergência Local – PEL, de responsabilidade da empresa. Além disso, a Eletronuclear adquiriu um estoque estratégico de pastilhas de iodeto de potássio, adicional ao estoque citado anteriormente e o manterá sob guarda através da FEAM até que a política de uso pela população seja concebida pelo Ministério da Saúde – MS.

3.11 Conforme descrito nos ofícios retromencionados, a FEAM, por acordo entre a ETN e a Cnen, é responsável pela compra e remessa aos órgãos competentes em Angra dos Reis, de comprimidos de iodeto de potássio para as equipes de emergência fora da área de propriedade da Eletronuclear, quais sejam: Corpo de Bombeiros Militar do Rio de Janeiro, Cnen e Defesa Civil Municipal. No entanto, a responsabilidade pela guarda e distribuição no momento da emergência é de cada órgão. Ademais, foi esclarecido que não existem diretrizes do Ministério da Saúde sobre este tema, mas tão somente a discussão entre a FEAM e a ETN, focada nas experiências internacionais da melhor forma de distribuição do iodeto.

3.12 O Sipron, preocupado com a falta de regulamentação pelo Ministério da Saúde sobre o uso do iodeto e de medicamentos (por exemplo, o Azul da Prússia e DTPA) para o tratamento de radioacidentados, criou um Grupo de Trabalho com participantes de várias áreas envolvidas na resposta a emergências nucleares. O grupo produziu um parecer técnico, intitulado – Avaliação da necessidade e proposta de estratégias do uso do Iodeto de Potássio pela população das Zonas de Planejamento de Emergência da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, no caso de uma emergência nuclear, de 27 de outubro de 2004 – MCT. Esse parecer foi encaminhado ao Ministério da Saúde, através de seu representante na Comissão de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro - Copron, com recomendação de uso de Iodeto de Potássio pelo menos até a ZPE 5.

3.13 Adicionalmente, o Sipron, através do Copron, da qual fazem parte outras instituições, a Eletrobras Eletronuclear, o Ministério da Saúde – MS, as Defesas Cíveis Nacional, Estadual – RJ e Municipal de Angra dos Reis, solicitou que fosse estabelecida uma política para o uso do iodeto de potássio em caso de emergência nuclear. O MS através da sua Secretaria de Vigilância em Saúde instituiu um grupo de trabalho (Portaria 152, de 19/10/2009) para elaborar proposta de Política de Assistência Farmacêutica em Acidentes Radiológicos Nucleares. A portaria que estabelece a política está tramitando dentro do MS para aprovação e publicação.

Avaliação



3.14 O item trata da necessidade de aperfeiçoamento de controles do PEL, uma vez que existia uma discussão sobre a melhor maneira de armazenar as pastilhas de iodeto de potássio, de forma a permitir uma boa logística de distribuição.

3.15 De acordo com as informações levantadas, a FEAM estabeleceu através do Procedimento Relativo ao Uso do Iodeto de Potássio – PE-FEAM 02, aprovado pela ETN, a logística de distribuição e controle do Iodeto de Potássio destinado aos trabalhadores das usinas e equipes de emergência do PEE para locais determinados nas instalações da Eletronuclear, do Corpo de Bombeiros-Defesa Civil Estadual (centro de Angra, Frade, Mambucaba e Parati), das Defesas Civis municipais de Angra e Parati e da Cnen, em Angra dos Reis.

3.16 Em resumo, no que se refere às diretrizes para orientar a distribuição das pastilhas para a Área de Propriedade da Eletrobras Eletronuclear – APE (Itaorna, Praia Brava e Piraquara de Fora), coberta pelo PEL, são estabelecidas pela FEAM, através do procedimento PE-FEAM 02. Para a população sob responsabilidade do PEE, as diretrizes serão fixadas na portaria a ser publicada pelo Ministério da Saúde.

3.17 Apesar disso, a Eletronuclear adquiriu 600.000 pastilhas de iodeto de potássio que estão estocadas na FEAM no aguardo da publicação da portaria do MS. Número esse bastante superior a estimativa trabalhada pela Defesa Civil Municipal de Angra para a ZPE 3 (360 pessoas) e a ZPE 5 (16.836 pessoas).

3.18 Para a população infantil da APE, conforme estabelece o PE-FEAM 02, é indicado o fracionamento das pastilhas, pois não existe a disponibilidade na forma líquida. Já para os portadores de necessidades especiais o procedimento é o mesmo, já que a indicação de dose, segundo a Organização Mundial da Saúde, não sofre alteração.

3.19 Em relação ao controle de validade das pastilhas de iodeto de potássio, esse é feito pela FEAM dentro das Normas de Boas Práticas Farmacêuticas e Legislações pertinentes, conforme procedimento PE-FEAM 02.

3.20 Em face do exposto, considera-se que a recomendação encontra-se **em implementação**. No entanto, considerando que a mesma tinha como benefício esperado contribuir para o contínuo aperfeiçoamento do Plano de Emergência e, ainda, considerando o recente acidente de Fukushima Dai-ichi, ocorrido no contexto da tragédia que se abateu sob o Japão em março de 2011, sugere-se **recomendar** a Secretaria de Vigilância do Ministério da Saúde-MS, especificamente ao grupo de trabalho instituído pela Portaria 152, de 19/10/2009, para que estabeleça, no prazo de 180 dias, a política para o uso do iodeto de potássio em caso de emergência nuclear.

3.21 A verificação do efetivo cumprimento do item 9.2.1 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário deve ser realizada no próximo monitoramento.

3.22 **Item 9.2.2 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário:** ‘estude, em conjunto com o Sipron e a Cnen, a possibilidade de utilização da estrutura e dos equipamentos do CMRI no tratamento de pacientes da região e no treinamento de profissionais para o trabalho com radioacidentados;’

Situação Encontrada

3.23 No decorrer dos trabalhos de campo da ANOP, foi verificado que existem dois hospitais mantidos pela ETN na Zona de Planejamento de Emergência, o Hospital da Praia Brava – HPB e o Centro de Medicina das Radiações Ionizantes - CMRI. O relatório de auditoria aponta que foram verificadas oportunidades de melhoria no aproveitamento dessas unidades hospitalares.

3.24 De acordo com a exposição da equipe, o Hospital da Praia Brava é mantido pela Fundação Eletronuclear de Assistência Médica – FEAM e é dotado de ambulatório com diversas especialidades: pronto socorro, clínica de imagem, laboratório, enfermaria pediátrica, enfermaria cirúrgica, berçário, unidade intermediária e centro cirúrgico. O HPB atende a pacientes do Sistema Único de Saúde, o SUS, particulares e convênios. No entanto, o Hospital está localizado dentro da ZPE 5, zona sujeita a evacuação no caso de ocorrer uma emergência geral, o que ocasionaria a necessidade de remoção de pacientes, alguns, possivelmente, com estado de saúde delicado, para outra unidade hospitalar.

3.25 No caso de uma emergência nuclear, os pacientes do HPB serão removidos para uma ala no Centro de Medicina das Radiações Ionizantes – CMRI, localizado na vila residencial de Mambucaba, Município de Parati, fora da ZPE 5, e, conseqüentemente, fora da área de exclusão. O CMRI, também

mantido pela FEAM, é uma unidade especialmente construída para atender a radioacidentados. Equipado com aparelhos especiais, o Centro dispõe de uma equipe capacitada para lidar com situações de emergência que envolvam radiação e é responsável por coordenar a remoção de acidentados para o Hospital Naval Marcílio Dias, no Rio de Janeiro.

3.26 Apesar dos gestores do PEL acreditarem que o CMRI deveria permanecer desativado até o momento em que ocorra uma emergência nuclear, quando seria utilizado exclusivamente no atendimento dos radioacidentados, a equipe de auditoria propôs estudar a possibilidade de futura ampliação do CMRI, com a utilização de ala no atendimento da população da região, retirando parte do atendimento do HPB, que está localizado dentro da área de exclusão, e a criação de uma ala exclusiva para o atendimento de radioacidentados.

3.27 A avaliação da equipe levou em consideração pesquisa na legislação pertinente, o custo de manutenção de um hospital aparelhado, com possibilidade de utilização apenas em situação de acidente nuclear, bem como a importância de treinar profissionais da área de saúde para atuarem no tratamento de radioacidentados.

3.28 Acompanhando o posicionamento da unidade técnica, o Relator recomendou à ETN que estude, em conjunto com o Sipron e a Cnen, a possibilidade de utilização da estrutura e dos equipamentos do CMRI no tratamento de pacientes da região e no treinamento de profissionais para o trabalho com radioacidentados (item 9.2.2 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário).

3.29 Por ocasião dos trabalhos de monitoramento das recomendações contidas no referido acórdão, por intermédio dos Ofícios AI.CA 007/11e AI.CA 008/11, de 9 e 22 de fevereiro de 2011 (peças 45-55), respectivamente, a equipe foi informada que o Centro de Medicina das Radiações Ionizantes – CMRI foi concebido, projetado, construído, equipado e mantido para o atendimento a pacientes rádio acidentados na Central Almirante Álvaro Alberto – CNAAA e seu foco deve ser mantido na emergência da usina e nas suas atribuições previstas no PEL.

3.30 No caso de impedimento operacional do Hospital de Praia Brava, suas atividades serão interrompidas. Os pacientes internados, sem condição de alta, considerando sua condição de saúde, serão removidos para hospitais de referência, quando o tratamento não puder ser feito na Unidade Médica Provisória, que será implantada num alojamento próximo ao CMRI. A estrutura está descrita no Procedimento para Evacuação do Ambulatório de Itaorna e do HPB (PE-FEAM 03). Já os procedimentos da FEAM estão agrupados no PE-FEAM – Procedimentos de Emergência Relacionados à Área de Saúde e Executados pela FEAM em Acidente com Radiação.

Avaliação

3.31 O item em análise refere-se às unidades médicas mantidas pela ETN, necessárias à execução das ações do PEL, que poderiam ter maior aproveitamento. Segundo a avaliação da ANOP, o Hospital da Praia Brava, que atende toda a população da região, está localizado dentro da ZPE 5, o que pode ocasionar a necessidade de remoção de pessoas hospitalizadas para outros hospitais em caso de acidente nuclear. Ademais, o Centro de Medicina das Radiações Ionizantes - CMRI não necessitaria permanecer desativado até o momento da ocorrência de uma emergência nuclear, quando seria utilizado exclusivamente no atendimento dos radioacidentados.

3.32 Por ocasião do monitoramento, a Eletronuclear afirma que o CMRI destina-se a atender aos pacientes rádio acidentados, conforme previsto no PEL. Dentro do escopo de atribuições do CMRI, estabelecido no PEL, a equipe técnica da FEAM, prevista para atuar no atendimento a um paciente rádio acidentado, se mantém treinada e apta para a função. O treinamento para outros profissionais do país, embora não seja uma atribuição da empresa e nem da FEAM, já ocorreu, em caráter excepcional, para profissionais da Marinha do Brasil.

3.33 Ressalta, ainda, que o tratamento da radioacidentados deve ser segregado do tratamento de pacientes da região em geral, não sendo compatível que ambos sejam feitos na mesma instalação médica, já que um dos efeitos da irradiação é a imunodepressão dos radioacidentados e a proximidade de pacientes em geral constituir-se-ia num risco indesejável.

3.34 Apesar do exposto e sensível às limitações hoje existentes, a empresa Eletronuclear determinou à Fundação Eletronuclear de Assistência Médica que elaborasse o projeto de concepção de



uma nova unidade hospitalar a ser implantada na Vila Residencial de Mambucaba, em terreno próximo ao CMRI, fora da ZPE – 5.

3.35 O projeto desenvolvido pela Fundação consiste em implantar o Hospital de Mambucaba, unidade hospitalar com 80 leitos, distribuídos em serviços de Clínica Médica, Clínica Cirúrgica, Maternidade, Pediatria, Unidade Intermediária Adulta e Infantil, Unidade de Terapia Intensiva Adulta e Emergência, e Unidade de Emergência 24 horas, bem como estruturas de apoio à Unidade, a saber: centro cirúrgico, laboratório de urgência, serviço de nutrição, centro de imagens, área administrativa, área de manutenção, unidade transfuncional, lavanderia e refeitório na Vila Consag, no Município de Paraty, Estado do Rio de Janeiro. A área construída prevista é de 5.489, 30 m², distribuída em dois pavimentos. O custo estimado é de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) para a construção e R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais) para os equipamentos médicos necessários, considerando a existência do terreno, com topografia plana e de propriedade da Eletrobras Eletronuclear.

3.36 No entanto, face às restrições orçamentárias e considerando que o Comitê de Enquadramento e crédito do BNDES manifestou a disposição de apoiar investimentos socioambientais complementares ao empreendimento de Angra 3, em condições de crédito mais favoráveis (Carta 677/2010 – BNDES CEC, de 17/8/2010), o projeto foi apresentado àquele banco, do qual obteve uma posição favorável, a princípio. Entretanto, dado o avançado estágio dos trâmites do contrato de financiamento global do empreendimento de Angra 3, não foi possível incluir este projeto num primeiro momento. Esta possibilidade não foi descartada pelo BNDES e a empresa espera retomar as respectivas tratativas oportunamente.

3.37 Com a futura implantação do Hospital de Mambucaba, o atual Hospital da Praia Brava passaria a operar como uma enfermaria para atendimento exclusivo a funcionários da empresa ou desmobilizado como unidade hospitalar, decisão a ser tomada no futuro.

3.38 Diante dos argumentos apresentados, entende-se que, apesar de inicialmente ter sido vislumbrada a possibilidade de uma utilização mais abrangente para o Centro de Medicina das Radiações Ionizantes – CMRI, a alternativa não é aceita pela ETN e, talvez, não seja a opção mais adequada para o momento.

3.39 Isso porque os documentos encaminhados chamam atenção para o risco da proximidade de pacientes em geral com radioacidentados devido à imunodepressão, bem como a chance do Centro ser acionado para atender acidentes de trabalho envolvendo radiações ionizantes, com probabilidade de ocorrência maior que uma emergência nuclear, mais ainda se for considerada a construção da Usina de Angra 3.

3.40 Outro ponto que cabe destacar é que, de acordo com procedimentos, caso haja necessidade de evacuação do Hospital de Praia Brava, os pacientes que não puderem ser transferidos ou liberados de imediato serão encaminhados para a Unidade Médica Provisória, planejada para ser instalada em local próximo ao CMRI. Assim, o Centro seria utilizado como apoio a essa unidade com exames laboratoriais simples, radiologia básica e possibilidade de procedimentos cirúrgicos de baixíssima complexidade.

3.41 Em face do exposto, considera-se que apesar de a recomendação ter como benefício esperado otimizar a utilização das unidades hospitalares mantidas pela empresa, contribuindo para uma melhor evolução das ações do PEL, a ETN trouxe informações que justificam sua posição de usar o CMRI exclusivamente para radioacidentados. Assim, a recomendação **não foi implementada por mudança das circunstâncias**.

4. Análise da implementação das recomendações ao Sipron

4.1 **Item 9.3.1 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘adote providências para assegurar a contagem periódica da população que vive na região próxima às usinas, como, por exemplo, por meio de convênio com o IBGE, de forma a possibilitar o acompanhamento do número de habitantes dentro das ZPEs 3 e 5;’

Situação encontrada

4.2 O Sipron é responsável por atividades de planejamento e execução de providências para atender às necessidades de segurança do Programa Nuclear Brasileiro e para tanto conta com a colaboração de diversos órgãos e entidades participantes das administrações Federal, Estadual (Rio de Janeiro) e Municipal (Angra dos Reis). Todos esses órgãos e entidades têm responsabilidades estritas no Sistema,



estabelecidas nos diversos normativos que o regulamentam.

4.3 No intuito de elucidar as questões levantadas pelo TCU no acórdão supraindicado, o Sipron encaminhou a esta Corte o Ofício 070/GSIPR/SE/SIPRON, de 18/10/2010, (peça 59) onde apresenta informações e providências adotadas acerca das recomendações proferidas nos Acórdãos 519/2009 e 1904/2010 - TCU, ambos do Plenário.

4.4 Com relação ao item sob análise, o Sipron destaca que as ações nas ZPEs 3 e 5 são da responsabilidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro, conforme artigo 6.2d da Norma Geral NG 02 da entidade (peça 59, p. 15-18).

4.5 Nessas áreas, a Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil (SESDEC) e seus órgãos vinculados têm, entre outras responsabilidades, a de remover a população nos casos de emergência quando tal medida for recomendada. Para tanto, aquela secretaria acompanha, em seu trabalho diário, todos os assuntos relacionados às pessoas que ali vivem, de forma a estabelecer os meios adequados à sua remoção.

4.6 Em complemento, na esfera federal, é também atribuído à Secretaria Nacional de Defesa Civil, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, por meio do item III, do art. 10, do Decreto 2.210, de 22 de abril de 1997 (peça 59, p. 19-21), planejar, promover e coordenar o cadastro da população e campanhas de esclarecimento público.

4.7 Em adição, e seguindo a orientação do TCU, o órgão central do Sipron manteve uma série de contatos com o IBGE, cujos resultados são os seguintes:

4.8 a) O IBGE não firma convênios com órgãos ou empresas para prestar serviços censitários. O IBGE tem uma programação plurianual de censos e pesquisas em função das necessidades do Governo Federal.

4.9 b) No intuito de colaborar com o Sistema, no entanto, o IBGE solicitou o envio das coordenadas geográficas das ZPE 3 e 5 e, com os dados disponíveis no censo de 2000, informou que a população residente nessas áreas são respectivamente 14.350 e 7.043 habitantes.

4.10 c) O Instituto fez a ressalva, no entanto, que tal número está superestimado em função da malha censitária utilizada não corresponder exatamente aos limites dos círculos que envolvem as ZPE 3 e 5, por vezes ultrapassando seus limites.

4.11 d) A recomendação daquele Instituto é que seja aguardada a divulgação dos resultados do Censo 2010 para melhor aferição do número de habitantes que efetivamente residem nessas áreas.

4.12 e) A partir dos resultados do Censo 2010 e das taxas médias de crescimento da população poderá ser acompanhado o número de habitantes da região, com razoável margem de acerto até que seja feito novo Censo.

4.13 De acordo com o Sipron, após a divulgação dos resultados do Censo 2010, haverá um acompanhamento, em conjunto com a SESDEC, da evolução do quantitativo populacional nas regiões indicadas.

Avaliação

4.14 Em vista das informações prestadas pelo IBGE ao Sipron, considera-se a **recomendação atendida**.

4.15 Destaca-se que dados consistentes sobre o número de pessoas que vivem nos aglomerados populacionais próximos as usinas, mais especificamente nas ZPE's 3 e 5, constituem elemento fundamental para o planejamento das medidas de proteção à população como, por exemplo, a locomoção de indivíduos com a utilização de meios de transporte ou a abrigagem.

4.16 **Item 9.3.2 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** 'realize estudos conclusivos sobre a adequação da localização do Hospital de Praia Brava dentro da ZPE 5, levando-se em consideração as dificuldades que seriam geradas com a remoção das pessoas internadas no referido hospital em caso de acidente que necessitasse a remoção da população dessa zona;'

Situação encontrada

4.17 A análise da questão encontra-se detalhada no Ofício 070/GSIPR/SE/SIPRON (peça 59).

4.18 No documento, o Sipron inicia sua argumentação tomando por base os números apresentados pelo IBGE (item 0 deste relatório), que indicam a existência de no máximo 21.393 pessoas residentes nas



ZPEs 3 e 5. Como o Hospital de Praia Brava tem apenas 53 leitos para internação, seria necessária a remoção de, no máximo, 53 pessoas em eventual caso de acidente. Este número representa 0,2% da população a ser removida. De acordo com o Sipron, tal percentual é visivelmente reduzido em relação ao total de pessoas que a Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro está aparelhada e treinada a retirar, conforme estabelecido no PEE/RJ das usinas nucleares de Angra dos Reis.

4.19 Esse quadro já considera o pior cenário, ou seja, a situação em que todas as 53 pessoas ocupantes dos leitos seriam transportadas por meio de ambulâncias.

4.20 Além disso, a Eletro nuclear disponibilizou local próximo ao Centro de Medicina das Radiações Ionizantes - CMRI, portanto fora da ZPE 5, para abrigar provisoriamente as pessoas removidas do Hospital de Praia Brava, caso tal medida seja necessária.

4.21 Por fim, ressaltam que a retirada de pessoas, bem como outras atividades relacionadas com situações de emergência nuclear são exercitadas e verificadas todos os anos pelos órgãos participantes do Sipron.

Avaliação

4.22 Considerando a questão apenas sob a perspectiva da remoção das pessoas internadas no Hospital de Praia Brava, infere-se da análise empreendida pelo Sipron que não haveria óbice à atual localização do referido hospital.

4.23 Denota-se que a segurança desse entendimento decorre diretamente da confiabilidade depositada pelo Sipron na aparelhagem e no treinamento que permeiam o PEE, sob responsabilidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro, através da SESDEC e seus órgãos vinculados, notadamente a Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro.

4.24 Partindo desse pressuposto, não haveria dificuldade extraordinária na evacuação de todos os pacientes do citado hospital, inclusive daqueles em delicado estado de saúde. Cabe lembrar que, conforme exposto na análise do item 9.2.2 do Acórdão, existe projeto desenvolvido pela Feam para implantação do Hospital de Mambucaba, unidade hospitalar com 80 leitos. Dessa forma, o atual Hospital da Praia Brava passaria a operar como uma enfermaria para atendimento exclusivo a funcionários da empresa ou desmobilizado como unidade hospitalar, decisão a ser tomada no futuro.

4.25 O ponto central da questão recai, portanto, sobre a eficácia do PEE, notadamente dos recursos materiais disponíveis para sua operacionalização, bem como do nível de treinamento exigido para fazer frente a situações de emergência.

4.26 Nesse contexto, assume relevo observar como os planos de emergência desenvolvem suas ações durante o intervalo de tempo que ocorre entre o prenúncio e o desencadeamento do acidente nuclear, para efeito da evacuação de todos os pacientes do citado hospital.

4.27 As ações do Plano de Emergência, local ou externo, têm sempre caráter preventivo e são estabelecidas com base nas seguintes classes de emergência: Evento Não Usual – ENU, Alerta, Emergência de Área e Emergência Geral. Para cada classe de emergência existe um roteiro de ações a serem tomadas, que sempre envolvem o PEL, mas podem envolver ou não o PEE.

4.28 O ENU é qualquer evento que altere o funcionamento normal das usinas, mas que não traga risco à segurança dos trabalhadores, da população ou do meio ambiente. A Cnen estabelece que sejam acionados apenas seus funcionários e técnicos encarregados na solução do problema. Dessa forma, o ENU é solucionado por técnicos da ETN e da própria Cnen. Não há ativação do PEE.

4.29 O Alerta é o evento em que a alteração nas condições normais das usinas pode evoluir para uma situação mais grave e trazer riscos à segurança dos trabalhadores, da população ou do meio ambiente. Nesse caso o PEE é acionado como medida preventiva. Esta fase caracteriza-se pela ativação dos Centros de Emergência.

4.30 Na Emergência de Área é prevista a possibilidade de remoção da área da Usina de todo o pessoal que não está envolvido na resposta à emergência, bem como a ativação, pelo Centro de Coordenação e Controle de Emergência Nuclear – CCCEN, da coordenação responsável pelo controle e manutenção dos abrigos.

4.31 A Emergência Geral ocorre quando há um evento grave que pode levar ao vazamento de radiação para o meio ambiente, com riscos à segurança dos funcionários, da população ou do meio



ambiente. Ocorre a remoção preventiva da população da ZPE 3 e, em casos mais graves, pode ocorrer a evacuação da ZPE 5.

4.32 De acordo com o que estabelece o PEE, e considerando que o Hospital de Praia Brava localiza-se entre as ZPEs 3 e 5, a evacuação dos pacientes seria necessária somente em casos mais graves, enquadrados como Emergência Geral, e mesmo assim de forma preventiva.

4.33 Destaca-se, novamente, que as ações estabelecidas no PEE são anteriores ao acidente nuclear verificado em unidades da Usina de Fukushima no Japão, cujo impacto pode ter reflexos sobre as atuais diretrizes de segurança.

4.34 Não obstante **a recomendação ser considerada atendida**, entende-se oportuno e conveniente a participação de representantes do TCU no exercício geral de resposta à emergência nuclear de Angra dos Reis/RJ, a ser realizado no mês de setembro deste ano, com o objetivo de observar *in loco* os procedimentos utilizados no plano de evacuação.

4.35 **Item 9.3.3 do Acórdão 519/2009 - TCU – Plenário:** ‘elabore estudo sobre a viabilidade jurídica, técnica e administrativa de norma definindo a responsabilidade pela elaboração, execução, supervisão e fiscalização do PEE, de forma que fique claro o papel a ser desempenhado por cada órgão e entidade envolvido no Plano;’

Situação encontrada

4.36 Destaca-se, preliminarmente, que a recomendação em tela havia sido endereçada inicialmente à Cnen, conforme subitem 9.1.28 do Acórdão 519/2009 original. Posteriormente, em sede de Pedido de Reexame interposto pela autarquia, o Plenário desta Corte decidiu redirecionar tal recomendação ao Sipron, excluindo-se aquele item e inserindo o item 9.3.3 em destaque, consoante Acórdão 1904/2010 - Plenário.

4.37 Em resposta à questão, o Sipron indica, consoante Ofício 070/GSIPR/SE/SIPRON (peça 59), a existência de norma definidora da mencionada responsabilidade. Trata-se da Norma Geral para Planejamento da Resposta a Situações de Emergência — NG 02, aprovada pelo Exmº Sr. Ministro-Chefe da Secretaria Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE/PR, Ronaldo Mota Sardenberg, em 19 de junho de 1996 (peça 59, p. 15-18), onde destaca:

art. 6º— PLANEJAMENTO GLOBAL

6.2 Atribuições

6.2 d) Órgãos de Apoio

1. Governo Estadual que tenha Unidade Operacional em seu território, ou que possa sofrer em seu território as influências de um eventual acidente nuclear na unidade operacional localizada no Estado vizinho:

responsabilizar-se pela elaboração do Plano de Emergência Externo (PEE) (grifo no original)

4.38 Por se tratar da Central Nuclear de Angra dos Reis, o estado a que se refere a norma é o Estado do Rio de Janeiro.

4.39 De acordo com o Sipron, uma longa série de responsabilidades estão definidas no PEE/RJ (peça 59, anexo V), não havendo, portanto, a necessidade de criar-se nova norma para tal finalidade.

4.40 Em relação à supervisão das atividades do sistema, o Sipron destaca que o encargo é de responsabilidade da Secretaria Executiva do GSIPR, conforme art. 5º do Decreto 6.931, de 11 de agosto de 2009 (peça 59, p. 9), a saber:

art. 5 – À Secretaria Executiva compete:

XIV. exercer a orientação superior, coordenar, controlar e supervisionar o SIPRON

4.41 Ressaltam, ainda, que a fiscalização das atividades do PEE/RJ é feita pelo órgão central do Sipron por meio de exercícios periódicos onde são averiguadas todas as condições operacionais do plano. Esse procedimento vem sendo feito há mais de dez anos e como resultado desse trabalho, o PEE/RJ das usinas nucleares de Angra dos Reis tem sido constantemente aprimorado.

4.42 Concluem, por fim, que o Sipron é um sistema bem regulado, não havendo a necessidade de novos atos normativos que definam o exercício de suas atividades, sob pena de redundância com os já existentes, a saber:

a. Decreto-lei 1.809 de 7 de outubro de 1980, que cria o SIPRON;



- b. Decreto 2.210 de 22 de abril de 1997, que regulamenta a lei de criação;
- c. NG 01— Norma Geral para o Funcionamento da Comissão de Coordenação da Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro;
- d. NG 02 — Procedimentos a Serem Adotados em Situações de Emergência;
- e. NG 03 — Norma Geral sobre a Integridade Física e Situações de Emergência nas Instalações Nucleares;
- f. NG 04 — Norma Geral para Situações de Emergência nas Unidades de Transporte;
- g. NG 05 — Norma Geral para o Estabelecimento das Campanhas de Esclarecimento Prévio e de Informações ao Público para uma Situação de Emergência;
- h. NG 06 — Norma Geral para Instalação de Centros Encarregados da Resposta a uma Situação de Emergência;
- i. NG 07 — Norma Geral para o Planejamento das Comunicações do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro;
- j. NG 08 — Norma Geral para o Planejamento e a Execução da Proteção ao Conhecimento Sigiloso.

Avaliação

4.43 A equipe responsável pela ANOP externou em seu relatório a preocupação quanto à falta de fiscalização do PEE, por um órgão ou entidade federal, no que se refere à adequação do plano às normas de segurança internacionais, o que poderia comprometer a elaboração e a execução das ações de emergência.

4.44 Cabe destacar neste ponto que, à época daquela auditoria (2007), o Sipron encontrava-se ainda vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. Contudo, em 2009, houve a transferência do órgão para o Gabinete de Segurança Institucional – GSIPR da Presidência da República, por meio do Decreto 6.931, de 11 de agosto de 2009, revogado pelo Decreto 7.411 de 2010.

4.45 Na oportunidade, estabeleceu-se neste normativo a responsabilidade da Secretaria-Executiva do Gabinete de Segurança Institucional para exercer a orientação superior, coordenar, controlar e supervisionar o Sipron.

4.46 Esta competência alcança as entidades da Administração Pública Estadual que tenham atribuições relacionadas com o Programa Nuclear Brasileiro, por força do art. 2º, do Decreto-lei 1.809, de 7/10/1980, que instituiu o Sipron, a saber:

art. 2º Integram o SIPRON os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, as empresas privadas e as fundações, que tenham atribuições relacionadas com o Programa Nuclear Brasileiro.

4.47 No presente caso, a elaboração do PEE é de responsabilidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que integra o referido sistema.

4.48 Desta forma, a lacuna existente quanto ao controle e supervisão do PEE restou preenchida pelo referido normativo.

4.49 Os instrumentos utilizados para a efetivação desse controle se dão por meio da Comissão de Coordenação da Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – COPRON, que tem a competência de assessorar o órgão central do Sipron nas atividades de estudo e planejamento, por meio das seguintes atribuições, conforme art. 6º do Decreto 2.210 de 1997:

I - realização de consultas e entendimentos com os Órgãos de Coordenação Setorial, em harmonia com os objetivos do SIPRON e com os Órgãos de Apoio, a fim de acertar e ordenar as situações do Sistema que requeiram cooperação e apoio daqueles Órgãos;

II - formulação de Normas Gerais ou diretrizes para regular as atividades do Sistema;

III - elaboração de pareceres e sugestões relativas aos assuntos de proteção de projetos, atividades e instalações nucleares do País, quando determinados pelo Secretário de Assuntos Estratégicos; e

IV - elaboração de projetos para a atualização da legislação relativa a assuntos de interesse do Sistema.

4.50 Na estrutura do Sipron existe, ainda, o Comitê de Planejamento de Resposta a Situações de Emergência Nuclear no Município de Angra dos Reis – COPREN/AR, formado por representantes de diversos órgãos e instituições, que atuam no planejamento, coordenação geral e execução dos exercícios

de resposta à emergência nuclear, notificando as deficiências encontradas e sugerindo ações corretivas (peça 60).

4.51 Dentro das atividades do COPRON e do COPREN/AR destaca-se a criação de grupo de trabalho responsável pela elaboração do plano de distribuição de pastilhas de iodeto de potássio para as ZPEs 3 e 5 (peça 24, anexo 'K'), como desdobramento das ações estabelecidas no PEE/RJ.

4.52 Quanto à execução das ações de emergência, a fiscalização das atividades do PEE/RJ é feita pelo órgão central do Sipron por meio de exercícios periódicos onde são averiguadas as condições operacionais do plano, com o objetivo de aprimorá-lo constantemente.

4.53 Os exercícios têm a finalidade de verificar o desencadeamento das ações planejadas, simular a execução dessas ações, familiarizar as comunidades locais com os planos de emergência e com as ações neles previstas, implementar as correções necessárias ao aprimoramento do planejamento de emergência e indicar aperfeiçoamentos a serem introduzidos.

4.54 Participam desses exercícios peritos, observadores e avaliadores nacionais e de vários outros países e técnicos da Agência Internacional de Energia Atômica - AIEA. Para o corrente ano (2011), está previsto no mês de setembro um exercício geral de resposta à emergência nuclear de Angra dos Reis/RJ.

4.55 Os avaliadores devem observar a execução das ações, a adequação do local e do equipamento utilizado e o grau de preparação do pessoal envolvido na atividade. Para cada objetivo a ser avaliado haverá um formulário a ser preenchido, bem como uma apreciação resumida da atividade ou instalação, destacando os aspectos positivos, as melhorias necessárias e os objetivos atingidos.

4.56 Considerando, desta forma, que as ações atinentes ao PEE têm o caráter de contínuo aprimoramento, entende-se oportuna a participação de representantes do TCU no exercício geral de resposta à emergência nuclear de Angra dos Reis/RJ, a ser realizado no mês de setembro deste ano. Assim, entende-se que a recomendação foi **implementada**, cabendo nova avaliação, quando da participação do TCU no exercício geral supracitado.

5. Conclusão

5.1 Diante das informações obtidas neste monitoramento, a situação de implementação das recomendações e determinações do está representada nas Tabelas a seguir:

Tabela 1:

Cnen			
Item do Acórdão 519/2009- Plenário	Situação	Item do Acórdão 519/2009- Plenário	Situação
9.1.1 e 9.4	Implementada	9.1.15	Em implementação
9.1.2	Implementada	9.1.16	Implementada
9.1.3	Em implementação	9.1.17	Não implementada
9.1.4	Implementada	9.1.18	Não implementada
9.1.5	Implementada	9.1.19	Implementada
9.1.6	Não implementada	9.1.20	Implementada
9.1.7	Implementada	9.1.21	Em implementação
9.1.8	Justificada	9.1.22	Em implementação
9.1.9	Implementada	9.1.23	Implementada
9.1.10	Não implementada	9.1.24	Implementada
9.1.11	Não implementada	9.1.25	Implementada
9.1.12	Não implementada	9.1.26	Implementada
9.1.13	Não implementada	9.1.27	Implementada
9.1.14	Em implementação	9.5 (determinação)	implementada

Tabela 2:

Eletronuclear			
Item do Acórdão	Situação	Item do Acórdão	Situação



519/2009- Plenário		519/2009- Plenário	
9.2.1	Em implementação	9.2.2	Mudança da conjuntura

Tabela 3:

Sipron			
Item do Acórdão 519/2009- Plenário	Situação	Item do Acórdão 519/2009- Plenário	Situação
9.3.1	Implementada	9.3.2	Implementada
9.3.3	Implementada	-	-

5.2 Observa-se das tabelas acima, que das 33 recomendações do Acórdão 519/2009 e 1904/2010 do Plenário feitas à Cnen, apenas 7, ou seja, 21%, não foram implementadas.

5.3 Os casos de não atendimento ocorreram no âmbito da Cnen, com relação às recomendações dos itens 9.1.6, 9.1.10, 9.1.11, 9.1.12, 9.1.13, 9.1.17 e 9.1.18 do Acórdão 519-TCU-Plenário. Para esses casos foram feitas recomendações para a apresentação de providências e ações no sentido de implementar a recomendação feita originalmente pela ANOP (subitens: 2.74, 2.113, 2.138, 2.154, 2.166, 2.203 e 2.216).

5.4 Dá análise do item 9.1.8 do referido acórdão, o qual foi considerado como justificado, verificou-se que seria conveniente nova avaliação no próximo monitoramento (subitens: 2.90).

5.5 Na avaliação dos itens: 9.1.14, 9.1.15 e 9.1.21 do Acórdão, direcionados à Cnen, em que foi constatada em implementação, considerou-se suficiente o acompanhamento do deslinde das questões levantadas no próximo monitoramento a ser proposto (subitens: 2.177, 2.189 e 2.248). Já para os itens 9.1.3, 9.1.22 e 9.2.1 do Acórdão, entendeu-se necessária recomendação adicional à Cnen, bem com ao Ministério da Saúde, conforme descrito nesta instrução nos subitens: 2.46, 2.254 e 3.20.

5.6 Da análise do item 9.1.1, 9.1.5 e 9.4, mesmo havendo o atendimento dos dispositivos constantes da ANOP pela Cnen, MCT e MPOG, entendeu-se necessário propor novas recomendações à Cnen, bem como determinação aos Ministérios, com o intuito de melhorar a situação encontrada atualmente (subitens: 2.16, 2.17 e 2.62).

5.7 Com relação ao Sipron entendeu-se que houve atendimento das recomendações, considerando-se a atual conjuntura do setor nuclear. Nesse caso, foi observado, também, que em 2011 será realizado o exercício geral de resposta à emergência nuclear de Angra dos Reis/RJ, sendo recomendável que 9ª Secex acompanhe os exercícios de simulação (subitem: 0).

5.8 De uma forma geral, entre a realização da ANOP e o presente monitoramento ocorreram diversos avanços na área de segurança nuclear, notadamente pelo cumprimento integral da maioria dos itens recomendados. Observou-se também a relevância dos assuntos tratados no âmbito da ANOP, visto que a partir do acidente nuclear de Fukushima a maioria desses assuntos foi novamente levantada para a discussão no Brasil e no Mundo.

5.9 Diante do exposto cabe propor ao TCU as determinações e recomendações acima elencadas, bem como a realização do segundo monitoramento para acompanhar as recomendações ainda não implementadas, o andamento do projeto de lei para a criação de agência reguladora para o setor e as novas deliberações que poderão decorrer da presente análise.

6. Benefícios

Expectativa de Controle

6.1 A sistemática de monitoramentos adotada faz com que as entidades avaliadas tenham a certeza do retorno do TCU para monitorar a implementação das deliberações recorrentes de auditorias operacionais. Com isso, tem-se observado o esforço dos gestores no sentido de implementar as determinações e recomendações exaradas pelo TCU.

7. Proposta

7.1 Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:



7.2 recomendar à Cnen que:

a) encaminhe, anualmente, ao MCT e ao MPOG estudos e levantamentos com as necessidades de adequação de seu quadro funcional, bem como a expectativa de aposentadorias, requerendo a realização de concurso público com o objetivo de suprir essas necessidades (subitem: 2.16);

b) apresente, no prazo de 90 dias, o plano de ação das inspeções da CGMI com os detalhamentos de datas, equipes e tempo para cada fiscalização relacionada para o ano de 2011, abarcando todas as instalações que necessitam ser fiscalizadas no exercício (subitem: 2.46);

c) realize estudos no intuito de avaliar a possibilidade de transferir as ações emergenciais de proteção no ambiente externo à (s) instalação (ões) sinistrada (s), inclusive junto à população, no caso de um incidente/acidente radiológico/nuclear atividades, a cargo, atualmente, do IRD/DPD, para a DRS (subitem: 2.62);

d) conclua e encaminhe ao TCU estudos, no prazo de 90 dias, com o propósito de subsidiar a edição de normativo que estabeleça critérios objetivos para definição do que seja instalação de ‘reduzido risco’, para fins de adequada aplicação do disposto no art. 13, § 5º da Lei 6.453, de 17 de outubro de 1977, conforme item 9.1.10 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário (subitem: 2.113);

e) conclua estudos e encaminhe ao TCU, no prazo de 90 dias, com o propósito de ajustar a norma de licenciamento de instalações nucleares (Cnen-NE-1.04) às especificidades dos reatores de pesquisa, em relação às denominações utilizadas nos atos administrativos que concedem autorizações de operação, com vistas a destinar denominação consentânea com as reais condições de funcionamento que se encontram as instalações licenciadas, conforme item 9.1.11 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário (subitem: 2.138);

f) ajuste a minuta do normativo que altera a IN-DRS-0007 (item 5.7), de forma a fixar a realização de inspeção regulatória como requisito para renovação de Autorização de Operação, conforme previsto no item 9.1.12 do Acórdão 519/2009-TCU- Plenário (subitem: 2.154);

g) conclua o inventário de suas fontes e instalações próprias, com o propósito de inserir no programa anual de inspeção as instalações radiativas pertencentes à entidade, conforme item 9.1.13 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário, informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, o cronograma das atividades desenvolvidas, juntamente com os relatórios de inspeção das instalações fiscalizadas (subitem: 2.166);

h) conclua os estudos sobre a implementação da recomendação contida no item 9.1.17 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário, no prazo de 90 dias, informando a este Tribunal sobre sua conclusão (subitem: 2.203);

i) ajuste a minuta do normativo que altera a IN-DRS-0007 (item 5.2), de forma a estabelecer a necessidade de designação formal de servidores para realização de inspeção regulatória e reativa, conforme previsto no item 9.1.18 do Acórdão 519/2009-TCU- Plenário, uma vez que a apresentação de credencial não é instrumento adequado para a comprovação de autorização de inspeção pela Autarquia (subitem: 2.216);

j) adote providências para que o projeto ‘Modelagem e Automação dos Processos de Licenciamento e Controle da DRS/Cnen’ contemple medidas de desenvolvimento da base de dados gerada pela CGMI de modo a incorporar as informações relativas à designação dos servidores para realização de inspeção, bem como compatibilizar a base de dados com o sistema utilizado pela unidade (subitem: 2.254).

7.3 Recomendar a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde-MS, especificamente ao grupo de trabalho instituído pela Portaria 152, de 19/10/2009, para que estabeleça, no prazo de 180 dias, a política para o uso do iodeto de potássio em caso de emergência nuclear (subitem: 3.20).

7.4 Recomendar ao Ministério da Ciência e Tecnologia que avalie a possibilidade de retirar da Cnen o controle acionário da Indústrias Nucleares do Brasil - INB, de forma a evitar o conflito de interesses entre as instituições (subitem: 2.74).

7.5 Determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que encaminhem ao Tribunal, 90 dias após o recebimento dos estudos e levantamentos sobre a carência de pessoal e requisição para realização de concurso público no âmbito da Cnen, parecer circunstanciado sobre esse levantamento, principalmente, no que tange ao acréscimo de



quantitativo de pessoal e à decisão sobre a realização de concurso público, indicando datas e número de vagas; tal medida é importante, tendo em vista que a segurança de instalações radiativas/nucleares poderá ser afetada pela falta de recursos humanos, uma vez que a motivação para as recomendações constantes dos itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.8 e 9.1.19 do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário, tiveram como origem, de forma imediata ou mediata, a carência de pessoal (subitem: 2.17).

7.6 Determinar à 9ª Secex que:

a) realize novo monitoramento para avaliar a situação de cumprimento dos itens 9.1.6, 9.1.8, 9.1.9, 9.1.14, 9.1.15, e 9.1.21 do Acórdão 519/2009 e 1904/2010 do Plenário direcionados à Cnen, bem como o cumprimento das recomendações proferidas no presente Acórdão;

b) acompanhe o exercício de simulação do PEE – Plano de Emergência Externo a ser realizado no Município de Angra dos Reis no 2º semestre de 2011;

c) encaminhe o presente relatório, bem como o inteiro teor da decisão que vier a ser proferida pelo TCU ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, de modo a subsidiar parecer sobre estudos e levantamentos que serão encaminhados pela Cnen acerca da adequação de seu quadro funcional.

7.7 Apensar os presentes autos ao TC-017.897/2007-5.”

É o relatório.

VOTO

O Acórdão 519/2009-Plenário, ora sob monitoramento, foi proferido em processo de auditoria operacional realizada pela 6ª Secex, em 2007, nas unidades gestoras do Programa Nacional de Atividades Nucleares, a saber, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), a Eletrobras Termonuclear S.A. (Eletronuclear) e o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (Sipron).

2. O acidente nuclear ocorrido na Usina de Fukushima no Japão reavivou o debate global sobre a opção pela energia nuclear e os temas correlatos, como a segurança no uso, as ações preventivas e a necessidade de estruturar-se um sistema de controle de danos eficaz.

3. Ao se confrontar o resultado dos trabalhos de auditoria realizados em 2007 com esse novo contexto mundial, verifica-se o quão oportuna e relevante foi a ação fiscalizatória empreendida por esta Corte. As fragilidades detectadas pela auditoria nos processos de licenciamento/fiscalização de instalações nucleares e na formulação dos planos de emergência se inserem precisamente nos temas que hoje ocupam o centro das preocupações mundiais.

4. É de se ressaltar que as providências expedidas pelo Acórdão 519/2009-Plenário visaram precipuamente a fortalecer a atuação das unidades integrantes do Programa Nacional de Atividades Nucleares, em especial da Cnen, entidade responsável pela regulação, fiscalização e fomento do setor. As determinações e recomendações proferidas destinaram-se a solucionar um amplo leque de questões, incluindo a definição de atribuições, a gestão de recursos humanos, o gerenciamento de TI, a regulação, a organização e o gerenciamento da atividade fiscalizatória e o planejamento das ações de emergência nuclear.

II

5. Conforme constatado pela 9ª Secex neste monitoramento, a maioria das recomendações expedidas foi cumprida pela Cnen e pelas demais unidades fiscalizadas.

6. As tabelas abaixo detalham as determinações e recomendações já implementadas e em fase de implementação.

- Tabela 1

Recomendações Implementadas		
Unidade Destinatária	Item do Acórdão	Descrição
Cnen	9.1.1	elabore, em conjunto com o MCT, o levantamento do número de servidores necessários para suprir as necessidades da Cnen, especialmente nas áreas de fiscalização/licenciamento de instalações nucleares/radiativas e formule, em conjunto com o MCT e com o MPOG, plano de ações que objetive o suprimento da carência de pessoal da área de fiscalização/licenciamento de instalações nucleares/radiativas, com a priorização da realização de concursos públicos
	9.1.2	formule plano de ações que objetive a capacitação/atualização/reciclagem dos técnicos das áreas de fiscalização e licenciamento de instalações nucleares e radiativas e que, inclusive, contemple a elaboração e a implementação de política de aprendizagem de novas tecnologias nessas áreas
	9.1.4	implante sistema informatizado de dados, a ser utilizado pela Codre e pela Codin, nas atividades de protocolo, controle de dados, controle processual, cadastro de entidades a serem fiscalizadas e elaboração de relatórios gerenciais
	9.1.5	estude a possibilidade de transferir o Instituto de Radioproteção e Dosimetria - IRD da estrutura da Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear - DRS para a estrutura da Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento - DPD, uma vez que a DRS não deve fiscalizar a si própria
	9.1.7	estude a possibilidade de lotar na Codin os servidores dos institutos de pesquisa (IRD, CDTN e IEN) e do Difor que realizam atividades de fiscalização, de forma a aproveitar o conhecimento específico desses servidores e a suprir a deficiência de recursos humanos da Codin
	9.1.9	avalie a viabilidade e a conveniência técnica e jurídica de promover ações tendentes à aprovação de lei que institua e escale penalidades aplicáveis no caso de infrações cometidas por operadores de instalações nucleares e radiativas, tais como a elaboração de estudos e de pré-projetos de normas e a expedição de comunicação formal ao Ministério da Ciência e Tecnologia e à Casa Civil da Presidência da República acerca da necessidade de elaboração e remessa ao Congresso Nacional de projeto de lei que contemple tal matéria
	9.1.16	providencie acesso irrestrito da CGMI ao banco de dados que contém informações sobre a dosagem recebida por operadores de instalações radiativas, fornecendo recursos humanos e materiais suficientes para que sejam realizados os ajustes necessários no referido banco, de forma que possa ser utilizado como indicador para o planejamento anual de inspeções em instalações radiativas
	9.1.19	estabeleça critérios a serem fixados em normativos para rotatividade entre os servidores e as instalações radiativas fiscalizadas, de forma a evitar que um inspetor fiscalize sempre a mesma instalação
	9.1.20	realize estudos, junto com a procuradoria jurídica, com vistas a dar publicidade às informações sobre as instalações radiativas que apresentam inconformidades, verificando a possibilidade de essas informações estarem dispostas em um link na página da Cnen
	9.1.23	adote providências com vistas a impedir que as atividades precípuas à Coordenação-Geral de Instalações Médicas e Industriais - CGMI sejam realizadas concomitantemente por outras unidades da Cnen, de forma a evitar o conflito de competências;
	9.1.24	estude a possibilidade de transferência para a CGMI de servidores lotados no IRD que realizam atividades de fiscalização de instalações radiativas, de forma a aproveitar o conhecimento na área desses servidores e a suprir a deficiência de recursos humanos da CGMI
	9.1.25	ultime as providências para a criação de normativo que regulamenta o regime de sobreaviso
	9.1.26	elabore normativo estabelecendo periodicidade mínima para realização de inspeções e

Recomendações Implementadas		
Unidade Destinatária	Item do Acórdão	Descrição
		auditorias nas usinas nucleares, com a finalidade de estabelecer obrigatoriedade de acompanhamento e emissão de relatórios de fiscalização do PEL, para formalizar o controle sobre as atividades realizadas nessas instalações e torná-lo mais efetivo
	9.1.27	encaminhe ao Sipron estudo sobre a possibilidade de introduzir no PEE a obrigatoriedade de distribuição de pastilhas de iodeto de potássio à população residente nas ZPEs 3, 5, 10 e 15, conforme seja verificada a necessidade
Sipron	9.3.1	adote providências para assegurar a contagem periódica da população que vive na região próxima às usinas, como, por exemplo, por meio de convênio com o IBGE, de forma a possibilitar o acompanhamento do número de habitantes dentro das ZPEs 3 e 5
	9.3.2	realize estudos conclusivos sobre a adequação da localização do Hospital de Praia Brava dentro da ZPE 5, levando-se em consideração as dificuldades que seriam geradas com a remoção das pessoas internadas no referido hospital em caso de acidente que necessitasse a remoção da população dessa zona
	9.3.3	elabore estudo sobre a viabilidade jurídica, técnica e administrativa de norma definindo a responsabilidade pela elaboração, execução, supervisão e fiscalização do PEE, de forma que fique claro o papel a ser desempenhado por cada órgão e entidade envolvido no Plano
MPOG	9.4	adote as providências de sua competência no sentido da solução da carência de pessoal de que trata o item 9.1.1 deste Acórdão, priorizando, inclusive, a realização de concurso público para o preenchimento de cargos na Cnen
Cnen	9.5 (det.)	elabore minuta de Regimento Interno a ser aprovada pelo Ministério de Ciência e Tecnologia

- Tabela 2

Recomendações Em Implementação		
Unidade Destinatária	Item do Acórdão	Descrição
Cnen	9.1.3	elabore um plano de ações que tenha por finalidade a realização, com a maior brevidade possível, de inspeções em instalações radiativas e de emissão de autorizações de operação que estejam pendentes ou em atraso
	9.1.14	reformule a IN-DRS-0007, de forma a incluir como critério para estabelecer as prioridades do programa anual de inspeção, além do risco associado da instalação, já estabelecido no referido normativo, o tempo em que a instalação radiativa está funcionando com Autorização de Operação vencida
	9.1.15	reformule a IN-DRS-0007, de forma a incluir no planejamento anual de inspeções a utilização das seguintes informações: o tempo de vida economicamente útil da fonte e a dose de radiação recebida por operador
	9.1.21	crie norma que estipule critérios para a definição do prazo de vigência da licença de Autorização de Operação de instalações radiativas



	9.1.22	aprimore o Sistema de Instalações Radiativas - SIR, de forma que seja possível a inserção dos dados sobre a designação dos servidores para realização de inspeção, oferecendo ao gestor, de modo ágil, informações gerenciais para o planejamento de rodízio dos inspetores nas instalações a serem licenciadas/fiscalizadas
ETN (Eletronuclear)	9.2.1	em atenção às diretrizes do Ministério da Saúde, otimize a armazenagem das pastilhas de iodeto de potássio, de modo que haja logística de distribuição eficiente e eficaz em caso de acidentes

7. A tabela a seguir sintetiza os resultados do monitoramento em termos quantitativos.

- Tabela 3

Unidade	Determinação Cumprida (%)	Recomendações Implementadas (%)	Recomendações em Implementação (%)	Recomendações Não Implementadas (%)	Outras Situações (%)
Cnen	100 (1 det.)	51,9	18,5	25,9	3,7 (1 rec. justificada)
ETN (Eletronuclear)	-	0	50	0	50 (perda de objeto)
Sipron	-	100	-	-	-
MPOG	-	100 (1 rec.)	-	-	-

III

8. Das questões abordadas nos trabalhos de auditoria e neste monitoramento, penso que cumpre dar destaque a dois pontos, a saber, a carência de pessoal enfrentada pela Cnen e a necessidade de completar a estruturação do plano de emergência externo.

IV

9. Conforme verificado na auditoria operacional, a Cnen apresentava déficit de 610 servidores, principalmente na área de fiscalização, ocasionado pela falta de concursos públicos. Essa carência tende a se agravar com o envelhecimento do quadro e o consequente aumento no ritmo de aposentadorias. Com isso, há o risco de se verem prejudicadas as atividades da autarquia, não só pelo decréscimo de servidores, mas também pela perda do conhecimento técnico.

10. Assim, o Tribunal endereçou recomendação à Cnen para que fizesse um levantamento do número de servidores necessários para solucionar o problema e elaborasse um plano de ação para suprir a carência de pessoal na área de fiscalização, com prioridade para a realização de concurso público. Ademais, foi recomendado ao Ministério do Planejamento que adotasse providências nesse mesmo sentido.

11. De acordo com o estudo efetuado, seria necessário preencher as vagas existentes e criarem-se novos cargos, o que totalizaria 796 servidores (653 vagas de reposição e 143 novas vagas) no período de 2008/2010. Ao longo de cinco anos, entre 2009 e 2014, previa-se a substituição de 1.186 servidores e 228 novas contratações.

12. No entanto, o MPOG apenas autorizou a realização de concurso público para as vagas existentes (203 cargos) e denegou a ampliação do quadro atual, que hoje é composto de 2.730 cargos.



13. O concurso foi realizado em 2010, resultando na admissão de 152 servidores. Está prevista nova convocação para preenchimento de vagas decorrentes de desistência.

14. Para 2012, a autarquia pretende promover novo concurso para reposição de 100 vagas.

15. Segundo avaliação da 9ª Secex neste monitoramento, embora a Cnen tenha cumprido a recomendação de forma precisa e o MPOG tenha autorizado a realização de concurso público, essas medidas não são suficientes para solucionar as perspectivas de agravamento da carência de pessoal e de perda de conhecimento técnico. Isso ocorre porque o total de pessoas aptas a se aposentar entre 2008 e 2014 corresponde a 43% do quadro atual autorizado.

16. Em vista disso, foi proposto recomendar que a Cnen realize novos estudos sobre a matéria, bem como determinar ao MPOG e ao MCT que elaborem parecer conclusivo sobre esses estudos, com pronunciamento específico sobre o aumento da lotação e a realização de concurso público.

17. A meu ver, a situação verificada justifica plenamente a expedição de determinação com ênfase na ampliação do quadro da Cnen e na realização de concurso público para a pronta ocupação das novas vagas.

19. Veja-se que a Cnen desenvolve atividades complexas e *sui generis* em vista do monopólio nuclear atribuído exclusivamente à União pelos arts. 21 e 177 da Constituição Federal. Em consequência, os profissionais empregados nessas atividades não são rotineiramente encontrados no mercado, uma vez que a sua alta qualificação decorre não somente da formação acadêmica, mas também da experiência adquirida no exercício das atribuições desenvolvidas no âmbito da entidade.

20. É nesse contexto que se insere a necessidade de reposição imediata e de expansão do quadro de pessoal da Cnen. A capacitação de servidores concursados para ocupar vagas abertas com aposentadorias não é medida suficiente para manter esse conhecimento técnico peculiar na entidade. É fundamental que sejam desde logo supridas as vagas abertas, que sejam criadas novas vagas e que esses novos servidores trabalhem lado a lado com servidores antigos, detentores de conhecimentos aperfeiçoados pela prática, antes que estes deixem a instituição. Somente mediante a transmissão de experiências dos antigos para os novos servidores é que se logrará manter essa parcela específica do acervo técnico da entidade.

21. Outro fator que determina a necessidade de repor e ampliar a lotação da Cnen relaciona-se à previsão de aumento das demandas advindas da retomada do Programa Nuclear Brasileiro e da assunção, pela Cnen, de novas atribuições vinculadas à área de regulação. Também não se pode esquecer que a expansão da atividade econômica vem acarretando a expansão de instalações que utilizam materiais radiativos, como indústrias e serviços médicos de radioterapia e radiodiagnóstico. A manutenção da segurança no uso dessas instalações depende das atividades de licenciamento e inspeção executadas pelos servidores da autarquia.

22. Finalmente, lembre-se que o acidente nuclear no Japão deu relevo à necessidade de fortalecerem-se as ações de controle de danos, o que depende da utilização intensiva de pessoal.

23. Por conseguinte, a imediata reposição e a ampliação do quadro com a realização de concurso público são medidas essenciais para solucionar a carência de recursos humanos e a perda de conhecimento técnico na Cnen. Caso essas medidas não sejam adotadas e persistam os problemas, estar-se-á colocando em risco a segurança da população.

V

24. A outra questão a ser destacada refere-se às providências para conclusão do Plano de Emergência Externo (PEE).

25. Constitui-se em pré-requisito para a operação das Usinas Nucleares localizadas em Angra dos Reis/RJ a existência de planejamento das ações de proteção à população a serem empreendidas no caso de emergência nuclear. Essas ações consistem em evacuação, abrigagem e profilaxia mediante a administração de iodeto de potássio. Ressalte-se que a profilaxia com iodeto de potássio tem por objetivo saturar a glândula tireoide e, com isso, impedir a absorção de iodo radioativo pelo organismo humano.

26. O plano de emergência divide-se em duas partes: o Plano de Emergência Local (PEL), elaborado pela Eletronuclear com abrangência sobre as áreas de propriedade da empresa, e o Plano de



Emergência Externo (PEE), que se encontra sob a responsabilidade da Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro e abarca as áreas situadas fora da propriedade da Eletronuclear até o raio de 15 km das usinas.

27. Conforme constatado na auditoria e confirmado neste monitoramento, o PEL foi revisado e ampliado para incluir as duas usinas nucleares em operação no complexo de Angra dos Reis/RJ, estando concluído e aprovado pela Cnen.

28. Por outro lado, verificou-se na auditoria que o PEE necessitava de aperfeiçoamento, visto que não havia diretrizes quanto à distribuição das pastilhas de iodeto de potássio para a população. Consequentemente, foi recomendado à Cnen que realizasse estudo para tratar da obrigatoriedade da distribuição do iodeto às populações residentes nas zonas de planejamento de emergência localizadas nos raios de 3, 5, 10 e 15 km das usinas (ZPEs 3, 5, 10 e 15). Foi também recomendado à Eletronuclear que estudasse medidas para otimizar a distribuição das pastilhas, que se encontravam estocadas unicamente no hospital de Praia Brava, já que a empresa ficara responsável pela compra e remessa da substância às equipes externas de emergência do Corpo de Bombeiros, Cnen e Defesa Civil, conforme acordado com a Cnen.

29. No presente monitoramento, apurou-se que o PEE foi atualizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para contemplar a distribuição do iodeto nas ZPEs 3 e 5, conforme orientação da Cnen elaborada com base em normas internacionais e em atendimento ao Acórdão 519/2009. Todavia, com relação às ZPEs 10 e 15, a Cnen esclareceu que a distribuição e a decisão sobre a administração da profilaxia dependiam de normatização do Ministério da Saúde.

30. Com relação à otimização da distribuição do iodeto, os trabalhos de monitoramento revelaram que a Eletronuclear implementou a recomendação ao estender a distribuição às instalações do Corpo de Bombeiros. Ademais, verificou-se que a empresa adquiriu um estoque estratégico capaz de atender área superior à das quatro ZPEs, contudo vem mantendo o material estocado na Fundação Eletronuclear de Assistência Médica (Feam) em razão da falta de diretrizes do Ministério da Saúde sobre a distribuição e o uso do iodeto e de outros medicamentos destinados ao tratamento de radioacidentados na população em geral.

31. Como se percebe claramente, a conclusão plena do PEE depende de norma a ser ditada pelo Ministério da Saúde.

32. Foi apurado no monitoramento que, embora a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde tenha instituído um grupo de trabalho para elaborar a Política de Assistência Farmacêutica em Acidentes Radiológicos Nucleares em outubro de 2009, a portaria contendo proposta resultante ainda se encontra em tramitação no âmbito do ministério.

33. Considerando que a decisão sobre a aplicação profilática do iodeto de potássio em caso de emergência nuclear se faz necessária à conclusão do PEE e que esse plano se afigura em medida essencial para garantir a proteção à população na área externa às Usinas de Angra dos Reis, penso que assiste razão à equipe da 9ª Secex em propor a expedição de recomendação à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde para que agilize a expedição da norma estabelecendo a Política de Assistência Farmacêutica em Acidentes Radiológicos Nucleares.

VI

34. A auditoria operacional evidenciou a importância das ações preventivas como garantia de segurança do programa nuclear e a necessidade de pronta atuação em caso de emergência radiativa, conclusões que se traduziram na expedição de uma série de recomendações relativas à matéria. O acidente nuclear ocorrido no Japão reforçou esse parecer.

35. Nesse contexto, apresenta-se apropriada a proposição da 9ª Secex no sentido de que este Tribunal acompanhe o exercício de simulação do plano de emergência nuclear a ser promovido em setembro deste ano em Angra dos Reis/RJ.

36. Como o exercício de simulação se insere no âmbito da perspectiva de garantir a segurança e a proteção da população residente na área de influência do complexo nuclear situado em Angra dos Reis, tem-se que a realização de acompanhamento das ações correspondentes poderá fornecer subsídios



importantes para o monitoramento ora desenvolvido, vindo a auxiliar na aferição da efetividade das recomendações proferidas pelo Tribunal e a indicar a necessidade de realizar aperfeiçoamentos nas providências constantes do Acórdão 519/2009.

VII

37. É de se ressaltar novamente que os trabalhos ora examinados revelaram que um percentual significativo das recomendações proferidas pelo Acórdão 519/2009-Plenário foi implementado.

38. Neste momento, é preciso reconhecer e louvar o esforço empreendido pela Cnen para dar execução às medidas recomendadas por esta Corte, não obstante a situação dificultosa por que vem passando a entidade no tocante ao pleno provimento de seu quadro de pessoal.

39. Também gostaria de destacar o excelente trabalho de monitoramento realizado agora pela 9ª Secex. Apesar da complexidade da matéria, soube a unidade técnica proceder à objetiva contextualização e avaliação dos fatos.

40. Por fim, cumpre louvar a atuação da equipe de auditoria da 6ª Secex, que executou os trabalhos iniciais nestes autos. Ao traçar um panorama preciso do setor nuclear brasileiro, o relatório forneceu os elementos que levaram esta Corte a detectar pontos críticos e a formular providências corretivas que se mostraram extremamente oportunas ante o presente contexto nuclear mundial.

41. Apesar de a implementação das medidas ainda não estar concluída, os benefícios da atuação das unidades gestoras do Programa Nacional de Atividades Nucleares e do TCU para a sociedade brasileira já se fazem concretos.

42. Exemplo disso foi a constatação da auditoria operacional no sentido de que havia deficiências na área de fiscalização da Cnen, especificamente a existência de instalações radiativas de médio e alto risco não inspecionadas e de pendências na emissão de licenças de operação (item 2.26 do relatório supra).

43. O Tribunal recomendou à autarquia que elaborasse um plano de ação visando a incrementar a realização de fiscalizações, além de expedir sugestões referentes à otimização dos recursos humanos e de tecnologia do setor responsável.

44. Embora o plano de ação apresentado ainda comporte ajustes, foi informado pela Cnen que hoje todas as instalações de alto e médio risco vêm sendo inspecionadas regularmente. Ainda, a entidade esclareceu que não há instalações com pendências relevantes que não esteja com sua licença suspensa ou que não tenha sido notificada com fixação de prazo para atendimento às exigências estabelecidas.

45. Igualmente, foi observada na auditoria a necessidade de aperfeiçoarem-se os controles exercidos pela Cnen no Plano de Emergência Local (PEL) elaborado pela Eletronuclear para as usinas de Angra dos Reis/RJ. Conforme constatado, não havia obrigatoriedade de fiscalização periódica do PEL a fim de verificar se as condições iniciais planejadas estavam sendo mantidas e se o plano vinha acompanhando a evolução tecnológica das usinas. Consequentemente, a Cnen havia realizado, no período de 2004 a 2007, apenas uma auditoria no PEL, em dezembro de 2006. Em razão dessa lacuna, não havia garantia para a entidade fiscalizadora de que, em caso de emergência, todas as ações do PEL seriam executadas com sucesso.

46. Diante desse cenário, o TCU recomendou à Cnen que elaborasse normativo estabelecendo a periodicidade mínima para a realização de fiscalização nas usinas nucleares, com a finalidade de estabelecer a obrigatoriedade de acompanhamento do PEL e de formalização de relatórios, garantindo, assim, o controle sobre as atividades realizadas nessas instalações.

47. Como resultado (item 2.274 do relatório), tem-se que a Cnen atendeu integralmente a recomendação. Foi elaborado o “Procedimento de Inspeção de Rotina de Atendimento ao Plano de Emergência Local”, prevendo a obrigatoriedade de inspeção regulatória a cada seis meses nas usinas Angra 1 e 2 para verificação das condições de infraestrutura e ativação do PEL em situação real e nos cinco exercícios de emergência anuais. Essa nova sistemática passou a ser conjugada ao acompanhamento de rotina executado pelos inspetores da Cnen residentes nas usinas, o que trouxe maior confiabilidade ao PEL.



48. Esses são apenas alguns dos numerosos resultados positivos advindos da auditoria operacional executada por esta Corte no Programa Nacional de Atividades Nucleares.

49. A meu ver, faz-se necessário dar conhecimento à sociedade brasileira desses resultados, vez que traduzem não só a contribuição desta Casa, mas também o esforço das unidades fiscalizadas, para garantir a segurança na gestão do referido programa e tornar mais efetiva a aplicação dos recursos públicos nele alocados.

50. Por conseguinte, penso que deva ser acrescentada à proposta de encaminhamento determinação para que seja dada divulgação, inclusive por meio da realização de evento específico, aos resultados do presente monitoramento.

VIII

51. Assim, considerando que há recomendações em fase de implementação e não implementadas, bem como novas propostas que promovem refinamento de recomendações anteriores, conclui-se que cabe dar continuidade ao presente monitoramento, acolhendo-se as proposições da 9ª Secex, com ajustes harmonizados às ponderações ora desenvolvidas.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 1550/2011 - TCU - Plenário

1. Processo TC-002.567/2011-3

2. Grupo I - Classe V - Assunto: Relatório de Monitoramento.

3. Responsáveis: Odair Dias Gonçalves, Presidente da Cnen (CPF 375.807.287-53); Othon Luiz Pinheiro da Silva, Diretor-Presidente da Eletronuclear (CPF 135.734037-00); Antônio Sérgio Geromel, Secretário-Executivo do Gabinete de Segurança Institucional - Presidência da República (SGI/PR) (CPF 318.412.017-15).

4. Unidades: Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); Eletrobras Termonuclear S.A. (Eletronuclear); Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (Sipron).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: 9ª Secretaria de Controle Externo (Secex/9).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de monitoramento do cumprimento da determinação e das recomendações constantes do Acórdão 519/2009-Plenário (com as alterações efetuadas pelo Acórdão 1.904/2010-Plenário), que apreciou o relatório de auditoria operacional realizada no Programa Nacional de Atividades Nucleares,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1. recomendar à Cnen que:

9.1.1. encaminhe, anualmente, pelo menos até o exercício de 2014, ao MCT e ao MPOG estudos e levantamentos com as necessidades de adequação, reposição e ampliação de seu quadro funcional, bem assim com a expectativa de aposentadorias, requerendo a realização de concurso público com o objetivo de suprir essas necessidades;



9.1.2. apresente, no prazo de 90 dias contados a partir da ciência, o plano de ação das inspeções da CGMI com os detalhamentos de datas, equipes e tempo para cada fiscalização relacionada para o ano de 2011, abrangendo todas as instalações que necessitam ser fiscalizadas no exercício;

9.1.3. realize estudos no intuito de avaliar a possibilidade de transferir, do IRD/DPD para a DRS, as ações emergenciais de proteção no ambiente externo à (s) instalação (ões) sinistrada (s), inclusive junto à população, no caso de um incidente/acidente radiológico/nuclear atividades;

9.1.4. conclua, no prazo de 90 dias contados a partir da ciência, os estudos realizados com o propósito de subsidiar a edição de normativo que estabeleça critérios objetivos para definição do que seja instalação de “reduzido risco”, para fins da adequada aplicação do disposto no art. 13, § 5º da Lei 6.453/1977, conforme item 9.1.10 do Acórdão 519/2009-Plenário, encaminhando os resultados ao TCU;

9.1.5. conclua, no prazo de 90 dias contados a partir da ciência, os estudos realizados com o propósito de ajustar a norma de licenciamento de instalações nucleares (Cnen-NE-1.04) às especificidades dos reatores de pesquisa, em relação às denominações utilizadas nos atos administrativos que concedem autorizações de operação, com vistas a destinar denominação consentânea com as reais condições de funcionamento que se encontram as instalações licenciadas, conforme item 9.1.11 do Acórdão 519/2009-Plenário, encaminhando os resultados ao Tribunal;

9.1.6. ajuste a minuta do normativo que altera a IN-DRS-0007, de forma a fixar a realização de inspeção regulatória como requisito para renovação da Autorização de Operação, conforme previsto no item 9.1.12 do Acórdão 519/2009-Plenário;

9.1.7. conclua o inventário de suas fontes e instalações próprias, com o propósito de inserir no programa anual de inspeção as instalações radiativas pertencentes à entidade, conforme item 9.1.13 do Acórdão 519/2009-Plenário, informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias contados a partir da ciência, o cronograma das atividades desenvolvidas, juntamente com os relatórios de inspeção das instalações fiscalizadas;

9.1.8. conclua os estudos sobre a implementação da recomendação contida no item 9.1.17 do Acórdão 519/2009-Plenário, no prazo de 90 dias contados a partir da ciência, informando a este Tribunal sobre os resultados;

9.1.9. ajuste a minuta do normativo que altera a IN-DRS-0007, de forma a estabelecer a necessidade de designação formal de servidores para realização de inspeção regulatória e reativa, conforme previsto no item 9.1.18 do Acórdão 519/2009-Plenário, uma vez que a apresentação de credencial não é instrumento suficiente para a comprovação de autorização de inspeção pela autarquia;

9.1.10. adote providências para que o projeto “Modelagem e Automação dos Processos de Licenciamento e Controle da DRS/Cnen” contemple medidas de desenvolvimento da base de dados gerada pela CGMI, de modo a incorporar as informações relativas à designação dos servidores para realização de inspeção, bem como para compatibilizar a base de dados com o sistema utilizado pela unidade;

9.2. recomendar à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde e ao grupo de trabalho instituído pela Portaria 152/2009 que, no prazo de 180 dias contados a partir da ciência, concluam e publiquem a norma contendo a política para o uso do iodeto de potássio em caso de emergência nuclear;

9.3. recomendar ao Ministério da Ciência e Tecnologia que avalie a possibilidade de retirar da Cnen o controle acionário da Indústrias Nucleares do Brasil (INB), de forma a evitar o conflito de interesses entre as instituições;

9.4. determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 dias contados a partir do recebimento dos estudos e levantamentos referidos no item 9.1.1 deste acórdão, parecer circunstanciado sobre essas peças, abordando a reposição e a ampliação do quadro de pessoal da Cnen e a decisão sobre a realização de concurso público, bem como envidem esforços para que sejam adotadas providências no sentido de dar atendimento a esses pleitos;

9.5. dar ciência específica ao MCT e ao MPOG das circunstâncias relatadas nos itens 9 a 23 do voto que fundamenta este acórdão;

9.6. determinar à 9ª Secex que:



9.6.1. realize novo monitoramento para avaliar a situação de cumprimento dos itens 9.1.6, 9.1.8, 9.1.14, 9.1.15, e 9.1.21 do Acórdão 519/2009 e 1904/2010 do Plenário direcionados à Cnen, bem como o cumprimento das providências constantes deste acórdão;

9.6.2. acompanhe o exercício de simulação do Plano de Emergência Externo (PEE) a ser realizado no Município de Angra dos Reis no 2º semestre de 2011;

9.6.3. em conjunto com a 6ª Secex, divulgue, inclusive por meio da realização de evento específico, os resultados alcançados neste monitoramento;

9.6.4. encaminhe cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), a fim de subsidiar o cumprimento da determinação constante do item 9.4 retro;

9.6.5. acompanhe tempestivamente a adoção das providências determinadas nos itens 9.1.1 e 9.4 deste acórdão, representando ao Tribunal, se for o caso, e

9.7. apensar os presentes autos ao TC-017.897/2007-5.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1550-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-006.783/2011-2 (Processo Eletrônico)

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2011)

Unidades: Secretaria Coordenadora de Infraestrutura e Serviços do Estado de Alagoas – Seinfra e Ministério da Integração Nacional.

Responsáveis: Alexandre Navarro Garcia, CPF 385.346.061-53; Marco Antônio de Araújo Fireman, CPF 410.988.204-44.

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2011. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS DE MACRODRENAGEM NO TABULEIRO DOS MARTINS, NO ESTADO DE ALAGOAS, NO MUNICÍPIO DE MACEIÓ. AUSÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO DE NOVAS IMPROPRIEDADES OU IRREGULARIDADES. PERSISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES QUE ENSEJARAM A



INCLUSÃO DO PROGRAMA DE TRABALHO NO QUADRO-BLOQUEIO. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado, no período de 21/3 a 20/4/2011, nas obras de Macrodrenagem no Tabuleiro dos Martins, no Estado de Alagoas, no Município de Maceió, atualmente objeto do Programa de Trabalho 18.541.1138.1C56.0101/2007, empreendimento constante do quadro bloqueio da Lei Orçamentária Anual de 2011.

2. As obras de macrodrenagem do Tabuleiro dos Martins têm por finalidade a drenagem de águas pluviais numa área de aproximadamente 5.000 ha, abrangendo o distrito industrial de Luiz Cavalcante e diversos conjuntos habitacionais da região metropolitana de Maceió/AL (Salvador Lira, Santa Lúcia, Tabuleiro Novo, Tabuleiro Velho, Clima Bom, Osman Loureiro, Colina dos Eucaliptos, Inocoop e outros). O sistema projetado é composto por um conjunto de três lagoas de retenção (lagoas 1, 2-3 e 4) interligadas entre si, com lançamento final no rio Jacarecica. O empreendimento busca solucionar a ocorrência de alagamentos na região.

3. A obra em análise encontra-se no quadro bloqueio da Lei Orçamentária Anual de 2011 (vide Anexo VI da Lei 12.381, de 9/2/2011), não havendo sido objeto de posterior deliberação deste Tribunal pela regularidade, fundamento suficiente, portanto, para que, por intermédio do Acórdão 564/2011 – TCU – Plenário (Fiscobras 2011), a sua fiscalização fosse prevista, nos termos do inc. V do § 1º do art. 97 da LDO/2011 (Lei 12.309, de 9/8/2010).

4. Para o exercício de 2011, não foram consignados créditos orçamentários para a obra, a qual vem sendo incluída no quadro bloqueio da LOA desde o ano de 2002.

5. Segundo informações da equipe de auditoria, a fiscalização sob exame foi realizada a partir do exame de documentos e informações obtidos junto à Seinfra/AL e mediante consultas a sistemas informatizados, não havendo sido realizada vistoria *in loco* em virtude de a obra encontrar-se paralisada.

6. A respeito dos trabalhos realizados e de suas conclusões, passo a transcrever o Relatório de Levantamento de Auditoria, elaborado por equipe da Secob (vide DE nº 45.868.336-2, de 5/5/2011), com os eventuais ajustes de forma julgados pertinentes:

“1 - APRESENTAÇÃO

A obra em análise encontra-se no quadro bloqueio da Lei Orçamentária Anual de 2011 (LOA/2011), anexo VI da Lei 12.381, de 9 de fevereiro de 2011. Para o exercício de 2011 não foram consignados créditos orçamentários para a obra, a qual tem sido incluída no quadro bloqueio da LOA desde o ano 2002.

Importância socioeconômica

A macrodrenagem do Tabuleiro dos Martins, em Maceió/AL tem por finalidade a drenagem de águas pluviais numa área de aproximadamente 5.000 ha, abrangendo o distrito industrial Luiz Cavalcante e diversos conjuntos habitacionais da região metropolitana de Maceió/AL (Salvador Lira, Santa Lúcia, Tabuleiro Novo, Tabuleiro Velho, Clima Bom, Osman Loureiro, Colina dos Eucaliptos, Inocoop e outros). O empreendimento busca solucionar a ocorrência de alagamentos nessa região, que ocasionam prejuízos materiais aos moradores e às indústrias instaladas no distrito industrial, bem como interrupções nos processos produtivos dessas últimas.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 564/2011-TCU-Plenário, realizou-se auditoria na Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas e no Ministério da Integração Nacional, no período compreendido entre 21/3/2011 e 20/4/2011.

A razão que motivou esta auditoria foi a inserção do presente empreendimento no anexo VI (quadro bloqueio) da Lei 12.381, de 9 de fevereiro de 2011 (LOA/2011), não tendo sido objeto de deliberação



posterior do TCU pela regularidade, nos termos do art. 97, § 1º, inciso V, da Lei 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO/2011).

2.2 - Visão geral do objeto

As obras de macrodrenagem do Tabuleiro dos Martins têm por finalidade a drenagem de águas pluviais numa área de aproximadamente 5.000 ha. O sistema projetado é composto por um conjunto de três lagoas de retenção (1, 2-3 e 4) interligadas entre si, com lançamento final no rio Jacarecica. O projeto prevê a ampliação das lagoas 1 e 2 e a construção das lagoas 3 e 4. As lagoas 2 e 3 serão contíguas, possuindo a denominação de lagoa 2-3. A interligação entre as lagoas será executada por meio de túnel NATM (*New Austrian Tunnelling Method*), assim como o lançamento final, que ocorrerá no rio Jacarecica.

De acordo com os processos de fiscalizações anteriores, foram realizados os seguintes projetos/estudos/levantamentos:

- a) projeto básico, de junho-agosto/1997, elaborado pela Secretaria de Saneamento e Energia do Estado de Alagoas (Sennerg);
- b) adequação do projeto básico de macrodrenagem, de julho-agosto/1998, elaborado pela Gerente Engenharia e Gerenciamento Ltda.;
- c) estudo de impacto ambiental, de setembro/1998, elaborado pela V & S Engenheiros Associados;
- d) projeto executivo (compatibilização e relatório final), de agosto/1999, elaborado pela ENSA;
- e) projeto executivo definitivo, de junho/2003, elaborado pela ENSA;
- f) detalhamento do projeto executivo, de Julho/2006, elaborado pela Intersan Projetos e Engenharia Ltda.

O Parecer Técnico 38/2000-IMA/DPE/DCA, que subsidiou a expedição das licenças prévia e de instalação, expôs que, para mitigar os impactos ambientais, deverão ser implementadas as seguintes medidas: construção de dissipador de energia no lançamento junto ao rio Jacarecica; retificação ou canalização de um trecho desse rio (próximo à ponte sobre a rodovia AL-101); alargamento da seção do rio sob a ponte da rodovia AL-101 (construção de dois bueiros celulares próximos às cabeceiras das pontes); e implantação de estações compactas de tratamento de esgoto, junto às lagoas 1 e 2-3.

No âmbito do processo de licenciamento ambiental, as principais condicionantes ambientais estabelecidas foram:

- a) tratamento das águas pluviais no período seco;
- b) recuperação das áreas desmatadas, com plantio de espécies nativas;
- c) proteção das margens do rio Jacarecica, com plantio de espécies nativas e realização de acompanhamento;
- d) cercamento das lagoas;
- e) controle da vazão máxima de lançamento: 25m³/s;
- f) disposição dos materiais escavados em locais previamente autorizados;
- g) programa de educação ambiental;
- h) monitoramento dos padrões de efluentes (na fase de operação);
- i) estudos de simulações de cheias do rio (para obtenção da licença de operação - LO);
- j) estudos de comportamento hidráulico do túnel 2-3 - rio Jacarecica e do dissipador de energia, para o sistema na cota máxima (para obtenção da licença de operação - LO).

Por meio do Acórdão 1.093/2007-TCU-Plenário, determinou-se à Seinfra/AL que se absteresse de promover a continuidade da execução e de realizar novos pagamentos no âmbito do Contrato 1/1997. De acordo com o item 9.5.2 do acórdão, foram excetuados dessa vedação os serviços ressalvados no Acórdão 2.419/2006-TCU-Plenário (dissipador de energia do extravasor, emboque da lagoa 2-3, adequação da calha do rio Jacarecica), desde que fossem objeto de nova licitação e de contratação específica, com preços comprovadamente compatíveis com os de mercado.

As medidas corretivas que, se tomadas pelo gestor atual da obra, resultariam na recomendação pela sua continuidade são aquelas constantes dos itens 9.5.5 a 9.5.7 do Acórdão 1.093/2007-TCU-Plenário. Dentre essas medidas, aquela constante do item 9.5.7 foi parcialmente cumprida, pois a Seinfra/AL



comprovou a desapropriação da área onde está localizada a lagoa 2-3, conforme analisado nas instruções constantes do TC-006.250/2002-7 às fls. 855-863 e fls. 1159-1171.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de drenagem do Tabuleiro dos Martins, em Maceió/AL.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formulou-se a seguinte questão:

‘1 – A Administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?’

2.4 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho, foram observados os padrões de auditoria de conformidade adotados pelo TCU.

No planejamento da auditoria, foram solicitadas informações à Seinfra/AL sobre a condição atual da obra e sobre as providências tomadas para solucionar a situação de paralisação da obra. Durante a fase de execução da auditoria, foram analisadas as informações obtidas, não tendo sido realizada auditoria *in loco* em virtude de a obra estar paralisada. Para responder as questões de auditoria levantadas, foram utilizadas as técnicas de análise documental e consulta a sistemas informatizados.

A elaboração do relatório de auditoria foi realizada com base nas informações obtidas na fase de execução, a fim de apresentar o objetivo e as questões de auditoria, a metodologia utilizada, os achados de auditoria, as conclusões e a proposta de encaminhamento.

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **48.164.381,06**. O volume de recursos fiscalizados corresponde ao valor do Contrato 1/1997, com data-base em novembro de 1997.

2.6 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, nos termos do art. 97 da Lei 12.309, de 9/8/2010 (LDO/2011).

3 - ACHADOS GRAVES TRATADOS EM OUTROS PROCESSOS

A seguir, encontram-se relacionados os achados graves tratados em outros processos, com determinação de paralisação ou retenção cautelar de valores dos objetos fiscalizados, pendentes de deliberação do Tribunal pela regularidade ou que tiveram seu grau de irregularidade inicial alterado por deliberação desta Corte até 5/5/2011.

3.1 - Achados pendentes de solução

3.1.1 - (IG-P) Demais irregularidades graves no processo licitatório. (TC-004.324/2005-8)

Objeto: Obra

Este achado está sendo tratado no processo 006.250/2002-7.

O item 9.3.2 do Acórdão 1.093/2007-TCU-Plenário determinou a realização de audiência dos responsáveis por irregularidades verificadas no processo licitatório, as quais estão sendo apuradas no TC-017.154/2007-0, que também trata da tomada de contas especial referente ao superfaturamento das parcelas já executadas da obra. No entanto, o monitoramento do cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 1.093/2007-TCU-Plenário, em especial as determinações constantes nos itens 9.5.5 a 9.5.7, cujo atendimento pela Seinfra/AL é condição necessária para a continuidade da obra, está sendo tratado no TC-006.250/2002-7.

O TC-004.324/2005-8 foi apensado ao TC-006.250/2002-7.

3.1.2 - (IG-P) Superfaturamento. (TC-004.324/2005-8)

Objeto: Contrato 01/97, 8/4/1998, Contratação de serviços de engenharia necessários à ampliação da macrodrenagem da área denominada de Grande Tabuleiro, em Maceió/AL, Construtora Gautama Ltda.

Este achado está sendo tratado no processo 006.250/2002-7.

O item 9.1 do Acórdão 1.093/2007-TCU-Plenário determinou a conversão do TC-006.250/2002-7 em tomada de contas especial (TC-017.154/2007-0), com vistas a apurar o débito referente ao superfaturamento das parcelas já executadas da obra. No entanto, considerando que o percentual de execução da obra é de 63% e que existem indícios de sobrepreço em serviços que ainda serão executados,



a IG-P continua relacionada ao TC-006.250/2002-7, o qual monitora o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 1.093/2007-TCU-Plenário, em especial as determinações constantes nos itens 9.5.5 a 9.5.7, cujo atendimento pela Seinfra/AL é condição necessária para a continuidade da obra.

O TC-004.324/2005-8 foi apensado ao TC-006.250/2002-7.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A definição do Ministro-Relator do presente processo baseou-se no item 9.7.2 do Acórdão 442/2010-Plenário. Dessa forma, conservou-se a relatoria do Exmº Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman, em consonância com os processos em andamento já constituídos (TC-006.250/2002-7, TC-017.154/2007-0, TC-019.820/2009-5 e TC-008.609/2010-1).

O presente relatório não apresenta registro fotográfico, pois não houve vistoria *in loco*, em virtude de a obra estar paralisada.

5 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria formuladas para esta fiscalização.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, nos termos do art. 97 da Lei 12.309, de 9/8/2010 (LDO/2011).

As medidas corretivas que, se tomadas pelo gestor atual da obra, resultariam na recomendação pela continuidade da obra são aquelas constantes dos itens 9.5.5 a 9.5.7 do Acórdão 1.093/2007-TCU-Plenário. Por meio do Ofício de Requisição 1-185/2011, foram requisitadas à Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas (Seinfra/AL) informações acerca do atendimento a essas determinações.

Por meio do Ofício 300/2011/Seinfra/GS, a Seinfra/AL informou que a obra continua paralisada e que a Secretaria tentou, junto ao Ministério da Integração Nacional, incluir o empreendimento na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), com o objetivo de obter recursos para a continuidade das obras, porém não obteve sucesso.

Expôs, também, que a Secretaria tem interesse em dar continuidade à obra, mas para isso depende da obtenção de recursos federais. Quanto ao Contrato 1/1997, informou que está em análise, junto à Procuradoria Geral do Estado, pleito de rescisão unilateral pela Administração.

Em relação aos serviços ressaltados no Acórdão 2.419/2006-TCU-Plenário (dissipador de energia do extravasor, emboque da lagoa 2-3, adequação da calha do rio Jacarecica), permanece a mesma situação verificada no Fiscobras/2010: os serviços foram contratados, porém não houve os repasses dos recursos previstos no âmbito do Convênio Siafi 653322.

Acerca da desapropriação da área da lagoa 1 e do cumprimento dos itens 9.5.5 e 9.5.6 do Acórdão 1.093/2007-TCU-Plenário (ajustes no projeto executivo, estudos quanto à economicidade da solução proposta e inserção das ações referentes às medidas mitigadoras no âmbito do projeto executivo), a Seinfra/AL expôs que não houve alteração desde a última requisição do Tribunal (Fiscobras/2010).

Diante das informações prestadas, as determinações constantes dos itens 9.5.5 a 9.5.7 do Acórdão 1.093/2007-TCU-Plenário não foram atendidas pela Seinfra/AL. Ressalta-se que essa conclusão é a mesma apontada no âmbito do TC-006.250/2002-7 (monitoramento) e do TC-008.609/2010-1 (Fiscobras/2010).

Dessa forma, considerando a ausência de demonstração pela Seinfra/AL do cumprimento das medidas saneadoras necessárias para a continuidade das obras de macrodrenagem no Tabuleiro dos Martins, em Maceió/AL, conclui-se pela recomendação da manutenção do bloqueio dos recursos à obra em questão e pela recomendação de inclusão da obra no quadro-bloqueio da LOA/2012.

Por fim, destaca-se que o descumprimento das determinações constantes do Acórdão 1.093/2007-TCU-Plenário está sendo tratado no âmbito do TC-006.250/2002-7.

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, com as seguintes propostas:



I - comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram implementadas integralmente pelo órgão gestor as medidas saneadoras indicadas por esta Corte para sanear os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), apontados no Contrato 1/1997, relativo aos serviços de execução das obras de drenagem do Tabuleiro dos Martins, em Maceió/AL, com potencial dano ao erário de R\$ 18.737.204,06 (data-base novembro/1997), e que, assim, subsistem indícios e seu saneamento depende da adoção das seguintes medidas pelo órgão gestor:

1. elabore e apresente a este Tribunal levantamento em que se discrimine, em relação ao projeto executivo definitivo do empreendimento, os itens de serviços, com seus correspondentes quantitativos: (a) previstos, (b) já efetivamente executados e (c) que se pretende ainda executar, esses acompanhados das devidas justificativas, observando-se que a especificação dos itens deve permitir, por intermédio de referências adequadas, seu cotejamento com o orçamento da Construtora Gautama;

2. somente promova a continuidade do restante das obras depois que este Tribunal vier a se pronunciar sobre o levantamento mencionado no subitem anterior e após efetuados, no projeto executivo do empreendimento, os ajustes já determinados por este Tribunal, bem como as devidas adaptações em seu orçamento estimativo, ajustando seus custos unitários aos preços de mercado, observado que:

2.1. em relação ao serviço de transporte, deverá ser previsto o desmembramento das distâncias médias de transporte, atribuindo-lhes os custos unitários compatíveis aos de mercado, podendo, para isso, valer-se dos preços constantes do Sicro;

2.2. no que se refere ao serviço de escavação das lagoas, o item deverá ser desmembrado em outros, cujas discriminações sejam individualizadas em relação ao tipo de solo, equipamentos utilizados e atividades realizadas;

2.3. no que tange à interligação entre a lagoa 1 e a lagoa 2-3, deverá ser apresentado estudo quanto à economicidade da adoção das diversas soluções possíveis, aproveitando-se o trecho de túnel NATM já executado, em relação ao restante do percurso por executar, devendo examinar-se, ao menos, como alternativas, a execução de galeria de concreto (método *cut and cover*) ou a utilização de tubos metálicos ou pré-moldados de concreto;

2.4. quanto à interligação referida no subitem anterior, deverá ainda ser promovida análise de seu traçado, com vistas a minimizar, tanto quanto possível, o número de deflexões (desvios) ou, quando inviável, justificar adequadamente cada uma delas;

2.5. todas as medidas mitigadoras estabelecidas pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas-IMA deverão estar contempladas no projeto executivo das obras de macrodrenagem no Tabuleiro dos Martins, consoante determinação já exarada por meio do item 9.1.2 do Acórdão 347/2003-TCU-Plenário, alertando-se os gestores da Seinfra/AL de que o descumprimento injustificado de decisões deste Tribunal enseja a aplicação da multa prevista no § 1º do art. 58 da Lei 8.443/92;

3. dê continuidade e celeridade aos processos de desapropriação da área onde está localizada a lagoa 1.

II - comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados novos indícios de irregularidades que se enquadrem no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato 1/1997, relativo aos serviços de execução das obras de drenagem do Tabuleiro dos Martins - Maceió/AL;

III - enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Secretaria de Controle Externo de Alagoas;

IV - apensar este processo ao TC-006.250/2002-7.”

7. Tais conclusões e propostas de encaminhamento foram endossadas pelo Diretor (DE nº 45.858.327-8, de 5/5/2011) e pelo Secretário da Secob-4, este último ressaltando o aspecto de a definição da relatoria deste processo haver-se baseado no item 9.7.2 do Acórdão 442/2010 – TCU – Plenário (DE nº 45.860.499-7, de 5/5/2011).

É o relatório.



VOTO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado, no período de 21/3 a 20/4/2011, nas obras de Macrodrenagem no Tabuleiro dos Martins, no Estado de Alagoas, no Município de Maceió, atualmente objeto do Programa de Trabalho 18.541.1138.1C56.0101/2007, empreendimento constante do quadro bloqueio da Lei Orçamentária Anual de 2011.

2. A obra em análise encontra-se no quadro bloqueio da Lei Orçamentária Anual de 2011 (vide Anexo VI da Lei 12.381, de 9/2/2011), não havendo sido objeto de posterior deliberação deste Tribunal pela regularidade, fundamento suficiente, portanto, para que, por intermédio do Acórdão 564/2011 – TCU – Plenário (Fiscobras 2011), a sua fiscalização fosse prevista, nos termos do inc. V do § 1º do art. 97 da LDO/2011 (Lei 12.309, de 9/8/2010).

3. Para o exercício de 2011, não foram consignados créditos orçamentários para o empreendimento, o qual vem sendo incluído no quadro bloqueio da LOA desde o ano de 2002. Atualmente, a obra se encontra paralisada.

4. Excetuados, apenas, os serviços ressaltados no Acórdão 2419/2006 – TCU – Plenário (dissipador de energia do extravasor, emboque da lagoa 2-3, adequação da calha do rio Jacarecica), a continuidade do restante das obras foi condicionada, por ocasião do Acórdão 1093/2007 – TCU – Plenário, ao implemento das medidas especificadas nos subitens 9.5.5 a 9.5.7 dessa última deliberação. No levantamento ora sob exame, não foram identificadas novas impropriedades ou irregularidades. No entanto, verificou-se que, das providências estipuladas como condição para autorizar-se o reinício do empreendimento, somente se deu cumprimento a parte daquela constante do item 9.5.7 do Acórdão 1093/2007 – TCU – Plenário, ao comprovar-se a desapropriação da área onde está localizada a lagoa 2-3. Mesmo em relação ao referido item do acórdão, todavia, permanece pendente a desapropriação da área de localização da lagoa 1.

5. Ainda presentes, portanto, os indicativos de que a continuidade da obra continua a implicar risco de dano ao Erário. Alinho-me, assim, ao encaminhamento sugerido pela Secob-4, no sentido de dar-se ciência ao Congresso Nacional de que permanecem os motivos que ensejaram a inclusão do PT 18.541.1138.1C56.0101/2007 no Quadro-Bloqueio da LOA, explicitando-se as medidas de que dependeria o saneamento das questões levantadas, assim como de se determinar o pensamento destes autos ao TC-006.250/2002-7.

Diante do exposto, ao acompanhar o encaminhamento sugerido unidade técnica, com os ajustes considerados necessários, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 1551/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-006.783/2011-2 (Processo Eletrônico).

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2011)

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Alexandre Navarro Garcia, CPF 385.346.061-53; Marco Antônio de Araújo Fireman, CPF 410.988.204-44.



4. Unidades: Secretaria Coordenadora de Infraestrutura e Serviços do Estado de Alagoas – Seinfra e Ministério da Integração Nacional.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado, no período de 21/3 a 20/4/2011, nas obras de Macrodrenagem no Tabuleiro dos Martins, no Estado de Alagoas, no Município de Maceió, atualmente objeto do Programa de Trabalho 18.541.1138.1C56.0101/2007, empreendimento constante do quadro bloqueio da Lei Orçamentária Anual de 2011,

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

9.1. enviar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhe, no que se refere às obras de Macrodrenagem no Tabuleiro dos Martins, no Estado de Alagoas, no Município de Maceió, atualmente objeto do PT 18.541.1138.1C56.0101/2007:

9.1.1. que ainda não foram integralmente implementadas, pelo órgão gestor, as medidas saneadoras indicadas por esta Corte para sanear os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), apontados no Contrato 1/1997, com potencial dano ao erário de R\$ 18.737.204,06 (data-base novembro/1997), persistindo, assim, os óbices à execução orçamentário-financeira do empreendimento, enquanto não adotadas, pela Secretaria Coordenadora de Infraestrutura e Serviços do Estado de Alagoas – Seinfra, as seguintes medidas (referentes a itens do Acórdão 1093/2007 – TCU – Plenário):

9.1.1.1. elabore e apresente a este Tribunal levantamento em que se discrimine, em relação ao projeto executivo definitivo do empreendimento, os itens de serviços, com seus correspondentes quantitativos: (a) previstos, (b) já efetivamente executados e (c) que se pretende executar, estes acompanhados das devidas justificativas, observando-se que a especificação dos itens deve permitir, por intermédio de referências adequadas, seu cotejamento com o orçamento da Construtora Gautama;

9.1.1.2. somente promova a continuidade do restante das obras depois que este Tribunal vier a se pronunciar sobre o levantamento mencionado no subitem anterior e após efetuados, no projeto executivo do empreendimento, os ajustes já determinados por este Tribunal, bem como as devidas adaptações em seu orçamento estimativo, ajustando seus custos unitários aos preços de mercado, observado que:

9.1.1.2.1. em relação ao serviço de transporte, deverá ser previsto o desmembramento das distâncias médias de transporte, atribuindo-lhes os custos unitários compatíveis aos de mercado, podendo, para isso, valer-se dos preços constantes do Sicro;

9.1.1.2.2. no que se refere ao serviço de escavação das lagoas, o item deverá ser desmembrado em outros, cujas discriminações sejam individualizadas em relação ao tipo do solo, equipamentos utilizados e atividades realizadas;

9.1.1.2.3. no que tange à interligação entre a lagoa 1 e a lagoa 2-3, deverá ser apresentado prévio estudo quanto à economicidade da adoção das diversas soluções possíveis, aproveitando-se o trecho de túnel NATM já executado, em relação ao restante do percurso por executar, devendo examinar-se, ao menos, como alternativas, a execução de galeria de concreto (método *cut and cover*) ou a utilização de tubos metálicos ou pré-moldados de concreto;

9.1.1.2.4. quanto à interligação referida no subitem anterior, deverá ainda ser promovida análise de seu traçado, com vistas a minimizar, tanto quanto possível, o número de deflexões (desvios) ou, quando inviável, justificar adequadamente cada uma delas;

9.1.1.2.5. todas as medidas mitigadoras estabelecidas pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas – IMA deverão estar contempladas no projeto executivo das obras de Macrodrenagem no



Tabuleiro dos Martins, consoante determinação já exarada por meio do item 9.1.2 do Acórdão 347/2003 – TCU – Plenário, alertando-se os gestores da Seinfra/AL de que o descumprimento injustificado de decisões deste Tribunal enseja a aplicação da multa prevista no § 1º do art. 58 da Lei 8.443/92;

9.1.1.3. dê continuidade e celeridade ao processo de desapropriação da área onde está localizada a lagoa 1;

9.1.2. que, no levantamento ora examinado, afora as pendências já referidas atinentes a ocorrências anteriormente identificadas, não foram detectados novos indícios de irregularidades que se enquadrem no disposto no inc. IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011);

9.2. enviar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado de Alagoas, e

9.3. determinar o apensamento destes autos ao TC-006.250/2002-7.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1551-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 030.491/2010-0

Natureza: Representação.

Unidade: 1º Depósito de Suprimento/Comando do Exército.

Agravante: Incoseg Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda (CNPJ n. 06.973.196/0001-87).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IMPUGNAÇÃO DE DESPACHO QUE INDEFERIU PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. NÃO CONHECIMENTO.

Nega-se conhecimento a pedido de reconsideração de Despacho do Relator que não preenche os requisitos de admissibilidade de nenhum das espécies recursais previstas nos normativos aplicáveis aos processos que tramitam nesta Corte.

RELATÓRIO



Examina-se nesta oportunidade peça intitulada de “Pedido de Reconsideração” apresentada pela empresa Incoseg – Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda., contra o Despacho constante no Documento Eletrônico – DE n. 7, por meio do qual indeferi pedido de medida cautelar que pretendia a imediata suspensão do Pregão Eletrônico n. 06/2010, Processo n. 64450.000036/2010-58, realizado pelo 1º Depósito de Suprimento/Comando do Exército, com vistas à contratação de empresa para fornecimento de colete tático e de kit de proteção e identificação individual para missão de paz no exterior.

2. A Representante – que teve sua proposta rejeitada por não atender à quantidade mínima exigida no Termo de Referência descrito no Anexo A do Edital (doze mil unidades), restando vencedora do certame a empresa Comercial Alvorada de Manufaturados Ltda. (Comam) – afirma que foi indevidamente desclassificada, sob o argumento de que a quantidade estipulada no Edital refere-se à mera estimativa e que sua proposta deveria ser aceita de acordo com os itens 5.16 e 11.4 do Edital n. 06/2010, **in verbis**:

“5.16 Caso a proposta do licitante vencedor não atender ao quantitativo total estimado para a contratação, respeitada a ordem de classificação, poderão ser convocados tantos licitantes quantos forem necessários para alcançar o total estimado, observado o preço da proposta vencedora.

(...)

11.4 Se a proposta da licitante vencedora não atender ao quantitativo total estimado para a contratação, respeitada a ordem de classificação, poderão ser convocados tantos quantos forem necessários para alcançar o total estimado, observado o preço da proposta vencedora”.

3. Sustenta, ainda, haver impedimento da empresa vencedora do certame de contratar com a Administração Pública, segundo informação do Portal da Transparência e do próprio Sistema de Cadastro de Fornecedores – SICAF.

4. Com base nesses argumentos, requer a suspensão cautelar do certame e a anulação da adjudicação em favor da empresa Comam.

5. A 3ª Secretaria de Controle Externo – 3ª Secex examinou os autos (DE n. 4) e concluiu não estar presente o requisito do **fumus bom iuris**, por não haver fundado receio de lesão ao erário ou a direito alheio.

6. Entendeu que não foram trazidos aos autos indícios de sobrepreço e que a desclassificação da Representante teria sido razoavelmente justificada, pois havia, no edital do Pregão Eletrônico n. 06/2010, a exigência de uma quantidade mínima desejada de 12.000 und. (doze mil unidades) do colete, e a empresa Incoseg cotou apenas 6.000 (seis mil) unidades.

7. Com relação ao suposto impedimento da empresa Comam para contratar com a Administração Pública, a Unidade Técnica realizou pesquisa no sistema Sicafe, verificando que a empresa está com o direito de participar de licitação e contratar com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) temporariamente suspenso, no período de 14/03/2006 a 14/03/2011. Contudo, não foi possível analisar a possível extrapolação dessa sanção para toda a Administração Pública, pois não se sabe qual foi o fundamento legal que embasou sua aplicação, se o art. 87, inciso III, da Lei n. 8.666/1993 (hipótese em que ela estaria restrita ao órgão ou entidade sancionadora, conforme Decisão n. 352/1998 – Plenário e Acórdão n. 2.218/2011 – 1ª Câmara), ou o art. 7º da Lei n. 10.520/2002 (caso em que a suspensão se estenderia a União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

8. Ponderou, ainda, não estar caracterizada a existência de **periculum in mora**, uma vez que o contrato com a empresa Comam já teria sido firmado.

9. Com base nisso, propôs, em manifestações convergentes (DEs ns. 4, 5 e 6), o conhecimento da presente Representação, a autorização de diligência junto a ECT para esclarecer a questão mencionada no item anterior e o indeferimento da medida cautelar pleiteada.

10. Por meio do Despacho constante do DE n. 7, acolhi o encaminhamento sugerido pela 3ª Secex.

11. Notificada do referido Despacho pelo Ofício TCU/SECEx-3 n. 19/2011 (DE n. 12), em 09/02/2011 (DE n. 8), a Representante interpôs o presente expediente, intitulado de “Pedido de Reconsideração”, cujos argumentos podem ser assim resumidos (De n. 10):



11.1. é injustificado o entendimento de que, uma vez firmado o contrato, decai o perigo na demora da apreciação da presente Representação;

11.2. o fundado receio de grave lesão a que se refere o art. 276 do RI/TCU também se estende a direito alheio, no caso, o direito da representante como participante da licitação em tela;

11.3. a plausibilidade das razões da representante, que serão melhor analisadas quando prestadas as informações solicitadas à ECT, caracteriza a fumaça do bom direito;

11.4. a possibilidade de empresa impedida de contratar com a Administração firmar contrato e cumprir o seu objeto em detrimento de outros participantes demonstra a urgência da medida, pois a decisão de mérito poderá não ter eficácia caso os produtos já tenham sido fornecidos;

11.5. ao fundar as razões de decidir no fato de o contrato já ter sido firmado, a decisão recorrida contraria a jurisprudência desta Corte, uma vez que é cabível o deferimento de medida cautelar para suspender contrato em andamento, a exemplo do Acórdão n. 2.516/2010 – Plenário;

11.6. ainda que firmado o contrato, é cabível a sua suspensão com vistas a resguardar o direito da representante, uma vez que o fornecimento dos produtos causaria lesão ao seu patrimônio e perpetuaria manifesta ilegalidade;

11.7. a concessão da medida cautelar pleiteada não importa prejuízo à Administração, por não se tratar, no caso, de contratação emergencial e por não haver irreversibilidade da decisão;

12. Ao final, a Representante requer que a peça seja recebida e provida, para reformar a decisão recorrida e determinar a suspensão cautelar do certame.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado peça intitulada de “Pedido de Reconsideração” apresentada pela empresa Incoseg – Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda., contra o Despacho constante no Documento Eletrônico – DE n. 7, por meio do qual indeferi pedido de medida cautelar que pretendia a imediata suspensão Pregão Eletrônico n. 06/2010, Processo n. 64450.000036/2010-58, realizado pelo 1º Depósito de Suprimento/Comando do Exército, com vistas à contratação de empresa para fornecimento de colete tático e de kit de proteção e identificação individual para missão de paz no exterior.

2. Apesar de nominado de “Pedido de Reconsideração”, o expediente ora examinado não pode ser conhecido como tal, por tratar-se de espécie recursal inexistente nos normativos desta Corte.

3. Diante disso, cabe analisar se ele pode ser recebido, com fundamento no princípio da fungibilidade, como alguma das modalidades de recurso cabíveis nos processos que tramitam neste Tribunal, a saber (arts. 32 e 48 da Lei n. 8.443/1992, e 277 do Regimento Interno/TCU):

3.1. recurso de reconsideração;

3.2. pedido de reexame;

3.3. embargos de declaração;

3.4. recurso de revisão; e

3.5. agravo.

4. Em processos de fiscalização, como o que ora se examina, os recursos cabíveis são o pedido de reexame, os embargos de declaração e o agravo, uma vez que os recursos de reconsideração e de revisão são instrumentos de impugnação de decisões em processos de tomada ou prestações de contas (arts. 285 e 287 do RI/TCU).

5. O pedido de reexame não se presta a questionar Despacho do Relator, pois só pode ser interposto em face de decisões definitivas de mérito (art. 286 do RI/TCU), de modo que não seria cabível no presente caso.

6. Já os embargos de declaração só podem ser opostos para sanar omissão, obscuridade ou contradição de acórdão deste Tribunal (art. 287 do RI/TCU), hipótese na qual também não se enquadra a peça em análise.



7. Restaria, portanto, a possibilidade deste expediente ser recebido com agravo, uma vez que visa impugnar Despacho decisório do Relator, cuja essência o recorrente entende lhe ser desfavorável (art. 289 do RI/TCU).

8. Contudo, para isso seria necessário que ele preenchesse os requisitos de admissibilidade aplicáveis a essa espécie recursal, o que não ocorreu.

9. A peça foi apresentada fora do prazo legal para a interposição do agravo, que é de cinco dias, contados dia a dia, a partir da data da notificação do recorrente acerca do Despacho impugnado, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, nos termos dos arts. 289, **caput**, 183, § 1º, inciso I, alínea **d**, e 185 do Regimento Interno/TCU.

10. Assim, no caso concreto, considerando que a empresa foi notificada do aludido Despacho em 09/02/2011 (DE n. 8), pelo Ofício TCU/SECEX-3 n. 19/2011 (DE n. 12), o prazo para interposição de agravo encerrou-se em 14/02/2011, mas o expediente só foi protocolado junto ao TCU em 16/02/2011 (fl. 2, Anexo 6), razão pela qual não pode ser conhecido por este Tribunal.

11. De qualquer modo, ainda que assim não fosse, no mérito, não assistiria melhor sorte a representante, porquanto os argumentos por ele trazidos não alteram as conclusões que fundamentaram o indeferimento da cautelar pleiteada.

12. Ressalto que o art. 276, **caput**, do Regimento Interno/TCU prevê que, 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, poderá ser adotada medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando-se, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei n. 8.443/1992.

13. Como é cediço, a concessão de medida cautelar demanda, em juízo perfunctório, isto é, em sede de cognição não-exauriente, a ocorrência simultânea dos requisitos do **periculum in mora** e do **fumus boni iuris**.

14. Dizer que o exame ocorre em sede perfunctória não implica dispensa da análise atenta das alegações aduzidas nos autos, mas sim que esta ocorre sem instrução probatória completa, devendo o julgador valer-se dos elementos ali constantes para verificar a plausibilidade do direito invocado.

15. Tal exame deve ter por norte a ocorrência da fumaça do bom direito, caracterizada pela probabilidade, e não possibilidade, da verossimilhança do quanto alegado pelo requerente da medida excepcional.

16. Na outra face da cautelar, está o perigo de demora, que é o risco de ineficácia da decisão pela inércia do julgador em adotar a medida de urgência.

17. Vertidos tais conceitos para a processualística peculiar do TCU, tem-se que a concessão de medida cautelar possui caráter excepcional e deve ter por objetivo salvaguardar o erário de ato potencialmente causador de dano ao erário, ou, ainda, viciado por flagrante ilegalidade.

18. Não basta para a sua concessão a mera existência de indícios de irregularidade, sendo necessário um conjunto de elementos suficientemente robustos para justificar sua concessão, como bem ressaltou o Ministro Marcos Vinícios Vilaça ao relatar o Acórdão n. 2.051/2008 – Plenário, na seguinte passagem do seu Voto:

“6. Assim, a mera existência de indícios de irregularidades não implica necessariamente estarem atendidos todos os pressupostos para a concessão da cautelar. É preciso que haja uma probabilidade razoável de que o fato venha a causar lesão ao erário, a terceiros ou que venha a comprometer a eficácia da futura decisão de mérito. Ou seja, a natureza excepcional da medida assecuratória requer um conjunto de provas suficientemente robusto para justificar sua adoção, sob pena de desvirtuar-se seu objetivo.”

19. No caso, em sede de cognição sumária, não foi possível firmar, com base nos elementos dos autos, um juízo de probabilidade capaz de justificar a suspensão cautelar do certame ou dos atos dele decorrentes, razão pela qual foi realizada diligência para esclarecer os fatos apontados pela empresa representante (DE n. 13, Ofício TCU/Secex-3 n. 16/2011), cuja resposta (DE n. 15) ainda não foi examinada pela Unidade Técnica.

Com essas considerações, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.



T.C.U., Sala das Sessões, em 8 de junho de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1552/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-030.491/2010-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Incoseg Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda (CNPJ n. 06.973.196/0001-87).
4. Entidade: 1º Depósito de Suprimento/Comando do Exército.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Controle Externo – 3ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: Raul Canal, OAB/DF n. 10.308, OAB/SP n. 137.192-A, OAB/GO n. 19.267 e OAB/RJ n. 158.194, José Inácio Macêdo Júnior, OAB/DF n. 12.920, Liander Michelin, OAB/DF n. 20.201, Wendell do Carmo Sant'ana, OAB/DF n. 16.185, Mariana Koury Veloso, OAB/DF n. 20.734, Vanessa Meireles Rodrigues Soares, OAB/DF n. 19.541, Walduy Fernandes Oliveira, OAB/DF n. 21.529, Arthur Petterson Barbosa de Santana, brasileiro, OAB/DF n. 28.456, Jose Antonio Gonçalves Lira, OAB/DF n. 28.504, Leonardo Farias Das Chagas, OAB/DF n. 24.885, Rodrigo Veiga De Oliveira, OAB/DF n. 24.821, Soraia Priscila Plachi, OAB/DF n. 29 725, Rafael Nascimento Ferreira de Melo, OAB/DF n. 27.555, Gilmar Siqueira Borges Filho, OAB/DF n. 27.965, Plinio Renan Corrêa Minuzzi, OAB/DF n. 28.435, Jonathan Dos Santos Rodrigues, OAB/DF n. 30.036, Diego Danieli, OAB/DF n. 31.136, Luciana Maria Aragão, OAB/DF n. 31.204 e Hudson Araújo de Sá Teles Rodrigues, OAB/DF n. 30.028.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia peça intitulada de “Pedido de Reconsideração” apresentada pela empresa Incoseg – Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda., contra o Despacho constante no Documento Eletrônico – DE n. 7, por meio do qual indeferi pedido de medida cautelar que pretendia a imediata suspensão do Pregão Eletrônico n. 06/2010, Processo n. 64450.000036/2010-58, realizado pelo 1º Depósito de Suprimento/Comando do Exército, com vistas à contratação de empresa para fornecimento de colete tático e de kit de proteção e identificação individual para missão de paz no exterior.

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 peça intitulada de “Pedido de Reconsideração” apresentada pela empresa Incoseg – Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda. contra o Despacho do Relator datado de 18/01/2011, porquanto não preenche os requisitos de admissibilidade de nenhuma das espécies recursais previstas nos normativos aplicáveis aos processos que tramitam nesta Corte de Contas;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à empresa representante e ao 1º Depósito de Suprimento/Comando do Exército;

9.3. dar prosseguimento a este feito.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.



11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1552-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO

TC- 012.708/2004-2 [Apenso: TC 010.273/2004-4]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de São Luiz do Anauá/RR

Responsáveis: Alceu Rodrigues da Silva (300.513.639-68); Audízio Paiva da Silva (619.853.332-87); Andrea Cristina Batista Andrade Silva (542.138.944-87); Antonio Pereira de Souza (447.129.792-91); Art. Tec. Tecnologia Em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. (03.088.682/0001-24); Carlos Henrique Almeida Custodio (285.560.896-15); Elizeu Alves (084.790.622-15); Emanuel Andrade Silva (373.255.404-00); Geovani de Moura (446.756.662-72); Geraldo Campos do Nascimento (368.659.909-00); Geraldo Francisco da Costa (113.829.452-72); Haroldo Carvalho Lima (056.262.342-68); Joceyr Rodrigues Dias (382.236.782-68); Jose Wagner Arruda de Souza (01.781.679/0001-66); José Antonio Lima Filho (323.319.832-91); José Luiz de Matos Elias (241.590.002-82); João Monteiro Barbosa Filho (047.586.332-15); Pedro Arthur Ferreira Rodrigues (861.140.001-10); Robert Sallinger Nóbrega Lima (339.296.375-53); Thiago Henrique Ferreira Rodrigues (002.524.971-12)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPERFATURAMENTO. CITAÇÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES COM DÉBITO. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DE PARTE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE EMPRESA PARA LICITAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da Tomada de Contas Especial decorrente da conversão do Relatório de Auditoria realizada pela Secex/RR no Município de São Luiz do Anauá/RR, com o objetivo de fiscalizar a correta aplicação dos recursos recebidos por meio de contratos de repasse ou convênios celebrados com a União, conforme aprovado pelo Acórdão n. 856/2004/TCU-Plenário.



2. Em sede de Auditoria, depois das comunicações processuais, o Tribunal, por meio do Acórdão n. 984/2006/TCU-Plenário, deliberou em:

“9.1 - com base no art. 47 da Lei n. 8.443/1992, converter os presentes autos em tomada de contas especial;

9.2 - determinar à Secex/RR que, preliminarmente, adote providências com vistas a:

9.2.1 - obter dados que permitam efetuar a comparação dos preços de todos os itens componentes do plano de trabalho do Contrato de Repasse 107.541-98/2000 praticados pela empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. com os vigentes no mercado à época dos fatos;

9.2.2 - verificar a eventual existência de outros responsáveis pelas deficiências na concepção do projeto contemplado no Contrato de Repasse 107.541-98/2000;

9.3 - com fundamento no disposto pelo art. 12, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, determinar que a Secex/RR, após a adoção das providências previstas no subitem 9.2, promova a citação do Sr. Geraldo Francisco da Costa, solidariamente com a empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. e com outros responsáveis que vierem a ser identificados, para que apresentem alegações de defesa quanto aos aspectos relacionados a seguir, todos referentes ao Contrato de Repasse 107.541-98/2000, ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as importâncias de R\$ 298.340,47 (duzentos e noventa e oito mil e trezentos e quarenta reais e quarenta e sete centavos), R\$ 477.811,52 (quatrocentos e setenta e sete mil e oitocentos e onze reais e cinquenta e dois centavos) e R\$ 223.848,01 (duzentos e vinte e três mil e oitocentos e quarenta e oito reais e um centavo), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora desde 31/05/2001, 22/01/2002 e 15/07/2002, respectivamente:

9.3.1 - escolha de método de plantio antieconômico, uma vez que a implantação da cultura mediante semeadura é mais difundida do que o plantio de mudas;

9.3.2 - formulação de proposta de trabalho inviável, pela não-previsão de itens essenciais para o êxito do plantio;

9.3.3 - prática de sobrepreço, caso ela venha a se confirmar nos exames complementares a serem efetuados pela Secex/RR,

9.3.4 - má-execução do contrato, revelada pela inexecução do serviço de preparo da terra e pela entrega de 54,4% das mudas durante a estiagem;

9.4 - com base no art. 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, determinar que a Secex/RR, na oportunidade da citação descrita no item anterior, realize a audiência dos responsáveis abaixo identificados, para que apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades:

9.4.1 - Sr. Elizeu Alves, Prefeito no período de 1º/01/1997 a 31/12/2000:

9.4.1.1 - quanto ao Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000:

9.4.1.1.1 - desorganização da documentação, em contrariedade ao art. 30, § 1º, da IN/STN n. 1/1997;

9.4.1.1.2 - não-formalização do processo referente à Tomada de Preços n. 7/2000, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.1.1.3 - não-comprovação da publicação do edital referente à Tomada de Preços n. 7/2000, com ofensa ao disposto pelo art. 21 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.1.1.4 - direcionamento da licitação em favor da empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda., em prejuízo dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da competitividade inscritos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

9.4.1.1.5 - não-exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica, previsto pelo art. 30, II, da empresa Art. Tec., atuante em ramo distinto do objeto da licitação;

9.4.1.2 - quanto ao Contrato de Repasse n. 107.709-18/2000:

9.4.1.2.1 - desorganização da documentação, em contrariedade ao art. 30, § 1º, da IN STN n. 1/1997;

9.4.1.2.2 - não-formalização do processo referente à Concorrência Pública n. 1/1998, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993;



9.4.1.2.3 - não-comprovação da publicação do edital referente à Concorrência Pública n. 1/1998, com ofensa ao disposto pelo art. 21 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.1.2.4 - utilização do Contrato decorrente da Concorrência Pública n. 1/1998 para execução das obras previstas no contrato de repasse em questão, importando ausência de projeto básico previsto pelo art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/1993 e inobservância da regra do parcelamento das contratações prevista pelo art. 23, § 1º, do referido diploma;

9.4.2 - Sr. Geraldo Francisco da Costa, Prefeito no período de 1º/01/2001 a 31/12/2004, para que no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta deliberação, apresente razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades:

9.4.2.1 - quanto ao Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000:

9.4.2.1.1 - desorganização da documentação, em contrariedade ao art. 30, § 1º, da IN STN n. 1/1997;

9.4.2.1.2 - fraude do Termo de Resultado da Tomada de Preços n. 7/2000;

9.4.2.1.3 - realização de pagamentos indevidos em favor da empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda, uma vez que o serviço de preparo da terra, objeto das Notas Fiscais n. 8 e 10/2002, não foi inteiramente executado;

9.4.2.2 - quanto ao Contrato de Repasse n. 107.709-18/2000:

9.4.2.2.1 - desorganização da documentação, em contrariedade ao art. 30, § 1º, da IN STN n. 1/1997;

9.4.2.2.2 - execução de despesas após a expiração do prazo de vigência do contrato de repasse;

9.4.2.3 - quanto ao Contrato de Repasse n. 121.951-57/2001:

9.4.2.3.1 - utilização do Contrato decorrente da Concorrência Pública n. 1/1998 para execução das obras previstas no ajuste em questão, importando ausência de projeto básico previsto pelo art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/1993 e inobservância da regra do parcelamento das contratações prevista pelo art. 23, § 1º, do referido diploma;

9.4.2.4 - Contrato de Repasse n. 140.794-43/2002:

9.4.2.4.1 - desorganização da documentação, em contrariedade ao art. 30, § 1º, da IN STN n. 1/1997;

9.4.2.4.2 - não-formalização do processo referente à Tomada de Preços n. 7/2002, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.2.4.3 - não-comprovação da publicação do edital referente à Tomada de Preços n. 7/2002, com ofensa ao disposto pelo art. 21 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.2.4.4 - não-exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica previsto pelo art. 30, II, da Lei n. 8.666/1993, da empresa Concentro, Conservadora e Limpadora Centro-Oeste Ltda., atuante em ramo distinto do objeto da licitação;

9.4.2.5 - Contrato de Repasse n. 142.600-46/2002

9.4.2.5.1 - desorganização da documentação, em contrariedade ao art. 30, § 1º, da IN STN n. 1/1997;

9.4.2.5.2 - não-formalização do processo referente à Tomada de Preços n. 6/2002, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.2.5.3 - não-comprovação da publicação do edital referente à Tomada de Preços n. 6/2002, com ofensa ao disposto pelo art. 21 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.3 - os Membros da Comissão de Licitação responsável pela execução da Concorrência Pública n. 1/1998:

9.4.3.1 - não-formalização do processo referente ao certame, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.3.2 - não-comprovação da publicação do edital referente à Concorrência, com ofensa ao disposto pelo art. 21 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.4 - Srs. Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho e José Luiz de Matos Elias, integrantes da Comissão Permanente de Licitação, pelas irregularidades referentes ao Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000:



9.4.4.1 - não-formalização do processo referente à Tomada de Preço n. 7/2000, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.4.2 - não-comprovação da publicação do edital referente à Tomada de Preço n. 7/2000, com ofensa ao disposto pelo art. 21 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.4.3 - direcionamento da licitação em favor da empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda., em prejuízo dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da competitividade inscritos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

9.4.4.4 - não-exigência de apresentação do atestado de capacidade técnica previsto pelo art. 30, II, da Lei n. 8.666/1993 pela empresa Art. Tec., atuante em ramo distinto do objeto da licitação;

9.4.5 - Srs. Joceyr Rodrigues Dias e Audízio Paiva da Silva, integrantes da Comissão Permanente de Licitação, para que no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta deliberação, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades:

9.4.5.1 - referentes ao Contrato de Repasse n. 140.794-43/2002:

9.4.5.1.1 - não-formalização do processo referente à Tomada de Preços n. 7/2002, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.5.1.2 - não-comprovação da publicação do edital referente à Tomada de Preços n. 7/2002, com ofensa ao disposto pelo art. 21 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.5.2 - referentes ao Contrato de Repasse n. 142.600-46/2002:

9.4.5.2.1 - desorganização da documentação, em contrariedade ao art. 30, § 1º, da IN STN n. 1/1997;

9.4.5.2.2 - não-formalização do processo referente à Tomada de Preços n. 6/2002, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.5.2.3 - não-comprovação da publicação do edital referente à Tomada de Preços n. 6/2002, com ofensa ao disposto pelo art. 21 da Lei n. 8.666/1993;

9.4.6 - empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda, pelo direcionamento da Tomada de Preços n. 7/2000, promovida pela Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá/RR, cujo objeto consistiu na implantação de 126 hectares da cultura do café no referido Município;

9.5 - promover a oitiva da empresa José Wagner Arruda de Souza, CNPJ n. 01.781.679/0001-66, para que confirme se de fato participou da Tomada de Preços n. 7/2000, realizada pela Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá/RR, cujo objeto consistiu na implantação de 126 hectares da cultura do café no referido Município;

9.6 - determinar à Caixa Econômica Federal que instaure procedimento administrativo com vistas a apurar a atuação do fiscal Robert Sallinger Nóbrega Lima como empregado de empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda., beneficiária do Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000, com inobservância do dever de independência funcional;

9.7 - determinar à Fundação Nacional de Saúde que, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência desta deliberação, caso ainda não o tenha feito, instaure e conclua as tomadas de contas especiais dos ajustes abaixo referidos, celebrados com o Município de São Luiz do Anauá/RR, e envie, no mesmo prazo, os respectivos processo à Secretaria Federal de Controle Interno, informando a este Tribunal acerca das providências adotadas:

9.7.1 - Convênio n. 1.777/1999 (Siafi n. 393694), tendo em vista a constatação de que as obras de construção da estação compacta de tratamento de esgoto e rede coletora executadas pela Empresa Consult-Hab Consultoria Habitacional Ltda., no valor de R\$ 218.750,00 (duzentos e dezoito mil, setecentos e cinquenta reais), não atenderam às especificações, a informação de que o Cheque n. 993.672, no valor de R\$ 87.500,00 (oitenta e sete mil, quinhentos reais), foi devolvido por insuficiência de fundos e os indícios de que não foi realizada licitação para contratação dos serviços;

9.7.2 - Convênio n. 672/2001 (Siafi n. 439439), tendo em vista a constatação de que as obras de construção de 130 módulos sanitários estava incompleta, restando executar cerca de R\$ 74.294,71 (setenta e quatro mil, duzentos e noventa e quatro reais e setenta e um centavos) ou 33,98% do objeto contratado e os indícios de que não foi realizada licitação para contratação dos serviços;



9.8 - determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que, nas contas da Funasa referentes ao exercício de 2006, manifeste-se quanto ao atendimento das providências determinadas nos subitens 9.5.1 e 9.5.2 acima;

9.9 - determinar à Segecex, que, em conjunto com a Adfis, adote as providências necessárias à inclusão, no Plano de Auditoria referente ao exercício de 2006, de fiscalização na Gerência de Negócio da Caixa Econômica Federal em Boa Vista/RR, a ser executada pela Secex/RR;

9.10 - encaminhar à Secretaria da Receita Federal e à Secretaria Estadual de Fazenda do Estado de Roraima, para conhecimento, cópia das Notas Fiscais emitidas pelas empresas empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. (fls. 105/114 e 126/131 - Anexo 3), Vertical Construções Ltda. (fls. 42, 45, 50, 53 - Anexo 3) e Torneadora Universal Ltda. (fls. 10, 11, 12 e 16 - Anexo 3) referentes à execução dos Contratos de Repasse ns. 107.541-98/2000, 142.600-46/2002 e do Convênio n. 672/2001;

9.11 - encaminhar ao Ministério Público Federal, com base no art. 209, § 6º, do Regimento Interno/TCU, cópia dos Termos de Resultado da Tomada de Preços n. 7/2000 (fls. 94/95 - Anexo 3), referentes à execução do Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000, bem como das notas fiscais referidas no subitem 9.10 retro.”

3. Em cumprimento ao disposto nesse Acórdão, a Secex/RR assim se manifestou:

6. Diante dos mandamentos contidos na decisão bailada, coube a esta unidade técnica, inicialmente, dar cumprimento ao item 9.2 supra, eis que constitui pré-requisito para a adoção das demais providências. Nesse jaez, a Secex considerou ser medida adequada ao saneamento levantado pelo subitem 9.2.1, diligenciar à EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, solicitando os preços para os serviços que compunham o Plano de Trabalho do Contrato de Repasse 107.541-98/2000. Com isso, esperava-se evidenciar suposto sobrepreço no Plano de Trabalho proposto pelo Município, cf. fls. 109/111 - V.P.

7. Com vistas à identificação de outros responsáveis pelas deficiências contempladas no Contrato de Repasse em tela, subitem 9.2.2, julgou-se adequado diligenciar **in loco** à CAIXA, para que fossem verificados todos os documentos inerentes ao processo.

8. Por meio da Carta n. 284/2006, de 16/11/2006, fls. 127/128 – V.P, o chefe-geral da Embrapa/Roraima informa os preços arguidos. Da comparação destes com aqueles utilizados pela aludida municipalidade, a Secex/RR apura o sobrepreço de R\$ 655.277,70 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta centavos).

9. Na realidade, ao se cotejarem os preços consignados na Proposta da empresa executora da obra, Art. Tec. (R\$ 1.006.512,07), com aqueles relatados pela EMBRAPA (R\$ 344.722,30), a diferença restou ainda maior, R\$ 661.789,77, cf. fl. 182 – V.P. Entretanto, a formulação do sobrepreço partiu, corretamente, da diferença entre o valor total do convênio e o real de mercado, fornecido pela EMBRAPA.

10. Assim sendo, a unidade técnica concluiu pela existência de sobrepreço e superfaturamento nominais no valor de R\$ 655.277,70, que passou a ser utilizado em complemento à medida proposta no subitem 9.3.3.

11. Com base nas averiguações efetuadas na CAIXA, a Secex identificou outros responsáveis a serem citados juntamente com aqueles já arrolados no Acórdão **retro**. Com efeito, a conclusão final da unidade técnica apresentou o seguinte teor, **in verbis**:

‘(...)

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

a) na citação do subitem 9.3 do Acórdão n. 984/2006 – TCU – PLENÁRIO do Sr. Geraldo Francisco da Costa, solidariamente com a empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda., citar solidariamente os seguintes responsáveis:

Sr. João Monteiro Barbosa Filho, Delegado Federal de Agricultura à época dos fatos; Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio, signatário do contrato de repasse pela Caixa Econômica Federal; Sr. Eliseu Alves, ex-Prefeito de São Luís de Anauá, signatário do contrato de repasse pela Prefeitura de São Luís de Anauá; os membros da Comissão de Licitação, Srs. Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho, José Luiz de Matos Elias;



b) na citação, mencionada no subitem 9.3.3, deve constar a prática de sobrepreço apurada, no valor nominal de R\$ 655.277,70 (seiscentos e cinquenta e cinco mil duzentos e setenta e sete reais e setenta centavos);

(...)

12. Dando prosseguimento aos fatos, foram devidamente citados os responsáveis acima relacionados e, na mesma oportunidade, foram realizadas as audiências alvitadas no item 9.4 da mencionada decisão.

13. Cabe, então, a partir de agora, analisar, uma a uma as defesas apresentadas:

CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS

Responsável: Geraldo Francisco da Costa – Ex-Prefeito de São Luiz do Anauá

A respeito da Citação:

Alegações:

14. Mediante Ofício datado de 16/05/2007, registrado no Processus sob o número 427166167, às fls. 12/19, o responsável apresenta seus arrazoados de defesa, tanto para a citação quanto para a audiência, comunicadas pelos Ofícios 046 e 055– TCU/SECEX/RR, respectivamente.

15. Inaugura sua peça esclarecendo que foi eleito no dia 03/10/2000, tomando posse como prefeito em 1º/01/2001 e nessa época o projeto em tela já estava em execução, com todo o processo alusivo à formulação do contrato de repasse com a CAIXA concluído, assim como todas as etapas do processo licitatório e contratação da empresa executora.

16. Nesse sentido, mesmo considerando os comentários subsequentes referentes a cada ponto específico arguido na citação, o gestor deixa assente, desde o princípio, que as falhas inerentes aos processos de elaboração do plano de trabalho, de formulação do projeto, de pactuação do contrato de repasse, da licitação e da contratação da empresa executora ocorreram em momento anterior à sua posse.

17. Quanto à opção por alternativa de plantio antieconômica, apenas agrega não poder adentrar ao mérito, vez que fora escolha dos elaboradores do projeto, o qual foi, ademais, aprovado pela CAIXA. Além disso, repisa que o Plano de Trabalho previu o fornecimento das mudas e não o plantio delas. Ou seja, a Prefeitura não se propôs a comparar as sementes e plantar, mas somente comparar as mudas plantadas e fornecer aos beneficiários.

18. A propósito da formulação de proposta de trabalho inviável, em razão da não-previsão de itens essenciais para o êxito do plantio, reitera que tal ação se deu no mandato de seu antecessor, sem, contudo, deixar de rebater a acusação, aduzindo que a Prefeitura pouco pode opinar em um projeto dessa natureza, já que o responsável pela destinação da verba ao convênio é o Deputado autor da emenda, que já estipula a forma de dispêndio dos recursos, com a função programática definida pela Câmara Federal.

19. Dessa maneira, caberia à Prefeitura somente apresentar o Projeto à CAIXA, quem iria avaliar a compatibilidade da proposta com a emenda parlamentar, somente liberando os recursos em caso de concordância com o Projeto.

20. Vocifera ainda que os recursos não foram versados de uma só vez na conta do convênio, mas sim parceladamente, o que ocorre mediante aferição dos serviços executados pela CAIXA. Assim, questiona: ‘Se hoje alegam que os serviços não foram executados, porque liberaram as demais parcelas?’

21. Acrescenta que os serviços pagos foram aprovados pela CAIXA e não por funcionários da Prefeitura, não sendo estes ou o próprio Prefeito os fiscalizadores de recursos de emenda parlamentar, ou de convênios federais, mas sim a própria CAIXA, por meio de empresas terceirizadas.

22. Alega também, à fl. 18 – Anexo 5, que inobstante os pagamentos à empresa tenham ocorrido em sua gestão, os serviços já estavam realizados praticamente na gestão passada. Destarte, se os serviços já haviam sido executados aos auspícios do que fora pactuado com seu antecessor e a própria CAIXA aprovara a condução dos serviços, ao prefeito atual não restava muito a fazer além de pagar a empresa, em cumprimento ao contrato firmado.

23. Com relação ao sobrepreço levantado, volta a frisar que quando assumiu a prefeitura o procedimento licitatório já estava consolidado e aprovado pela CAIXA. Não obstante, diz-se espantado, já que todos os preços constantes no Plano de Trabalho são cotados pelo Município e também pela Caixa, antes da aprovação do Contrato de Repasse.

24. No que tange à má-execução do contrato, revelada pela inexecução do serviço de preparo da terra e pela entrega de 54,4% das mudas durante a estiagem, adverte aos técnicos desta Corte para que



olhem páginas específicas do processo, nas quais consta um laudo da Secretaria do Meio Ambiente, que vistoriou a área, relatando que a terra estava sendo efetivamente mecanizada. Além disso, tal laudo informa que em setembro de 2000 já haviam sido plantados 40 ha de terra.

25. Com efeito, referido documento insere-se às fls. 164/165 – Anexo 5. Entretanto, de sua leitura não se extrai a afirmativa de que havia os 40 ha de área plantada, mas sim que a visita contemplou uma área de 40 ha, que representa 1/3 da abrangência do Projeto em tela.

26. Com essas informações, o responsável espera ter esclarecido os pontos versados na citação, passando, a partir daí, a comentar as questões alusivas à audiência, item 9.4 do Acórdão visto.

Análise

27. A despeito das alegações do ex-gestor, deve-se separar as irregularidades ora analisadas em dois grupos; anteriores e posteriores à posse do Sr. Geraldo. No primeiro enquadram-se aquelas referentes à escolha de método de plantio antieconômico; formulação de proposta de trabalho inviável, decorrente da não-previsão de itens essenciais para o êxito do plantio; e prática de sobrepreço de R\$ 655.277,70. No segundo inclui-se a má-execução do contrato, revelada pela inexecução do serviço de preparo da terra e pela entrega de 54,4% das mudas durante a estiagem.

28. Com relação às impropriedades abrigadas no primeiro grupo, vê-se que não há configuração do nexo de causalidade entre a conduta do responsável e os danos gerados, vez que todas as tratativas relacionadas à elaboração do projeto básico, plano de trabalho, processo licitatório e contratação ocorreram na gestão de seu antecessor, o Sr. Elizeu.

29. Nesse sentido, mesmo que houvesse uma responsabilidade subsidiária do prefeito sucessor em avaliar criteriosamente os convênios em curso quando de sua posse, é demais admitir que um gestor de razoável diligência mandaria suspender a execução de um deles, para que fossem revistas todos os métodos produtivos pactuados, assim como os preços anteriormente propostos. Acrescenta-se aí o fato de que havia pareceres técnicos favoráveis à implantação da cultura, fornecidos pelo Ministério da Agricultura, fl. 161 – V.P. e aprovação da CAIXA.

30. Quanto à suposta fraude vista no item 11 do voto condutor do Acórdão n. 984/2006-Plenário, acima transcrito, relativa à elaboração de dois termos de resultado de licitação de idêntico conteúdo, ambos datados de 30/06/2000, um assinado pelo Sr. Geraldo Francisco da Costa e outro pelo Sr. Elizeu Alves, os dois na condição de Prefeito, cobra relevo esclarecer que o que realmente houve, em nosso sentir, foi um erro de interpretação originado pelo seguinte:

31. Na folha 95 – Anexo 3, consta o Termo de Resultado original, rubricado pelo então Prefeito, Sr. Elizeu Alves, com a ordem para publicação do documento.

32. Na folha 94, do mesmo Anexo, na qual supostamente estaria o mesmo comunicado em duplicidade, pensamos que seja somente uma cópia da publicação do Termo de Resultado, em que o Prefeito sucessor, Sr. Geraldo, tenha dado um visto ao incluí-la no processo. Veja-se que a assinatura, bem como o carimbo constam no canto direito inferior da página, diferente da praxe adotada na Prefeitura, pela qual o aposto do Prefeito vai ao centro da página, logo abaixo da finalização do texto, conforme às fls. 127 e 131, Anexo 5, por exemplo.

33. Ademais, à fl. 176, a mesma cópia do Termo de Resultado, agora com o atesto de conferência com o documento original, assinado pelo Sr. Audízio Paiva da Silva.

34. Por isso, reputamos que o Sr. Geraldo não possui relação direta com as práticas relativas ao nascimento do projeto básico e ao procedimento licitatório, razão pela qual deve ser afastada de sua pessoa a responsabilidade por tais atos.

35. Situação distinta é aquela atinente à má-execução do contrato. Nesse ponto, vê-se que não prosperam os argumentos do gestor, segundo os quais a responsabilidade pela fiscalização e liberação dos pagamentos recaía sobre a CAIXA, ou que simplesmente efetuou pagamentos por serviços executados em gestão passada, e, dessa forma, não poderia obstá-los.

36. Nesse ponto, resta claro que o ex-Prefeito tinha o dever de acompanhar a execução do convênio, atentando-se para a correta aplicação dos recursos, observando, ademais, as regras para a liquidação da despesa, que, nos moldes do art. 62, § 2º, III da Lei 4320/1964, **requer a comprovação da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.**



37. Observa-se que, de acordo com o Relatório de Vistoria reproduzido no item 10.7 do relatório de auditoria que deu origem ao Acórdão multi-mencionado, parte dos serviços de preparação do solo pagos pelo Sr. Geraldo não foram prestados.

38. Desta sorte, urge retroceder à análise feita pelo Exmo. Relator, Sr. Marcos Bemquerer Costa, no item 15 de seu voto condutor, pela qual o débito a ser imputado ao gestor, solidariamente à empresa, em nossa opinião, deve ser o valor relativo ao **preparo do solo**, ou seja, a soma das notas fiscais n. 008, de 06/06/2001, de R\$ 30.801,15 (trinta mil, oitocentos e um reais e quinze centavos) e n. 0010, de 18/07/2002, de R\$ 70.318,85 (setenta mil, trezentos e dezoito reais e oitenta e cinco centavos), atualizados desde as datas da emissão das notas.

39. Além disso, cabe aplicar ao Sr. Geraldo multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica/TCU pela forma negligente com a qual conduziu a execução do convênio, a relembrar a entrega das mudas em época de estiagem, que embora não tenha sido a única causa do fracasso do plantio, pelo menos contribuiu fortemente para tal ocorrência.

A respeito da Audiência

Quanto ao Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000:

40. No que se refere à falta de organização dos documentos, o gestor afirma estar prejudicada a defesa porque a acusação foi inespecífica. Contudo, aduz que tal falha pode ser entendida como meramente formal, dado que não causou prejuízo ao erário.

41. Não chega a abordar formalmente os subitens 9.4.2.1.2 e 9.4.2.1.3 da decisão em tela.

Análise

42. A simples alegação de que a desorganização dos documentos constitui mera falha formal não converte a situação em regular nem tem o condão de aliviar a responsabilidade do gestor. Também não prospera a alegação da acusação inespecífica. Ora, como ser mais preciso do que identificar exatamente o processo do qual se comenta? Um processo dessa natureza, na maioria das vezes, compreende no máximo 5 volumes, sendo perfeitamente possível ao ex-Prefeito, saber a que a acusação remetia. Permanece, portanto a irregularidade, razão porque alvitramos a aplicação da multa do art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992 ao gestor.

43. Quanto à fraude no Termo de Resultado do Processo de Licitação 07/2000, viu-se que a questão ficou perdida pelos fatos expostos anteriormente.

44. Com relação à realização dos pagamentos indevidos em favor da empresa, entende-se que a medida alvitrada na análise anterior, qual seja a imputação do débito no valor referente aos serviços de **preparo do solo**, adequada a sanar a questão, sem prejuízo da aplicação de penalidade pecuniária de caráter disciplinar.

Quanto ao Contrato de Repasse n. 107.709-18/2000:

45. Acerca do tema relativo à execução de despesas após a expiração do prazo de vigência do contrato de repasse, alega que na época quem controlava o vencimento do contrato era a própria CAIXA, que automaticamente o renovava e encaminhava ao Município. Entretanto, ressalta que a obra fora devidamente concluída sem causar dano ao erário, motivo pelo qual crê na simples ocorrência de lapso formal. Ademais, sublinha que a responsabilidade por velar a legalidade da licitação era da CPL e do controle interno da Prefeitura.

Análise

46. Mais uma vez se constata a impropriedade das conclusões proferidas pelo ex-Prefeito ao tentar transmitir ao concedente a responsabilidade que, na verdade, é da Prefeitura. Se todos os convênios firmados no país fossem administrados segundo a concepção do Sr. Geraldo, estaria frustrado seu próprio princípio de parceria do governo federal com os estados e Municípios. Ou seja, se todas as responsabilidades fossem atribuídas ao concedente, seria mais interessante para este contratar diretamente a execução dos serviços, sem a necessidade da figura do conveniente.

47. Assim, por isso e, novamente, pela desorganização do processo, é justa a aplicação da multa insculpida no art. 58, II, de nossa Lei Orgânica ao Sr. Geraldo, ex- prefeito.

Quanto ao Contrato de Repasse n. 121.951-57/2001:



48. Com referência à utilização do Contrato decorrente da Concorrência Pública n. 1/1998 para execução de obras do ajuste em apreço, implicando a ausência de Projeto Básico específico e a inobservância da regra do parcelamento do objeto, o gestor inicia repetindo que a concorrência realizada em 1998, gestão anterior, não é de sua alçada, motivo pelo qual não pode oferecer muitas informações.

49. Enfatiza apenas que o Contrato de Repasse 107.709.18/2000 foi corretamente executado, sem prejuízos aos cofres públicos. Com vistas ao melhor esclarecimento dos fatos, apresenta a ordem de serviços utilizada no âmbito do contrato de repasse 121.951-57/2001, à fl. 21 – Anexo 5, fazendo menção ao Contrato s/n. de 17/05/2000, ou seja, aquele firmado no bojo do Contrato de Repasse 107.709.18/2000.

50. Aliás, compulsando os autos, constata-se que na cláusula quarta do dito Contrato s/n. constam, como origens de recursos, Convênios firmados com o Governo de Federal, além de recursos próprios da Prefeitura.

51. Folheando mais um pouco (fl. 36 – Anexo 5), observa-se que o Município justifica a proposta do Contrato de repasse 121.951-57/2001, da seguinte forma, **in verbis**:

‘(...) O objetivo do presente projeto é a melhoria das condições de vida na sede do Município. As pessoas que habitam a área de intervenção vivem num ambiente de total insalubridade, expostas a graves riscos contra a saúde

....Esta Prefeitura, consciente da existência do problema, desenvolveu projeto composto de várias etapas com o intuito de reverter este quadro. Este plano de trabalho refere-se a etapa onde será construída uma rede de drenagem de águas pluviais.’

52. Isto posto, resta claro que não houve elaboração de Projeto Básico específico para o Contrato de Repasse em tela. Da mesma forma, ficou demonstrado que os seus recursos foram empregados no Contrato s/n. de 17/05/2000, firmado com a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. em data anterior ao Contrato de Repasse 121.951-57/2001.

53. Sobre as regras de parcelamento, protesta que a observância para o cumprimento dos ditames da Lei 8.666/1993 é dever da comissão permanente de licitação e do controle interno da prefeitura, sendo um despropósito tentar lançar tal incumbência sobre o prefeito.

Análise

54. Novamente as alegações do ex-Prefeito não se prestam a escoimar as falhas por ele cometidas, nem mesmo no ponto em que tenta verter sobre o controle interno ou sobre a CPL responsabilidades por atos de gestão, inerentes ao ordenador de despesa, tal como celebração de contrato e convênio. Ainda que tais falhas respingassem sobre os setores citados, é evidente que a atuação do ex-Prefeito foi a que determinou a prática dos atos viciados.

55. Desta sorte, justifica-se aqui, também a aplicação da multa (Art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992) ao Sr. Geraldo, por não ter observado a necessidade de existência de projeto básico previamente à licitação e por ter ignorado a regra do parcelamento do objeto, ambas previstas na Lei das Licitações.

Quanto ao Contrato de Repasse n. 140.794-43/2002:

56. No que concerne à desorganização dos documentos do processo, não há inovações, apenas alega a generalidade da acusação e o caráter formal da falha detectada.

57. Já no que diz respeito à não-formalização do Processo da Tomada de Preços n. 7/2002, à não-comprovação da publicação de seu edital e à não-exigência da apresentação de atestado de capacidade técnica da empresa Concentro, Conservadora e Limpadora Centro-Oeste Ltda., atuante em ramo distinto do objeto da licitação, afirma estar havendo engano. Por isso, carrega os documentos julgados adequados a esclarecer a situação.

58. Deveras, constam, nas fls. 113/115 – Anexo 5, os comprovantes da publicação do Edital da Tomada de Preços em epígrafe, assim como nas fls. 88/99 pode-se visualizar o acervo técnico em nome do eng. civil Paulo Roberto Damin, responsável técnico da empresa.

59. Ademais, às fls. 102/103 – Anexo 5, constata-se que, por meio da 16ª alteração contratual, a empresa Concentro, Conservadora e Limpadora Centro – Oeste Ltda. alterou seu objetivo social de tal forma que, a partir daquela data (16/05/2002), tinha habilitação para executar serviços de terraplenagem e pavimentação.

Análise



60. Pelos argumentos expostos, devidamente corroborados com documentos, entende-se elididas as questões alusivas à formalização da Tomada de Preços, assim como à publicação do Edital. Entretanto, cumpre observar que o fato de a empresa possuir, em Contrato Social, habilitação para a execução dos serviços requisitados na licitação, não sana a irregularidade cometida pelo gestor ao não exigir tal documento na fase de habilitação da empresa. Resta também a ressalva quanto à desorganização dos documentos, irregularidades pelas quais o gestor deverá, em nosso juízo, ser penalizado, com fundamento no art. 58, II, da Lei Orgânica/TCU.

Quanto ao Contrato de Repasse n. 142.600.46/2002:

61. No que diz respeito à desorganização dos documentos, volta a pisar argumentos já expostos.

62. Sobre a não-formalização do processo referente à Tomada de Preços n. 6/2002 e não-comprovação da publicação do Edital correspondente, o gestor informa que tal certame foi, na verdade, cancelado. No que se refere a publicações, afirma que a responsabilidade era da comissão permanente de licitação e do controle interno.

Análise

63. A afirmativa do gestor de que a Tomada de Preços teria sido cancelada não procede, eis que restou devidamente explicitado nos autos que houve a contratação da empresa Vertical Construções Ltda. e, além disso, foram efetuados vários pagamentos.

64. Realmente, consultando as fls. 76/92 – Anexo 3, constata-se a inexistência de documentos referentes ao processo licitatório. As únicas peças carreadas remetem à etapa posterior ao julgamento da suposta licitação.

65. Isto posto, permanece a pecha de irregularidade sobre o ex-Prefeito, Sr. Geraldo, pela não-formulação de processo licitatório e não-publicação de Edital, em epígrafe.

66. Quanto à desorganização dos documentos, prevalecem os comentários retro. Portanto o responsável deverá ser multado, com fulcro no art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992.

Responsável: Sr. Eliseu Alves – Ex - Prefeito de São Luís de Anauá, signatário do Contrato de Repasse pela Prefeitura de São Luís de Anauá

Alegações:

67. Por intermédio de Ofício datado de 19/11/20007, às fls. 177/181 – Anexo 5, o Sr. Eliseu apresenta a esta Corte suas justificativas para as acusações contidas nos itens ‘a’ a ‘f’ do Ofício de Citação 0050/2007 –TCU/Secex/RR e nos itens 1 e 2, em todos seus subitens, do Ofício 0054/2007 – TCU/Secex/RR.

Quanto ao Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000:

68. De início, o ex-Prefeito rebate as acusações feitas em audiência.

69. No que se refere ao estado de desorganização em que foi encontrado o processo, informa que ele foi devidamente organizado e está dentro dos parâmetros estipulados pelo art. 30, § 1º, da IN n. 1/1997.

70. Com relação à não-formalização da Tomada de Preços n. 7/2000, limita-se a aduzir que o processo foi devidamente formatado, nos moldes da legislação vigente afeta à matéria, afirmando, inclusive, que seu edital foi publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação no Estado de Roraima. Entretanto, não oferece comprovantes de tais publicações.

71. De fato, aproveitando documentos trazidos por outros responsáveis, visualiza-se, à fl. 343 – V. 1, cópia do Diário Oficial da União, de 31/05/2000, em que consta a publicação do aviso de licitação em apreço.

72. No que tange ao direcionamento da Licitação à Empresa Art. Tec., simplesmente alega que a Licitação procedeu-se dentro da legalidade, sendo selecionada a proposta mais vantajosa e viável para o Município. Nesse sentido, teriam sido observados os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e competitividade.

73. Quanto à não-exigência de Atestado de Capacidade Técnica da empresa aludida, assegura que tal documento foi apresentado pela vencedora do certame, visto que era uma das exigências contidas no Edital. Assim sendo, ela teria comprovado, mediante o Contrato Social, que os serviços que pretendia



realizar se compatibilizavam com os constantes em seu objeto. Segundo ele, as provas constariam nos autos.

74. Inobstante não tenha sido por ele apresentado, consta, à fl. 345 – V.1, alteração contratual da empresa, acrescentando ao seu objeto social a exploração de atividades de produção e comercialização de mudas em geral.

75. A partir de então, o ex-Prefeito inaugura suas manifestações acerca das irregularidades reportadas no Ofício de citação. É bem verdade que não há uma defesa detalhada, item a item, mas sim um arrazoado genérico.

76. Menciona que seu sucessor na Prefeitura, Sr. Geraldo Francisco da Costa, teria subscrito em relatório que o objeto do Convênio havia sido cumprido, que efetivamente houve a implantação da cultura de café e os documentos estavam guardados nos arquivos da Prefeitura de São Luiz do Anauá.

77. Ressalta que, em nenhum momento, ficou demonstrado eventual desvio de recursos de sua responsabilidade, poderia sim ter havido algum erro, porém de natureza meramente formal.

78. Em seu entender, a contratação da empresa Art. Tec. Tecnologia, Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda. fora precedida de minucioso procedimento licitatório, do qual houve a participação de outra empresa.

79. Afirma que o fato de a atual administração do Município não ter disponibilizado adequadamente os documentos para a equipe de fiscalização do TCU não deve produzir efeitos contra ele, que deixou os arquivos em ordem na Prefeitura.

80. Repisa que o Edital do certame foi publicado no Diário Oficial da União, em 31/05/2000, e que se tal documento não foi encontrado pela equipe de fiscalização, certamente fora retirado com o objetivo de prejudicá-lo.

81. Por derradeiro, considerando estar demonstrado que não houve dolo, culpa ou má-fé em sua atuação, protesta para que sejam acatadas suas escusas, e que, caso não seja esse o entendimento do Tribunal, que se notifique o atual gestor para que apresente a documentação necessária à comprovação dos fatos alegados.

Análise

82. No que atine à desorganização documental existente, no Município, prática aparentemente institucionalizada, apresentamos o mesmo entendimento manifestado em itens anteriores.

83. Quanto aos indícios de direcionamento da licitação em favor da empresa Art. Tec., releva notar que alguns documentos, como, por exemplo, edital publicado e Termo de Adjudicação, foram apresentados.

84. Entretanto, a suposta empresa perdedora do certame, José Wagner Arruda de Souza, que em nenhum momento questionou a derrota, igualmente não respondeu à oitiva deste Tribunal, o que reforça a tese de que a licitação teria sido forjada para favorecer a empresa Art. Tec., que, repise-se, possui como sócios os Srs. **Thiago Henrique Ferreira Rodrigues, Pedro Arthur Ferreira Rodrigues e Emanuel Andrade da Silva**, sendo os dois primeiros filhos do então Deputado Federal, **Francisco Rodrigues**, e o segundo, irmão do parlamentar.

85. Refrise-se também, que o citado deputado foi o autor da emenda que destinou os recursos para o Contrato de Repasse em tela. Acrescenta-se ainda que o Sr. Emanuel Andrade da Silva é ex-Prefeito do Município de São Luiz do Anauá, cf. fls. 59/60 V.P.

86. Não se olvide, em todo caso, que não foi exigido o Atestado de Capacidade Técnica da empresa e que, embora a alteração contratual preveja em seu objeto social atividades correlatas às do Projeto em baila, tal fato não supre a falta cometida pelo ex-Prefeito ao não exigir o documento na fase de habilitação.

87. Estranho é notar que a empresa José Wagner Arruda de Souza não tenha aproveitado a falta cometida pela Art. Tec. ao não apresentar mencionado Atestado para impugnar a participação de sua concorrente e, assim, ter sua proposta de preços como a única válida para o certame. Eis aí um outro fator que torna mais robusta a ilação da falsificação da Tomada de Preços.

88. Vale mencionar ainda que a dita alteração contratual data de 31/08/1999, isto é, menos de um ano antes da assinatura do Contrato de Repasse com a CAIXA (30/06/2000), cf. 158 – Anexo 5. Daí mais



um indício de que a empresa estivesse criando terreno fértil para se aproveitar de recursos que viriam em futuro bem próximo. Sim, porque se o Contrato foi firmado em 30/06/2000, imagina-se que há pelo menos 6 meses deveria haver tratativas e pleitos relacionados.

89. Nesse sentido, vendo que a narrativa dos acontecimentos relacionados à Tomada de Preços 7/2000 foi, corretamente, enviada ao Ministério Público Federal, nos termos do art. 209, § 6º, do RI/TCU, cabe, pela irregularidade aqui exposta, aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, sem prejuízo de encaminhar cópia do Relatório e do Acórdão que vier a julgar este processo ao Ministério Público Federal.

90. Com relação à inexecução parcial do Contrato, desfruta de fundamento a alegação do Sr. Elizeu, segundo a qual existe um atestado de seu sucessor, Sr. Geraldo, assegurando a completude dos serviços prestados pela empresa Art. Tec..

91. Tal fato, por si só, não afasta sua responsabilidade, por outro lado, apenas evidencia a participação do Sr. Geraldo na irregularidade.

92. Contudo, é necessário observar o item 139 desta peça e perceber que o citado Atestado que deu por finalizado o serviço de **preparação dos solos** data de 17/06/2002. Nessa época, o Sr. Elizeu Alves já não ocupava o cargo de prefeito municipal, razão pela qual deve ser retirada de sua dianteira a presente mácula.

93. No que alude a todos os outros vícios contidos no Plano de Trabalho que deu origem ao Contrato de Repasse em lume, a repisar, os itens de **a, b, c, e, f** presentes no Ofício de Citação 050/2007 – TCU/SECEX/RR, fls. 197/199 – V.P., as escusas aportadas pelo gestor não se prestaram a esclarecer as questões, motivo pelo qual permanecem as irregularidades apontadas.

94. Impende somente fazer um parêntese em relação ao valor total do sobrepreço a ser-lhe imputado. Em itens anteriores pugnou-se pela imputação do débito referente à inexecução do serviço de **preparação do solo**.

95. O sobrepreço determinado na instrução anterior, no valor de R\$ 655.277,70, fl. 180/185 – V.P. partiu da análise de todo o orçamento do Projeto Básico.

96. Nesse sentido, em tese, se há indivíduos respondendo pela devolução integral dos valores referentes a um grupo específico de serviços, vez que não foram efetivamente prestados, tais serviços deveriam ser retirados da análise do sobrepreço, para que não haja enriquecimento indevido do erário, consoante prega a Carta Magna.

97. Daí se segue que deveriam ser retirados da comparação entre os preços do Plano de trabalho e os fornecidos pela Embrapa/RR os totais atinentes ao grupo de serviço **2.0 – Terraplenagem**. Entretanto, analisando atentamente a citada análise de sobrepreço, efetuada na instrução anterior, percebe-se que justamente esses itens apresentam subpreço, ou seja, valores abaixo daqueles de mercado.

98. Ou seja, a retirada do grupo 2.0 – Terraplenagem da composição do sobrepreço findaria por aumentá-lo, tornando a situação ainda mais danosa para o gestor, que não terá oportunidade de se defender novamente. A título de informação, o sobrepreço atingiria R\$ 732.059,78 (setecentos e trinta e dois mil, cinquenta e nove reais e setenta e oito centavos).

99. Pensamos então, em respeito ao princípio da ampla defesa, que deve ser mantido o valor do débito em R\$ 655.277,70, atualizados desde a data da última transferência de recursos para a conta do convênio, 15/07/2002. Como o valor da última transferência é de R\$ 223.848,01, portanto menor do que o débito total, o excedente deverá ser atualizado a partir da penúltima transferência. Assim, R\$ 431.429,69 (R\$ 655.277,70 – R\$ 223.848,01), terão a data base de atualização de 22/01/2002, cf. fl. 402 – v. 2. Outrossim, impende aplicar-lhe a multa proporcional ao valor do débito prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992.

Quanto ao Contrato de Repasse n. 107.709-18/2000:

100. Analogamente ao caso anterior, afirma que a documentação, outrora desorganizada, encontra-se, agora, em perfeita conformidade com o art. 30, § 1º, da IN 01/STN.

101. Informa que o processo relativo à Concorrência Pública n. 001/1998 foi formalizado seguindo os requisitos legais vigentes, tendo sido publicado o seu edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação.



102. Com relação à utilização do Contrato decorrente da Concorrência Pública n. 001/1998 para execução de obras previstas no Contrato de Repasse em questão, importando ausência de Projeto Básico específico, o Sr. Elizeu alega que o respectivo Projeto foi introduzido no processo do Contrato de Repasse em tela, não havendo, em tal prática, qualquer transgressão à norma vigente, o que se reforçaria pela aprovação emitida pelo Ministério da Agricultura.

Análise

103. Ainda que o aproveitamento de um mesmo Projeto Básico para diversas obras possa ser tolerado, e, até mesmo indicado, caso o projeto preveja etapas distintas a serem cumpridas em diversas épocas, congregando um objeto final maior, tal não se pode inferir da utilização de licitação realizada dois anos antes para a contratação da mesma empresa, lá vencedora.

104. Essa prática fere violentamente a regra do parcelamento prevista no § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993, mas, além disso, afronta os princípios da impessoalidade e da eficiência na Administração Pública.

105. Vê-se aqui que os argumentos do gestor em nada auxiliaram à resolução da questão, motivo pelo qual deve ser responsabilizado pela irregularidade cometida. Deixamos, aliás, a sugestão de aplicação de requintes de severidade na multa do art. 58, II, Lei Orgânica/TCU, a ser proferida, dada a gravidade da impropriedade em tela.

106. Quanto à desorganização dos documentos, mantemos nossa posição para que seja aplicada multa de natureza disciplinar.

Responsável: Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda.

Alegações:

107. Inobstante tenha sido devidamente citada, diretamente, por intermédio do Ofício 0047/2007 de 02/04/2007, bem como na pessoa de seu Sócio-Administrador, Sr. Thiago Henrique Ferreira Rodrigues, conforme A.R. à fl. 258 – Vol. 1, além de ter recebido o Ofício de Audiência n. 0061/2007-TCU/SECEX/RR, a empresa em epígrafe não apresentou qualquer elemento de justificativa ou defesa.

Análise

108. Dado que não houve qualquer argumentação oferecida pela empresa, permanecem as irregularidades apontadas, ressalvadas aquelas elididas pelos esclarecimentos prestados por outros responsáveis que a ela possam aproveitar.

109. Dessa forma, cabe imputar à empresa o débito solidário com o ex-Prefeito Geraldo Francisco da Costa, referente aos pagamentos pelos serviços de **preparo do solo** (R\$ 30.801,15 + R\$ 70.318,85), vez que ficou evidenciada a não-prestação de tais serviços, conforme descrito no item 38 desta peça instrutiva.

110. Ademais, aplicando a Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica, cf. relatório de auditoria precedente, fl. 61 – V.P., a empresa deve responder **solidariamente** com seus sócios, Srs. **Thiago Henrique Ferreira Rodrigues, Pedro Arthur Ferreira Rodrigues e Emanuel Andrade da Silva** e com o ex-Prefeito **Elizeu Alves**, pelo débito referente ao sobrepreço, no valor de R\$ 655.277,70, atualizados a contar de 22/01/2002 .

111. Cabe ainda a aplicação, à empresa, da multa proporcional ao valor dos débitos somados, vistos nos itens acima, consoante art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

Responsável: João Monteiro Barbosa Filho, Delegado Federal de Agricultura à época dos fatos:

Alegações:

112. O responsável fora citado por meio do Ofício 0048/2007 – TCU/SECEX/RR, fl. 191 – V. Principal. Soube-se, na sequência, mediante consulta ao Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, posteriormente confirmado por Certidão de Óbito, que o Sr. João Monteiro Barbosa Filho havia falecido em 24/02/2002, deixando bens a inventariar, cf. fl. 333 – Vol. 1.

113. Na mesma Certidão, há a informação de que o falecido não legou testamento, mas somente bens a inventariar. Era casado com Rosicleide Gomes Barbosa e deixou os filhos: Diogo Gomes Monteiro Barbosa, Leonardo Gomes Monteiro Barbosa e João Paulo Gomes Monteiro Barbosa.

Análise



114. Impende registrar que, de acordo com os arts. 5º, XLV, da Constituição Federal, 1.997 do Código Civil, e art. 991, I, e 992, III do Código de Processo Civil, a providência a ser tomada nesse momento seria a citação dos herdeiros, para que respondessem cada qual na proporção da herança que lhe coube.

115. Entretanto, não se pode deixar de lembrar que o ato inquinado imputado ao responsável fora praticado em 27/06/2000, cf. fls. 157/161 – Vol. Principal, e inobstante haja a pacificidade nesta Corte no sentido de que o débito é imprescritível, é de observar que os direitos à ampla defesa e ao contraditório dos herdeiros, insculpidos no art. 5º, LV da Carta Maior, estão visivelmente comprometidos.

116. Não é, em nosso pensar, razoável exigir da viúva e dos filhos do responsável, após mais de 7 anos do falecimento do esposo e pai, que consigam reunir documentos e informações suficientes a justificar as irregularidades por ele cometidas há mais de 9 anos.

117. Ademais, pelos outros motivos expostos nessa peça instrutiva, verificar-se-á que os maiores responsáveis pelas irregularidades aqui tratadas são os representantes da Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá e da Empresa Art. Tec.. Assim, a única falha cometida pelo Sr. João Monteiro circunde ao fato de este, na posição de Delegado Federal da Delegacia Federal da Agricultura em Roraima – DFA/RR, ter se **manifestado favoravelmente** ao Plano de Trabalho proposto pelo Município, cf. fl. 161 – V.P.

118. Como bem dito acima, não se sabe se tal **manifesto** fora subsidiado por pareceres técnicos de seus subalternos, ou de setor específico dentro da Delegacia, o que, certamente atenuaria a culpa do finado. Tais detalhes, muito provavelmente, seriam obtidos nas respostas às citações, caso o responsável ainda fosse vivo.

119. Pelos motivos expostos, reputamos inadequado citar os herdeiros do responsável no presente processo, eis que tal medida apenas incapacitamos a se defenderem e prolongaria ainda mais o regular andamento do processo.

Responsável: Carlos Henrique Almeida Custódio, signatário do contrato de repasse pela Caixa Econômica Federal;

Alegações:

120. Servindo-se de Ofício datado de 24/05/2007, fls. 262/269 – V.1, o Sr. Carlos apresenta suas alegações de defesa em relação às acusações reportadas nos itens **a a e** do Ofício de Citação 0049/2007 – TCU/SECEX/RR.

121. Preliminarmente, discute o fato de não constar efetivamente nos Relatório, Voto e Acórdão n. 984/2006, qualquer indício de irregularidade lançado sobre sua figura, o que somente fora alvitado em nova instrução, de lavra desta unidade técnica, em 28/03/2007.

122. Menciona que sua responsabilização decorreu de inspeção **in loco**, realizada pela Secex/RR, na CAIXA, na qual averiguaram os documentos relativos ao Projeto e Plano de Trabalho que integraram o Contrato de Repasse 107.541-98/2000.

123. Relata que no Plano de Trabalho, elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR – Ministério da Agricultura e do Abastecimento, constam os dados referentes ao Projeto de Implantação da Cultura de Café – Prodesa, como, por exemplo: justificativa da proposta, planilha de custo, relação de beneficiários, metodologia de execução, e, principalmente, a manifestação e aprovação do Ministério da Agricultura, assinada pelo então Delegado Federal – DFA/RR, Sr. João Monteiro Barbosa Filho.

124. Segundo o responsável, em tal visita, o analista também obteve cópia de Parecer Técnico, de 29/06/2000, de autoria do Eng. Newton Paulo de Souza Falcão, dirigido ao Gerente de Desenvolvimento Urbano da CAIXA, Sr. Claudius Ferrari D. de Oliveira, que concluiu pela viabilidade técnica quanto aos aspectos de engenharia do projeto apresentado, ressaltando somente que deveria ser apresentada proposta mais detalhada antes do primeiro desembolso.

125. Em face dos acontecimentos anteriormente narrados, o responsável aduz que ao assinar o Contrato de Repasse, acreditou nos pareceres técnicos anteriores, que em sua visão, respaldariam sua aprovação, eis que tudo estava em conformidade com os procedimentos adotados no âmbito de sua Superintendência. Frisa ainda que nenhum documento de conotação operacional é assinado sem antes passar pelo crivo técnico das áreas envolvidas.

126. Prossegue, **ipsis litteris**:



‘Certo é que, os documentos oriundos da transação, examinados pela Gerência de Desenvolvimento Urbano, no momento em que foi assinado o contrato, atestavam a legalidade do pleito formulado pela tomadora do empréstimo. Neste diapasão, este Citado não tinha como prever ou vaticinar, por ocasião da assinatura do contrato de repasse, que havia sobrepreço embutido na planilha de custo do Plano de Trabalho, desenvolvido por órgão externo que não os da CAIXA. Agiu, portanto, com o dever gerencial que o cargo lhe confere, convicto de que não cometera qualquer ilegalidade, culposa ou dolosa, que compromettesse a relação contratual, muito menos o erário.’

127. Argumenta ainda que somente justificar-se-ia sua responsabilização, caso tivesse sido alertado a respeito de qualquer indício de irregularidade e não adotasse as providências cabíveis. Pelo contrário, em sua visão, a irregularidade é de difícil percepção, tanto que o próprio TCU, entre várias irregularidades apontadas em primeiro momento, não a detectou. Nesse sentido, seria difícil para ele, na condição de gestor, avaliar miudezas como as ora expostas, ao se considerar ainda, os pareceres técnicos favoráveis anteriores.

128. Na sequência, carrega trechos da doutrina do Direito Administrativo e, até mesmo, do Direito Penal, fls.266/267 – V.1, bem como reproduz o inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal, no intuito de afastar a presunção de culpa em seu ato, além de destacar que a pena deverá ser aplicada somente àqueles agentes que efetivamente deram origem ao dano.

129. Em complemento, registra os atributos inerentes ao seu cargo de Superintendente Regional da Caixa Econômica Federal, dentre os quais não consta nenhuma incumbência de caráter técnico, sobretudo na área de engenharia, cf. fls. 268/281 – v. 1.

130. Diante dos argumentos expostos, o responsável entende que agiu de boa-fé, não lhe cabendo, portanto, qualquer penalidade, tampouco possibilidade de ser responsabilizado pelos efeitos negativos de procedimentos executados fora do alcance do CAIXA e dele mesmo.

131. Repisa que o fato superveniente relacionado ao sobrepreço foi hasteado por esta Corte somente em 03/2007, sete anos após a celebração do Contrato de Repasse, longo interregno temporal, em seu ver.

132. Por fim, protesta, nos seguintes termos:

‘Conclusivamente, por todo o exposto, deve ser excluída dos autos a responsabilidade solidária a ele atribuída, por questões de coerência fática de plena Justiça. Não se pode olvidar o entendimento consagrado nessa colenda Corte de que o Tribunal deve agir com o rigor técnico para verificar o que efetivamente ocorreu, mas sempre sem perder de vista a nobre missão e o compromisso indelével de buscar a verdade real dos fatos.’

Análise

133. É certa a responsabilidade da entidade concedente pela avaliação da proposta de contrato de repasse, tal como insculpido no art. 2º da IN 01/97 – STN, assim como é certo que o Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio, como dirigente da Superintendência e signatário do ajuste, tinha o dever de zelar pela viabilidade do Plano de Trabalho sob vários aspectos, inclusive o técnico, mesmo que essa incumbência não conste no rol de responsabilidades institucionais da CAIXA.

134. Contudo, não se pode perder de vista que realmente existe um parecer técnico, assinado pelo Eng. Newton P.S Falcão, atestando a adequabilidade técnica do empreendimento. Além disso, cobra relevo lembrar que o Plano de Trabalho foi elaborado pelo Ministério da Agricultura, que, nitidamente, possui mais conhecimentos em empreendimentos agrícolas do que a entidade bancária em tela.

135. Nesse timbre, vale lembrar que o TCU adotou entendimento semelhante no Acórdão 62/2007 – Segunda Câmara, **in verbis**:

‘Nos casos em que o parecer do profissional é de fundamental importância para embasar o posicionamento a ser adotado pelas instâncias decisórias, uma manifestação contaminada por erro técnico, de difícil detecção, acarreta a responsabilidade civil do parecerista pelos prejuízos daí advindos.

Descaracterizada a conduta dolosa ou culposa do agente público ou do nexo de causalidade entre a sua conduta e o prejuízo causado ao erário, impõe o provimento, no todo ou em parte, da peça recursal, com a exclusão da responsabilidade dos agentes envolvidos’.



136. Veja-se que no caso em tela, a situação é ainda mais favorável ao gestor em comento, haja vista que não somente um, mas dois pareceres técnicos, elaborados por engenheiros, precederam sua decisão de firmar o Contrato de Repasse.

137. Junte-se aí o fato de que a impropriedade não é de fácil detecção para leigos no assunto, ainda mais quando vêm corroboradas por técnicos especialistas da área.

138. Tendo sido esclarecidos os pontos referentes aos atos cometidos na celebração do Contrato de Repasse, ou seja, aqueles postos nos itens 9.31, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão supara, resta analisar a responsabilidade do Sr. Carlos Henrique pela inexecução parcial do Contrato, alusiva à não-preparação do solo para o plantio, vista nos itens 38 e 70 acima.

139. Na verdade, pelo que consta às fls. 140/153 – Anexo 3, as análises das prestações de contas parciais e finais do convênio subsidiaram-se em Relatórios de Acompanhamentos do Empreendimento, elaborados pelos engenheiros Ari Alfredo Weiduschat, Robert Sellinger Nóbrega Lima e Roger William N. Ribeiro, com destaque para o primeiro deles, que, em 17/06/2002, fl. 140 – Anexo 3, atesta a execução de 100% do **preparo do solo**.

140. Ademais, não se apresentam, nos autos, documentos que indiquem a participação do Sr. Carlos Henrique na análise das Prestações de Contas, nem nas liberações dos recursos, de forma que, em nossa reflexão, não se justifica atribuir a ele esta irregularidade.

Responsáveis: Srs. Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho e José Luiz de Matos Elias; - membros da Comissão de Licitação:

Alegações:

141. Fazendo uso de Ofícios idênticos, de 28/05/2007 – fls. 02/05 – Anexo 5, de 23/07/2007 – fls. 349/352 – V.1, e de 10/07/2007 – fls. 338/341, respectivamente, os responsáveis acima apresentam suas escusas e justificativas para as acusações veiculadas nos itens de **a** até **e** das Citações 0051, 0052 e 0053/2007 – fls. 202/210 – v.1, e nos itens **a** a **d** das Audiências 0056, 0057 e 0058/2007 – TCU/SECEX/RR, fls. 216/221 – V.1.

142. De início, respondem às audiências. Em seus conhecimentos, teria havido a formalização do processo alusivo à Tomada de Preços 007/2000, entretanto ressaltam que os membros da CPL desempenhavam outras funções e somente se reuniam quando da abertura das propostas apresentadas pelas empresas licitantes.

143. Esclarecem que os processos referentes a licitações realizadas no bojo de convênios federais eram formalizados e organizados dentro das Secretarias de Obras e de Finanças, sendo a missão da CPL, única e exclusivamente, selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, elaborar a Ata de Julgamento e encaminhá-la ao chefe do executivo, para homologação e adjudicação do objeto ao vencedor.

144. Asseguram que o Edital do certame foi publicado, carreando, inclusive, cópia do Diário Oficial da União a título de comprovação da informação dada.

145. Declaram que não houve qualquer direcionamento na licitação, eis que a empresa Art. Tec. sagrou-se vencedora por ter apresentado a proposta mais vantajosa para a Administração. Afirmam ainda que, se não houve outras participantes no certame, tal se deve à falta de interesse, não tendo isso o condão de lançar máculas sobre a CPL.

146. No que atine à exigência de Atestado de Capacidade Técnica da empresa Art. Tec., frisam que a primeira alteração contratual, às fls. 08/09 – Anexo 5, demonstra que se incluem no objeto social da entidade atividades coerentes com a contratação efetuada. Não se preocupam, entretanto, em comprovar que o Atestado fora exigido à época da contratação. Ou seja, em seus dizeres, o objeto social consignado no Contrato da empresa supriria a apresentação do certificado de capacidade técnica.

147. Dando continuidade, passam a rebater o Ofício 0051/2007. Em preâmbulo, destacam que o Plano de Trabalho, assim como o Projeto Básico, foram analisados detalhadamente pelo Ministério da Agricultura, preliminarmente à assinatura do convênio, de sorte que exorbita a responsabilidade da CPL qualquer ação relativa à elaboração de tais instrumentos.

148. Da mesma forma, alegam não ser função da CPL formular proposta de trabalho, o que afasta sua responsabilidade pela proposta de trabalho inviável questionada.



149. Com relação ao sobrepreço apontado, afirmam não ter ocorrido. Ademais, relatam que a Comissão não dispunha de meios para a comparação dos preços, já que a Prefeitura em tela não possuía acesso à **Internet** ou a outros meios que possibilitassem a pesquisa junto ao Sistema de Registro de Preços – SIREP. Aduzem ainda que a própria Embrapa/RR, para atender a diligência desta unidade técnica, teve de se socorrer com dados da Embrapa/RO.

150. No que se refere à má execução do Contrato, revelada pela inexecução do serviço de preparo da terra, rechaçam impetuosamente a acusação, vez que não era de responsabilidade da CPL fiscalizar ou acompanhar a execução do Contrato.

151. Sobre a promoção da Tomada de Preços n. 007/2000 e escolha de proposta com sobrepreço, no valor de R\$ 655.277,70, afirmam que a CPL norteou-se pelos preços contidos no Plano de Trabalho, verificando se as propostas a eles se adequavam.

152. Considerando que o Projeto Básico havia sido exaustivamente analisado e aprovado, primeiramente pelo Ministério da Agricultura, e, depois, duas vezes pela CAIXA, não seria missão da Comissão de Licitação debruçar-se novamente em tal verificação.

153. Repisam que o ex-Prefeito, Sr. Geraldo Francisco da Costa, da Administração que sucedeu àquela de que fazia parte, atestou em relatório o cumprimento do objeto do Convênio e declarou que os documentos alusivos ao processo licitatório estavam guardados e arquivados na Prefeitura Municipal. Com efeito, fazem acompanhar os documentos assinados pelo ex-Prefeito, corroborando suas afirmativas, fls. 10/11 – Anexo 5.

154. Com base nas alegações desse último parágrafo, os membros da comissão almejam eximirem-se de qualquer culpa pela eventual falta de qualquer documento relativo ao processo licitatório, vez que em tal hipótese, o sumiço decorreria de falha posterior aos seus afastamentos da Prefeitura.

Análise

155. Cumpre analisar os pontos referentes aos vícios contidos no Plano de Trabalho do Contrato de Repasse 107.541-98/2000, que originaram a citação solidária dos membros da CPL.

156. Observe-se que foram acometidas à Comissão várias responsabilidades que na verdade não lhe pertencem, como por exemplo, aquelas referentes à elaboração de Plano de Trabalho.

157. De acordo com os arts. 27 a 31, 34, e 43 a 45 da Lei 8.666/1993, cabe à CPL decidir sobre pedidos de inscrição no registro cadastral, bem como sua alteração e cancelamento, decidir sobre a habilitação preliminar dos interessados em participar do certame, julgar e classificar as propostas dos licitantes habilitados. Em tal julgamento, deve ser avaliada a compatibilidade dos preços ofertados com aqueles de mercado.

158. Depreende-se daí que excede os limites razoáveis, responsabilizar a CPL pela inadequação da proposta do Plano de Trabalho. Tal poderia ser alvitado em relação ao sobrepreço, na fase da licitação, já que cabe à Comissão cotejá-los aos de mercado.

159. Contudo, é de se admitir como real a citada dificuldade para obter parâmetros de preços, sobretudo para os tipos de serviços em comento. Além, disso, não se pode perder de vista que o Projeto Básico havia sido elaborado por responsável legalmente habilitado e, inclusive, respaldado por técnico da unidade concedente dos recursos do Contrato de Repasse.

160. Nesse diapasão, é justificável a atitude da CPL de não questionar os valores do Projeto Básico e apenas compará-los com os das propostas dos licitantes.

161. Na mesma linha, somos pela retirada das irregularidades a eles acometidas relativas à inexecução parcial do Contrato pela empresa Art. Tec. A par dos elementos por eles expostos, extrapola totalmente a competência da Comissão de Licitação a fiscalização dos contratos, a não ser que o mesmo servidor faça parte da CPL e seja, posteriormente, designado para a fiscalização contratual.

162. Aliás, nesse rumo o TCU já se pronunciou diversas vezes, a citar os Acórdãos 37/1998 e 687/2007 do Plenário, além do 201/2006 – 1ª Câmara.

163. Por outro lado, no que se refere ao forjamento do processo licitatório da Tomada de Preços 007/2000, pensamos que a CPL esteve diretamente ligada ao ato, vez que participou da homologação do suposto certame. Nesse sentido, se ficou evidenciado nesses autos, conforme análise das alegações do Sr. Elizeu Alves, que há sérios indícios de conluio entre a empresa e os gestores, não se pode desconsiderar



que tal fato somente aconteceu com o auxílio ou pelo menos com a omissão da Comissão de Licitação nas etapas de habilitação e julgamento das propostas.

164. Isto posto, e relembando que a matéria já está sob os cuidados do Ministério Público Federal, cumpre aqui reputar a necessidade de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 aos membros da Comissão pelas impropriedades ora vistas.

165. Com relação à desorganização dos processos, cremos que os argumentos expostos são parcialmente procedentes. Deve-se lembrar novamente que, na realização de suas atribuições, inclusive mencionadas no item 156, a CPL tem o dever de zelar pela organização, até por respeito ao princípio da eficiência. Entretanto, não está claramente comprovado, nos autos, que tal desorganização fora produzida em meio às atividades da Comissão ou posteriormente, na fase de execução contratual. Ou seja, muitas pessoas tiveram contato com o processo após finalizados os trabalhos da CPL. Por isso, é perfeitamente possível que as falhas não tenham sido por eles cometidas. Neste ponto, então, pede-se que se afaste a irregularidade ora imputada aos membros em foco.

Responsável: Sr. Joceyr Rodrigues Dias - membro da Comissão de Licitação:

Alegações:

166. Consta seu arrazoadado, de 01/12/2007, às fls. 182/194 – Anexo 5.

Quanto ao Contrato de Repasse n. 140.794-43/2002:

167. Afirma que, ao contrário do que propala a acusação, a Tomada de Preços n. 7/2002 foi efetivamente formalizada, tanto que a licitação fora concluída. De forma análoga, o Edital foi devidamente publicado no Diário Oficial.

168. Conforme já visto, estão contidas nas folhas 113/115 – Anexo 5 as publicações do referido Edital.

Análise

169. Em consonância com o exame realizado no item 60 supra, reputam-se esclarecidos os pontos referentes à formalização da Tomada de Preços, assim como à publicação do Edital. Nesse jaez, devem ser afastadas as presentes irregularidades do responsável em apreço.

Quanto ao Contrato de Repasse n. 142.600-46/2002:

170. No que se refere à Tomada de Preços n. 6/2002, alega que o certame foi cancelado pelo então Prefeito, Sr. Geraldo Francisco da Costa. Assim, não houve execução do objeto e, conseqüentemente, não houve prejuízo ao erário.

171. Acrescenta que a responsabilidade da Comissão de Licitação é relativa, circunde-se apenas ao cumprimento da legislação no que tange à legalidade dos atos processuais, não abrangendo, assim, a homologação do certame, tampouco, a fase contratual.

172. Com relação à desorganização do processo, mesmo alegando que tal responsabilidade recaía sobre o controle interno, agrega que as falhas cometidas não chegaram a causar prejuízos ao erário.

173. A partir de então, o responsável revoluteia-se em argumentos jurídicos, fazendo conjeturas entre excertos da Constituição Federal e das Leis de Licitações, de Responsabilidade Fiscal e do Processo Administrativo (Lei n. 9784/1999).

174. O objetivo final da profunda exposição jurídica é evidenciar que a formalização do processo licitatório, bem como todos os atos praticados até, e inclusive, a publicação do Edital, não se inserem no rol de responsabilidades da Comissão Permanente de Licitação, mas sim no de autoridades dotadas de poderes de decisão.

Análise

175. Convém registrar que o Sr. Joceyr equivoca-se ao afirmar que a **Tomada de Preços 06/2002** foi cancelada pelo ex- prefeito. O que existe, inclusive, nos autos, à fl. 384, v.1, é o Aviso de Revogação da **Carta Convite n. 006/02**.

176. Conforme evidenciado no item 63, é nítido que a licitação foi concretizada, tanto é que houve a contratação da empresa Vertical Construções Ltda.

177. De outra face, parece razoável o argumento do responsável segundo o qual os atos anteriores à publicação do Edital não estariam em sua alçada de competência. Aliás, a tese de limitação da abrangência do rol de atribuições da CPL foi defendida em outros pontos dessa instrução.



178. Ainda que se espere do membro da Comissão que avalie os atos que antecederam sua atuação, consideramos ser de excessivo rigor a aplicação de sanção pecuniária, eis que não existe claro e forte nexo de causalidade entre a conduta do responsável e a falta cometida.

179. Quanto à desorganização do processo, conservamos a posição adotada na avaliação dos outros membros de CPL, vide item 165.

Responsável: Sr. Audízio Paiva da Silva - membro da Comissão de Licitação:

Alegações:

180. Mediante Ofício de 25/09/2007, aporta suas respostas ao Ofício de Audiência 0060/2007, desta Secretaria de Controle Externo.

Quanto ao Contrato de Repasse n. 140.794-43/2002:

181. Afirma ter sido publicado o edital da licitação. Na realidade, já foi visto que a publicação efetivamente ocorreu.

Análise

182. De forma idêntica ao descrito nos itens 60 e 169 supra, pugnamos pelo afastamento da pecha que ora recai sobre o membro da CPL em tela.

Quanto ao Contrato de Repasse n. 142.600-46/2002:

183. Acerca da desorganização dos documentos, também afirma que o controle interno da prefeitura responde por tal função, órgão criado com essa finalidade.

184. Com relação à Tomada de Preços n. 6/2002, alega ter havido a licitação, mas a empresa vencedora do certame, Roservise, Reforma, Obras, Serviços e Comércio Ltda. – CNPJ: 03.781.103/0001-24, não chegou a iniciar a obra. Diante disso, o então Prefeito cancelou o certame já que os recursos não poderiam ser reutilizados em outro empenho.

185. Quanto à ausência de publicação do edital da Tomada de Preços supra, imagina que tenha sido feita a simples fixação do Edital no mural da Prefeitura, dado que, em sua concepção, o art. 81 da Lei Orgânica do Município permitiria tal procedimento simplificado.

Análise

186. Veja-se que se repete aqui o equívoco cometido pelo Sr. Joceyr quanto ao cancelamento do certame. Na realidade, os responsáveis remetem ao Convite 006/02 ao invés de comentar a Tomada de Preços perquirida por este Tribunal.

185. O argumento esposado segundo o qual haveria uma possibilidade de publicação simplificada de Edital somente em Mural da Prefeitura, deve ser, de pronto, repelido, eis que não consta dentre os meios de publicação previstos no art. 21 da Lei 8.666/1993, a simples afixação do edital na própria repartição. Aliás, tal ato restringe claramente a participação de licitantes no certame.

186. Contudo, adotando entendimento semelhante àquele formado na análise das escusas do Sr. Joceyr, tendemos pelo afastamento da aplicação de multa ao responsável, por ser pena de excessivo rigor. No mesmo paralelismo, mantemo-nos em relação à desorganização dos processos.

OITIVA DA EMPRESA JOSÉ WAGNER ARRUDA DE SOUZA

187. Cumpre informar que, embora conste o Aviso de Recebimento dos Correios à fl. 348 – V.1, indicando que a empresa teve conhecimento do Ofício de oitiva n. 0062/2007 – TCU/SECEX/RR, até o momento não houve retorno.

Análise

188. O silêncio da empresa, tanto na oitiva quanto durante os procedimentos de habilitação e julgamento das propostas das empresas participantes do certame Tomada de Preços 007/2000, levam a convicção de que houve ali um falseamento do certame em benefício da empresa Art. Tec., coligada a ex-gestores públicos do Município e a parentes em primeiro grau de parlamentar.

189. Nesse sentido, cumpre repisar a acertada decisão pela remissão dos autos ao Ministério Público Federal, proferida no Acórdão 984/2006 – Plenário, eis que ficou claramente delineada a existência de conluio.

190. MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES



191. Aproveita-se esta peça instrutiva para informar sobre as providências adotadas pela Caixa Econômica Federal - CAIXA e pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, em cumprimento aos itens 9.6 e 9.7, respectivamente, do Acórdão retromencionado.

192. A CAIXA, servindo-se do documento PA GIDUR/MN 012/2007 #10, às fls. 280/281 – v.1, comunica os procedimentos adotados com vistas à apuração da atuação do Engenheiro Agrônomo Robert Sallinger Nóbrega Lima como empregado da Empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda., tendo em vista que o ele havia prestado serviços à CAIXA.

193. Primeiramente informa que o contrato de prestação de serviços firmado entre a CAIXA e o Sr. Robert data de 21/07/2000, com validade de 180 dias, isto é, até 17/01/2001, vez que não fora prorrogado.

194. Em consulta ao CREA-RR, teve conhecimento de que o engenheiro em epígrafe foi responsável técnico da empresa Art. Tec. no período de 10/04/2002 a 07/10/2004.

195. Em face das informações supra a superintendência bancária conclui que o período em que o engenheiro prestou serviços à CAIXA não se sobrepõe àquele no qual esteve à frente da empresa Art. Tec.

196. Ressalta que, inobstante tenha-se evidenciado a não-duplicidade de funções do engenheiro, como fiscalizador da CAIXA e como responsável técnico da empresa contratada ao mesmo tempo, o processo foi encaminhado ao CREA-RR para que se julgue a postura do profissional.

197. Ademais, faz acompanhar, às fls. 282/323 – v.1, 6 Anexos contendo os documentos que embasaram o parecer acima reportado.

198. Por meio do Ofício 362 / COGIN/CGAUD/AUDIT, a Funasa informa que as Tomadas de Contas Especiais - TCE relativas aos Convênios n.s 1777/99 e 672/01, instauradas em desfavor da Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá, haviam sido concluídas e enviadas à Secretaria Federal de Controle Interno. Para evidenciar a afirmativa, carrega cópias dos Ofícios n. 116 e 315 /Astec/Audit/Funasa, através dos quais encaminha os processos das TCE à dita Secretaria, cf. fls. 198/199 – Anexo 5.

199. Em consulta ao Portal do TCU na **Internet**, verificou-se que somente a TCE relativa ao Convênio n. 672/01 – SIAFI: 434.439 foi autuada nesta Corte, TC 009.481/2009-5, cf. fls. 398/399 – v.1.

200. Desta forma, considerando que a TCE relativa ao convênio 177/99 – SIAFI: 393694 encontra-se na Secretaria Federal de Controle Interno, cabe assinalar prazo para que aquele órgão encaminhe o processo para o TCU.

201. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

202. Em face de todo o exposto, elevamos os autos à consideração superior para que seja enviada ao Ministro Relator a seguinte proposta:

203. Julgar regulares as contas dos Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio, regulares com ressalva as dos Srs. Joceyr Rodrigues Dias e Audízio de Paiva da Silva e irregulares as dos demais;

187.1. Acolher as **alegações de defesa** abaixo relacionadas e rejeitar as demais:

187.1.1. Sr. **Geraldo Francisco da Costa**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;

187.1.2. Sr. **João Monteiro Barbosa Filho**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário, e pela aprovação de plano de trabalho com sobrepreço, conforme item e do Ofício de Citação 0048/2007 – TCU/SECEX/RR, fl. 191 – v.p.

187.1.3. Sr. **Carlos Henrique Almeida Custódio**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário, e pela celebração de Contrato de Repasse com base em plano de trabalho com sobrepreço, conforme item 'e' do Ofício de Citação 0049/2007 – TCU/SECEX/RR, fl. 195 – v.p.

187.1.4. Sr. **Elizeu Alves**: em relação ao item 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário, pelo qual foi citado;

187.1.5. Srs. **Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho e José Luiz de Matos Elias**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;

187.2. Acolher as **razões de justificativa** abaixo relacionadas e rejeitar as demais:

187.2.1. Sr. **Geraldo Francisco da Costa**: em relação aos itens 9.4.2.4.2 e 9.4.2.4.3 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;



187.2.2. Srs. **Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho e José Luiz de Matos Elias**: em relação aos itens 9.4.4.1 e 9.4.4.2 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;

187.2.3. Srs. **Joceyr Rodrigues Dias e Audízio de Paiva da Silva**: em relação aos itens 9.4.5.1 e 9.4.5.2 do Acórdão 984/2006 – TCU-Plenário;

187.3. Com espeque no art. 210 do Regimento Interno/TCU e no art. 19 da Lei n. 8.443/1992:

187.3.1. Imputar o débito no valor de R\$ 655.277,70 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e sete reais de setenta centavos), acrescidos de juros e atualização monetária, **solidariamente**, ao ex-Prefeito, **Sr. Elizeu Alves**, à empresa **Art. Tec Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda.** e a seus sócios, Srs. **Thiago Henrique Ferreira Rodrigues, Pedro Arthur Ferreira Rodrigues e Emanuel Andrade da Silva**, a serem restituídos aos cofres do Tesouro Nacional, em razão do sobrepreço e superfaturamento apurados no Plano de Trabalho do Contrato de Repasse 107.541-98/2000. Os valores deverão ser atualizados a partir de 15/07/2002. Até o seu limite, de R\$ 223.848,01, e o excedente, R\$ 431.429,69, a partir de 22/01/2002, cf. item 92 desta instrução. Outrossim, impende aplicar ao Sr. **Elizeu Alves** e à empresa **Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda.**, a multa individual, proporcional ao valor do débito, prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992.

Valor do Débito Original: R\$ 655.277,70 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e sete reais, e setenta centavos).

187.3.2. Condenar em débito, **solidariamente**, o ex-Prefeito, **Sr. Geraldo Francisco da Costa**, a empresa **Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda.** e seus sócios, Srs. **Thiago Henrique Ferreira Rodrigues, Pedro Arthur Ferreira Rodrigues e Emanuel Andrade da Silva** para ressarcir ao Tesouro Nacional as quantias de R\$ 30.801,15 (trinta mil, oitocentos e um reais e quinze centavos) e R\$ 70.318,85 (setenta mil, trezentos e dezoito reais e oitenta e cinco centavos), acrescidos de juros e atualização monetária, a partir de 06/06/2001 e 18/07/2002, respectivamente, pela inexecução dos serviços de **preparo do solo** no bojo do Contrato de Repasse 107.541-98/2000 e aplicar aos dois primeiros relacionados a multa individual prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992.

Valor do Débito Original: R\$ 101.120,00 (cento e um mil, cento e vinte reais).

187.4. Com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, aplicar individualmente multa aos seguintes responsáveis pelas ocorrências abaixo listadas:

187.4.1. **Sr. Geraldo Francisco da Costa – ex-Prefeito:**

187.4.1.1. Atuação negligente na condução do Contrato de Repasse 107.541-98/2000, a relevada pela entrega das mudas em época de estiagem, que embora não tenha sido a única causa do fracasso do plantio, pelo menos contribuiu fortemente para tal ocorrência;

187.4.1.2. Desorganização dos documentos referentes aos Contratos de Repasse n. **107.541-98/2000, 107.709.18/2000, 140.794-43/2002 e 142.600-46/2002**, em inobservância ao art. 30, § 1º da IN STN n. 01/1997.

187.4.1.3. Execução de despesas após a expiração do prazo de vigência do Contrato de Repasse n. **107.709-18/2000;**

187.4.1.4. Utilização da Concorrência Pública n. 1/1998 para a execução de obras previstas no Contrato de Repasse n. **121.951-57/2001**, importando ausência de projeto básico previsto pelo art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/1993 e inobservância da regra do parcelamento das contratações prevista no art. 23, § 1º, do mesmo instrumento legal;

187.4.1.5. Não-exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica previsto no art. 30, II, da Lei n. 8.666/1993, da empresa Concentro, Conservadora e Limpadora Centro-Oeste Ltda., durante a fase de habilitação da Tomada de Preços 7/2002, no bojo do Contrato de Repasse n. **140.794-43/2002.**

187.4.1.6. Não-formalização do processo referente à Tomada de Preços n. 6/2002, atinente ao Contrato de Repasse **142.600-46/2002**, e não-publicação de seu Edital, resultando em ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993 e 21 do mesmo diploma, respectivamente;

187.4.2. Sr. Eliseu Alves – ex-Prefeito:

187.4.2.1. Desorganização dos documentos referentes aos Contratos de Repasse n. **107.541-98/2000 e 107.709.18/2000**, em inobservância ao art. 30, § 1º, da IN STN n. 01/1997.



187.4.2.2. Não-formalização do processo referente à Tomada de Preço n. 7/2000, atinente ao Contrato de Repasse n. **107.541-98/2000**, e não-comprovação da publicação de seu edital, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993, bem como ao art. 21 da mesma Lei, respectivamente;

187.4.2.3. Direcionamento da licitação vista no tópico anterior em favor da empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda., em prejuízo dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da competitividade inscritos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

187.4.2.4. Não-exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica, previsto pelo art. 30, II, da Lei n. 8.666/1993, da empresa Art. Tec., no âmbito da Tomada de Preços 7/2000, mencionada nos dois itens anteriores;

187.4.2.5. Não-formalização do processo referente à Concorrência Pública n. 1/1998, atinente ao Contrato de Repasse **107.709-18/2000**, e não-comprovação da publicação de seu edital, resultando em ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, 21 e 38 da Lei n. 8.666/1993;

187.4.2.6. Utilização do Contrato decorrente da Concorrência Pública n. 1/1998 para execução das obras previstas no contrato de repasse referido no item anterior, importando inobservância da regra do parcelamento das contratações prevista pelo art. 23, § 1º, do sobredito diploma;

187.4.3. Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda.:

187.4.3.1. Direcionamento da Tomada de Preços n. 7/2000, promovida pela Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá/RR, no âmbito do Contrato de Repasse 107.541-98/2000;

187.4.4. Srs. Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho e José Luiz de Matos Elias; - membros da Comissão de Licitação:

187.4.4.1. Direcionamento da Tomada de Preços 07/2000, relativa ao Contrato de Repasse **107.541-98/2000**, em favor da empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda., em prejuízo dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da competitividade inscritos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

187.4.4.2. não-exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica, previsto pelo art. 30, II da Lei n. 8.666/1993, da empresa Art. Tec., no âmbito da Tomada de Preços 7/2000, mencionada no item anterior;

187.5. Determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que adote as providências a seu cargo e encaminhe ao Tribunal, no prazo de **30 (trinta)** dias, a Tomada de Contas Especial referente ao Convênio n. 177/99 – SIAFI 393.694, celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá/RR e a Funasa;

187.6. encaminhar cópia do Relatório e do Acórdão que vier a ser proferido à Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá/RR e ao Ministério Público Federal;

187.7. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso IV do Regimento Interno do TCU.

4. O Ministério Público, manifestando anuência parcial à proposta da Unidade Técnica, consignou, em essência, que (fl. 452, v. 2):

“Após compulsar os autos, não localizamos possíveis expedientes endereçados aos sócios da empresa Art. Tec., chamando-os a se defender perante esse Tribunal. Essa ausência, em nossa compreensão, impede a imputação de débito a essas pessoas, por significar violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Veja-se que até mesmo o Sr. Thiago Henrique Ferreira Rodrigues, sócio para o qual fora dirigido o expediente de citação da empresa, deve ser citado como pessoa física, haja vista a pretensão do Tribunal de estender a seu patrimônio particular a responsabilidade pelo recolhimento dos débitos em discussão.

Desse modo, em preliminar, este representante do MP/TCU pugna pelo retorno dos autos à Secex/RR, para que seja promovida a citação dos Srs. Thiago Henrique Ferreira Rodrigues, Pedro Arthur Ferreira Rodrigues e Emanuel Andrade da Silva, bem assim renovada a citação efetivada aos Srs. Elizeu Alves e Geraldo Francisco da Costa e à empresa Art. Tec., alertando-os da inclusão dos sócios dessa empresa como responsáveis solidários.”

5. Ao acolher a manifestação do MP/TCU, determinei fossem realizadas as citações sugeridas (fl. 453, v. 2).



6. Depois de realizadas as notificações em decorrência do item anterior (fls. 466/472, v. 2), a Secex/RR procedeu à instrução de fls. 491/501, v.2, vazada nos seguintes termos:

5. Dando sequência ao trato da TCE, compete-nos analisar as alegações de defesa trazidas pelos indivíduos ulteriormente citados, aderir a conclusão que vier a ser alcançada ao entendimento manifestado na instrução de mérito anterior, colada às fls. 407/450, para então reformular a proposta de encaminhamento dos presentes autos.

ALEGAÇÕES DE DEFESA

Srs. Pedro Arthur Ferreira Rodrigues e Thiago Henrique Ferreira Rodrigues

6. Em que esses responsáveis tenham fornecido as alegações de maneira individual, as quais constam às fls. 02/24 e 25/47 – Anexo 6, respectivamente, o teor das manifestações de defesa é idêntico, uma das razões por que é sensato analisá-las em conjunto.

7. O segundo motivo insere-se no mérito dos argumentos, eis que os dois sócios da Art. Tec. Tecnologia em Construção afirmaram que à época da suposta licitação e da prestação dos serviços ainda não faziam parte do quadro societário da empresa epigrafada, e que somente ingressaram na sociedade em 22/04/2004.

8. De fato, ao consultar o CNPJ da referida empresa, consta no histórico dos sócios a entrada dos responsáveis aludidos em 22/04/2004, de sorte que, considerando que todas as irregularidades pelas quais foram citados ocorreram em data anterior, inclusive o último dos débitos pelos quais foram citados teve origem em 15/07/2002, é imperioso admitir a inexistência de nexos de causalidade entre a conduta dos reportados empresários e os danos gerados.

Análise

9. Ante o visto, trilhamos pela retirada do débito outrora solidarizado com os Srs. Pedro Arthur Ferreira Rodrigues e Thiago Henrique Ferreira Rodrigues, porquanto não há evidências de que eles tenham participado do cometimento das irregularidades guerreadas na qualidade de sócios da empresa Art. Tec.

Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda.

10. O arrazoado da empresa está localizado às fls. 48/54 do Anexo 6. De início a empresa frisou que a totalidade do Contrato celebrado entre a Prefeitura de São Luiz do Anauá/RR referente ao Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000 desenrolou-se enquanto ela tinha como representante legal o Sr. Emanuel Andrade da Silva, corroborando a informação dada pelos seus atuais sócios, vista acima, de que estes somente passaram a administrar a firma em 22/04/2004.

11. Feita a observação acima, partiu para a defesa ante as acusações. Afirmou que o mencionado Contrato de Repasse foi firmado mediante a aprovação do Plano de Trabalho elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR, órgão do Ministério da Agricultura e Abastecimento. Destacou a manifestação favorável do Delegado Federal, Sr. João Monteiro Barbosa Filho, em 30/06/2000.

12. Alegou que por várias vezes o Contrato passou por auditorias de campo, não tendo sido detectadas em nenhum momento irregularidades inerentes ao método de plantio, à formulação de proposta de trabalho, à prática de sobrepreço ou à má-execução. Nesse sentido, considerou-o exitoso em todas as suas etapas, o que teria sido testemunhado pelos relatórios técnicos competentes. Não especificou, entretanto, quais seriam estes relatórios.

13. Protestou pelo fato de o sobrepreço ter sido tardiamente apontado pelo TCU, em 2007, com base em estudo fornecido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, quem, em suas palavras, teria arbitrado os níveis de preços.

14. Ressaltou o parecer técnico fornecido pelo Engenheiro Newton Paulo de Souza Falcão, em 29/06/2000, o qual concluiu pela viabilidade técnica do empreendimento sob os aspectos de engenharia, ressaltando, contudo, a necessidade de apresentar proposta mais detalhada antes do primeiro desembolso. Vale informar que o referido parecer encontra-se à fl. 164 - v.p.

15. Acreditou que a existência de diversos pareceres, relatórios e prestações de contas no processo em apreço constituía prova de que todos os atos paraticados no âmbito do Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000 foram regulares.



16. Por fim, alegou que os atos administrativos prescrevem em 5 (cinco) anos e que, portanto, a reinstrução dos autos realizada pela Secex/RR, somente em 28/03/2007, após quase sete anos dos acontecidos, seria ilegítima. Insistiu que a empresa não teria culpa nem responsabilidade, dado que nenhuma de suas ações foi ilícita, assim como não havia a previsibilidade de que seus atos conduziram a uma situação infratora. Por isso, considerou indevida sua penalização solidária pelos efeitos negativos gerados pelo Contrato em tela.

Análise

17. Em princípio, cumpre rechaçar a asserção relativa ao prazo de prescrição dos atos administrativos em 5 (cinco) anos colocada pela empresa. Este Tribunal já se firmou no sentido da imprescritibilidade do débito ao julgar o Incidente de Uniformização de Jurisprudência, por meio do Acórdão n. 2.709/2008 – 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. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU n. 56/2007;’

18. Quanto ao conjunto dos demais argumentos, observa-se que se alicerçaram na existência de pareceres técnicos fornecidos por especialistas, de atestado do Ministério da Agricultura, os quais teriam conferido legitimidade ao processo e poderiam escoimar a responsabilidade da empresa.

19. Em uma situação típica, em que o procedimento licitatório ocorre dentro da normalidade, em observância aos princípios da legalidade, eficiência e impessoalidade, deveras seria factível o sopesamento da culpa da empresa licitante por falhas contidas no Plano de Trabalho ou por vícios do edital da licitação, o que, todavia, não afastaria por completo sua responsabilidade, mas apenas a atenuaria.

20. Contudo, à vista das evidências trazidas no bojo do processo, restou patente a elevada proximidade entre a empresa e os gestores públicos envolvidos na concepção do Contrato de Repasse. Importa repisar que o representante da empresa à época dos acontecimentos é irmão do Deputado Federal autor da emenda parlamentar consagrada pela obtenção dos recursos para a celebração do referido Contrato de Repasse. Ainda, o dito representante, Sr. Emanuel Andrade da Silva, foi Prefeito do Município beneficiado pelas verbas.

21. De realce que um ano antes da celebração do Contrato com a Prefeitura de São Luiz do Anauá/RR, a empresa não possuía dentre seus objetos sociais a execução de atividades agrícolas, como, por exemplo, o fornecimento e plantio de mudas. Ainda, a única concorrente da Art. Tec. na suposta Tomada de Preços não foi localizada durante a instrução dessa TCE. Para coroar a lógica da fraude, apurou-se grande superfaturamento nos serviços prestados.

22. Ante essas informações, é forçoso admitir que a Art. Tec., na pessoa de seu sócio, esteve a todo tempo envolvida com o Plano de Trabalho, e, por isso, é corresponsável pelas falhas ali contidas. Falhas estas que, aliás, vieram a beneficiar a entidade.

23. Ademais, mesmo que pudéssemos relaxar sua culpa pela escolha de técnica de plantio antieconômica ou pela formulação de proposta inviável, tal medida não se avista em relação ao superfaturamento, bem assim no que se relaciona à má execução. Por essas duas impropriedades, a responsabilidade recai frontal e diretamente sobre a empresa, a qual, na realidade, foi a maior beneficiária direta, posto que recebera pelos serviços prestados valores superiores aos reais de mercado e, ainda sim, prestou serviços de má qualidade.

24. Sendo assim, tendo em vista que a empresa não carregou aos autos informações que pudessem esclarecer as irregularidades apontadas, ou seja, não justificou a escolha do método de plantio antieconômico, a proposta de trabalho inviável e os sobrepreços praticados, assim como não comprovou a completa e boa execução dos serviços; considerando que a defesa somente tentou transmitir todas as suas responsabilidades para os pareceres técnicos dos gestores públicos; contando que o ônus da produção de provas para afastar ou minimizar o débito apurado é de responsabilidade daquele que, possivelmente,



tenha-se beneficiado indevidamente de recursos públicos; não olvidando, ainda, os flagrantes indícios de conluio versados; mantemos as irregularidades apontadas lançadas sobre a entidade comercial, e, por consequência, a sua responsabilidade pelo ressarcimento do dano ao erário.

25. Cumpre assinalar que este Tribunal, em reiteradas situações, tem trilhado o entendimento de condenar solidariamente as empresas pelos débitos apurados em razão de superfaturamento. A citar o Acórdão n. 1.166/2005 – TCU – 2ª Câmara: ‘1. Consideram-se irregulares as contas e em débito os responsáveis, solidariamente com a empresa contratada, em razão de pagamentos indevidos.’

26. Na mesma linha foi exarado o Acórdão n. 1.656/2006:

‘121. No que permeia à responsabilidade pelo débito apurado, a LOTCU estabelece que devem responder pelo débito, não só aquele que agiu positivamente (culposa ou dolosamente) para desfalcar o Erário, mas também a pessoa (física ou jurídica) que tenha se beneficiado indevidamente destes valores.’

27. Vale ainda mencionar os Acórdãos n^{os} 189/2001, 2.076/2004, 683 e 1.856/2005, do Plenário, e 248/2002 e 310/2003 da 2ª Câmara.

28. Neste diapasão, cabe aplicar à empresa a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992. Por derradeiro, conjugando a avistada prática de fraude à licitação, com o insculpido no art. 46 da Lei n. 8.443/1992, urge declarar a inidoneidade da empresa em epígrafe para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo prazo máximo de 5 (cinco) anos, a ser especificamente definido na decisão que vier a ser prolatada.

29. Neste ponto, é pertinente trazer trecho do voto condutor do Acórdão n. 57/2003 – TCU – Plenário, de lavra do Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, porquanto aborda especificamente a desnecessidade de prova inequívoca da fraude para a declaração de inidoneidade de licitantes, cabendo dizer ainda que a reportada decisão foi mantida em grau de recurso, no Acórdão n. 630/2006 – TCU – Plenário. Sejam seus termos:

‘5. Uma outra relevante questão a ser enfrentada diz respeito a um possível conluio entre as empresas, o que representaria uma fraude à licitação, podendo levar à declaração de inidoneidade das empresas envolvidas, nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/1992. O ACE responsável pela inspeção e pela análise das razões de justificativa apresentadas registra que existem fortes indícios de fraude à licitação, ‘porém seriam necessárias provas inquestionáveis para comprovar fraude à licitação e como consequência ser declarada a inidoneidade dos licitantes, conforme art. 46 da Lei n. 8.443/1992’ (fl. 198, v.p, subitem 18.1). Entendo que prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido, uma vez que, quando ‘acertos’ desse tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. Uma outra forma de comprovação seria a escuta telefônica, procedimento que não é utilizado nas atividades deste Tribunal. Assim, possivelmente, se o Tribunal só fosse declarar a inidoneidade de empresas a partir de ‘provas inquestionáveis’, como defende o Analista, o art. 46 se tornaria praticamente ‘letra morta’.

6. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n. 68.006-MG, manifestou o entendimento de que ‘indícios vários e coincidentes são prova’. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário n^{os} 113/95, 220/99 e 331/02. Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega. Considero, neste caso, que são vários os indícios, abaixo especificados, que indicam que a licitação foi fraudada, que não se tratou de um certame efetivamente competitivo.’

Sr. Emanuel Andrade da Silva

30. Sua defesa cola-se nas folhas 72/75 – Anexo 6. O ex-sócio da empresa Art. Tec. intitulou seu primeiro quesito de defesa como ‘da impossibilidade de responsabilidade pelos atos elencados nas letras **a**, **b** e **c**. Cumpre relembrar que as citadas letras referem-se às acusações: a) pela escolha de plantio antieconômico, vez que a implantação da cultura mediante semeadura é mais difundida do que o plantio de mudas; b) formulação de proposta de trabalho inviável, pela não-previsão de itens essenciais para o êxito do plantio; c) prática de sobrepreço, no valor de R\$ 655.277,70 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta centavos); d) má-execução do contrato, revelada pela inexecução dos serviços de preparo da terra e pela entrega de 54,4% (cinquenta e quatro inteiros e quatro décimos por cento) das mudas durante a estiagem.



31. Para explicar tal ilação, alegou, de plano, que a utilização dos recursos passou por fiscalização minuciosa da Caixa Econômica Federal e do Ministério da Agricultura, sendo que este último teria atestado a legitimidade do Ajuste bem como a compatibilidade na utilização dos recursos com o previsto no Plano de Trabalho.

32. Frisou também que as normas atinentes ao procedimento licitatório são dirigidas aos administradores públicos, de modo que o citado não poderia ser responsabilizado por irregularidades ali eventualmente existentes, vez que sua obrigação enquanto empresário era a de adimplir os requisitos estabelecidos no edital do certame.

33. Nesse tino, a partir do momento em que houve a publicação do aviso da licitação, o procedimento licitatório tornou-se público e a empresa por ele representada, limitou-se a apresentar sua proposta e a documentação exigida. Citou, em reforço, que não existe sua responsabilidade pelas irregularidades na fase licitatória, e lembrou também do parecer técnico favorável ao projeto fornecido pelo Engenheiro Newton Paulo de Souza Falcão, já mencionado em passagem anterior.

34. Por isso concluiu que as impropriedades relativas à escolha de método de plantio antieconômico, à formulação de proposta de trabalho inviável e à prática de sobrepreço não lhe poderiam ser imputadas.

35. Quanto à letra **d**, referente à má execução, o ex-sócio afirmou que o TCU ao apontar que o Contrato não foi devidamente executado, cometeu um erro, pois teria quedado evidente nos relatórios de execução físico-financeiro incluídos no processo o objeto teria sido integralmente cumprido, atestado, aliás, pelos Srs. Geraldo Francisco da Costa e Haroldo Carvalho de Lima.

36. Argumentou também que o Engenheiro Agrônomo responsável, Sr. Ari Alfredo Weidushat, teria aferido, em 27/02/2003, a finalização dos serviços. Assim, partindo do pressuposto de que o objeto do Contrato tinha sido adimplido e que o sucesso da plantação, manifestado pela sobrevivência das mudas, era de responsabilidade da Prefeitura e não da empresa, o Sr. Emanuel almeja o afastamento da acusação de má execução.

Análise

37. Nota-se que a defesa do Sr. Emanuel assemelha-se à da empresa no que tange à esquiva da responsabilidade por atos relacionados à elaboração do Plano de Trabalho ou ao processo de licitação, visto que a qualidade de empresário não lhe conferia competência para interferir em tais etapas.

38. Acerca da má-execução do contrato, revelada pela inexecução do serviço de preparo da terra e pela entrega de 54,4% (cinquenta e quatro inteiros e quatro décimos por cento) das mudas durante a estiagem, a argumentação arrima-se na existência de aferições da completude dos serviços, uma delas fornecida pelo Sr. Ari Alfredo Weidushat. De fato, essa declaração existe, está colada à fl. 143 – Anexo 3, o que não se faz novidade no processo.

39. Ocorre que a análise processual a cargo deste Tribunal, em homenagem ao princípio da verdade material, não se limitou ao exame dos ditos documentos. Por vezes, as evidências fáticas contrariam os atestos documentais, sendo que, nesses casos, mostra-se inepto conceder maior validade aos expedientes do que à realidade dos fatos, traduzida em relatórios de auditorias **in loco** realizadas pelo TCU, por exemplo.

40. Aliás, se fôssemos partir do pressuposto de que todos os atestados e pareceres fornecidos no âmbito do Contrato de Repasse em foco refletem a verdade, não haveria razões para a ação deste Tribunal. Justamente, esta Corte debruça-se no caso porque, inobstante haja declarações de especialistas técnicos pugnando pela regularidade dos procedimentos, o que se observou na realidade foi um dispêndio excessivo de recursos e o fracasso de grande parcela do projeto.

41. Ante o visto, reconhecendo que nada de novo foi ofertado pelo responsável como justificativa para as irregularidades descritas, tendo em conta as mesmas razões bailadas nos itens 21 a 24 supra, remanescem, em nossa opinião, as falhas e, por conseguinte, os débitos apontados.

Geraldo Francisco da Costa

42. Cumpre esclarecer que o Sr. Geraldo Francisco da Costa já fora citado na outra oportunidade e já havia apresentado suas alegações ante as irregularidades apontadas. Inobstante, na oportunidade da



reiteração da citação, que tinha sobretudo a intenção de alertar ao gestor sobre a inclusão dos sócios da empresa Art. Tec. no rol dos responsáveis solidários, o ex-Prefeito optou por renovar suas alegações.

43. Embora as ditas novas alegações constem às folhas 76/78 do Anexo 6, vê-se que materialmente suas justificativas, no que é pertinente ao caso, não se modificaram em nada.

Análise

44. Desta forma, no fito de evitar repetições desnecessárias das alterações, apenas indicamos a localização processual de seu arrazoadado, e mantemos o entendimento firmado na análise da instrução anterior, às fls. 423/425, segundo o qual o ex-Prefeito deve responder somente pelas ocorrências posteriores à sua posse no Município, e aí se enquadra a constatação da má execução do Contrato já tratada na referida instrução.

CONCLUSÃO

45. As circunstâncias mencionadas, sopesadas, conduzem à compreensão de que a conduta dos responsáveis não se respalda pelos princípios da boa-fé e da prevalência do interesse público, sobretudo a da empresa contratada, tendo em vista os indícios de conluio e fraude, a usurpação dos recursos públicos decorrente do superfaturamento aplicado, o desdenho com o desperdício das mudas de café que não puderam sobreviver graças à falta de preparo adequado da terra e à entrega em época de estiagem.

46. Destaca-se, por oportuno, que neste Tribunal não há necessidade de caracterização de má-fé para penalização dos responsáveis, bastando a ausência de boa-fé ou o dano ao Erário, ambos aspectos presentes no caso ora em análise.

47. Calha lembrar que a presente análise constitui parte do estudo já realizado em instrução anterior. Nesse sentido, o encaminhamento formalizado ao cabo desta peça decorrerá da reprodução da proposta feita anteriormente acrescida das decorrentes das análises supra.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Em face de todo o exposto, elevamos os autos à consideração superior para que seja enviada ao ministro Relator a seguinte proposta:

49. com base no art. 16, III, 'c' da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, julgar **irregulares** as contas dos Srs. **Elizeu Alves** (CPF: 084.790.622-15), **Geraldo Francisco da Costa** (CPF: 113.829.452-72), **João Monteiro Barbosa Filho** (CPF: 047.586.332-15), **Geovani de Moura** (CPF: 446.756.662-72), **José Antônio Lima Filho** (CPF: 323.319.832-91) e **José Luiz de Matos Elias** (CPF: 241.590.002-82); com fulcro no art. 16, II do mesmo diploma, julgar **regulares com ressalva** as dos **Joceyr Rodrigues Dias** (CPF: 382.236.782-68) e **Audízio de Paiva da Silva** (CPF: 619.853.332-87); e, nos termos do inciso I do mesmo artigo, julgar **regulares** as contas do Sr. **Carlos Henrique Almeida Custódio** (CPF 285.560.896-15);

49.1. acolher as **alegações de defesa** abaixo relacionadas e rejeitar as demais:

49.1.1. Sr. **Geraldo Francisco da Costa**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;

49.1.2. Sr. **João Monteiro Barbosa Filho**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário, e pela aprovação de plano de trabalho com sobrepreço, conforme item 'e' do Ofício de Citação 0048/2007 – TCU/SECEX/RR, fl. 191 – v.p;

49.1.3. Sr. **Carlos Henrique Almeida Custódio**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário, e pela celebração de Contrato de Repasse com base em plano de trabalho com sobrepreço, conforme item 'e' do Ofício de Citação 0049/2007 – TCU/SECEX/RR, fl. 195 – v.p;

49.1.4. Sr. **Elizeu Alves**: em relação ao item 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário, pelo qual foi citado;

49.1.5. Srs. **Geovani de Moura**, **José Antônio Lima Filho** e **José Luiz de Matos Elias**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;

49.2. acolher as **razões de justificativa** abaixo relacionadas e rejeitar as demais:

49.2.1. Sr. **Geraldo Francisco da Costa**: em relação aos itens 9.4.2.4.2 e 9.4.2.4.3 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;

49.2.2. Srs. **Geovani de Moura**, **José Antônio Lima Filho** e **José Luiz de Matos Elias**: em relação aos itens 9.4.4.1 e 9.4.4.2 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;



49.2.3. Srs. **Joceyr Rodrigues Dias** e **Audízio de Paiva da Silva**: em relação aos itens 9.4.5.1 e 9.4.5.2 do Acórdão n. 984/2006 – TCU-Plenário;

49.2.4. Srs. **Pedro Arthur Ferreira Rodrigues** e **Thiago Henrique Ferreira Rodrigues**: em relação às seguintes irregularidades atinentes ao Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000: a) escolha de plantio antieconômico, vez que a implantação da cultura mediante semeadura é mais difundida do que o plantio de mudas; b) formulação de proposta de trabalho inviável, pela não previsão de itens essenciais para o êxito do plantio; c) prática de sobrepreço, no valor de R\$ 655.277,70 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta centavos); d) má-execução do contrato, revelada pela inexecução dos serviços de preparo da terra e pela entrega de 54,4% (cinquenta e quatro inteiros e quatro décimos por cento) das mudas durante a estiagem;

49.3. com espeque no art. 210 do Regimento Interno – TCU, de 4 de dezembro de 2002, e no art. 19 da Lei n. 8.443/1992:

49.3.1. condenar o Sr. **Elizeu Alves** (CPF: 084.790.622-15) – ex prefeito de São Luiz do Anauá/RR, solidariamente com a empresa **Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda.**, (CNPJ: 03.088.682/0001-24) e seu sócio Sr. **Emanuel Andrade da Silva** (CPF: 373.255.404-00) ao pagamento da quantia de **R\$ 655.277,70** (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta centavos), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor Histórico Data de origem

R\$ 431.429,69 22/1/2002

R\$ 223.848,01 15/7/2002

49.3.2. condenar o Sr. **Geraldo Francisco da Costa** (CPF: 113.829.452-72) – ex prefeito de São Luiz do Anauá/RR, solidariamente com a empresa **Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda.** (CNPJ: 03.088.682/0001-24), e seu sócio Sr. **Emanuel Andrade da Silva** (CPF: 373.255.404-00) ao pagamento das quantias de **R\$ 30.801,15** (trinta mil, oitocentos e um reais e quinze centavos) e **R\$ 70.318,85** (setenta mil, trezentos e dezoito reais e oitenta e cinco centavos), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas de 6/6/2001 e 18/7/2002, respectivamente, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor;

49.4. aplicar ao Sr. **Elizeu Alves** (CPF: 084.790.622-15) – ex prefeito de São Luiz do Anauá/RR, à empresa **Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda.**, (CNPJ: 03.088.682/0001-24) e ao seu sócio Sr. **Emanuel Andrade da Silva** (CPF: 373.255.404-00) a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser prolatado até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

49.5. com fulcro no art. 58, inciso II da Lei n. 8.443/1992, aplicar individualmente multa aos seguintes responsáveis pelas ocorrências abaixo listadas:

49.5.1. **Sr. Geraldo Francisco da Costa – ex-Prefeito:**

49.5.1.1. atuação negligente na condução do Contrato de Repasse 107.541-98/2000, revelada pela entrega das mudas em época de estiagem, que embora não tenha sido a única causa do fracasso do plantio, pelo menos contribuiu fortemente para tal ocorrência;

49.5.1.2. desorganização dos documentos referentes aos Contratos de Repasse n. **107.541-98/2000**, **107.709.18/2000**, **140.794-43/2002** e **142.600-46/2002**, em inobservância ao art. 30, § 1º da IN - STN n. 01, de 15 de janeiro de 1997;



49.5.1.3. execução de despesas após a expiração do prazo de vigência do Contrato de Repasse n. **107.709-18/2000**;

49.5.1.4. utilização da Concorrência Pública n. 1/1998 para a execução de obras previstas no Contrato de Repasse n. **121.951-57/2001**, importando ausência de projeto básico previsto pelo art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/1993, e inobservância da regra do parcelamento das contratações prevista no art. 23, § 1º do mesmo instrumento legal;

49.5.1.5. não-exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica previsto no art. 30, II, da Lei n. 8.666/1993, da empresa Concentro, Conservadora e Limpadora Centro-Oeste Ltda., durante a fase de habilitação da Tomada de Preços 7/2002, no bojo do Contrato de Repasse n. **140.794-43/2002**.

49.5.1.6. não-formalização do processo referente à Tomada de Preços n.º 6/2002, atinente ao Contrato de Repasse **142.600-46/2002**, e não-publicação de seu Edital, resultando em ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, 38 e 21 da Lei n. 8.666/1993, respectivamente;

49.5.2. Sr. Eliseu Alves – ex-Prefeito:

49.5.2.1. desorganização dos documentos referentes aos Contratos de Repasse n. **107.541-98/2000** e **107.709.18/2000**, em inobservância ao art. 30, § 1º da IN - STN n. 01/1997;

49.5.2.2. não-formalização do processo referente à Tomada de Preço n. 7/2000, atinente ao Contrato de Repasse n. **107.541-98/2000**, e não comprovação da publicação de seu edital, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, 38 e 21 da Lei n. 8.666/1993, respectivamente;

49.5.2.3. direcionamento da licitação vista no tópico anterior em favor da empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda., em prejuízo dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da competitividade inscritos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

49.5.2.4. não-exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica, previsto pelo art. 30, II da Lei n. 8.666/1993, da empresa Art. Tec., no âmbito da Tomada de Preços 7/2000, mencionada nos dois itens anteriores;

49.5.2.5. não-formalização do processo referente à Concorrência Pública n. 1/1998, atinente ao Contrato de Repasse **107.709-18/2000**, e não comprovação da publicação de seu edital, resultando em ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, 21 e 38 da Lei n. 8.666/1993;

49.5.2.6. utilização do Contrato decorrente da Concorrência Pública n. 1/1998 para execução das obras previstas no contrato de repasse referido no item anterior, importando inobservância da regra do parcelamento das contratações prevista pelo art. 23, § 1º, do sobredito diploma;

49.5.3. Srs. Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho e José Luiz de Matos Elias; - membros da Comissão de Licitação:

49.5.3.1. direcionamento da Tomada de Preços 07/2000, relativa ao Contrato de Repasse **107.541-98/2000**, em favor da empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda., em prejuízo dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da competitividade inscritos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

49.5.3.2. não-exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica, previsto pelo art. 30, II da Lei n. 8.666/1993, da empresa Art. Tec., no âmbito da Tomada de Preços 7/2000, mencionada no item anterior;

49.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas apontadas nos itens 49.3, 49.4 e 49.5 acima, caso não atendidas as notificações;

49.7. nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/1992, declarar a inidoneidade da empresa **Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda.** para participar de licitação na Administração Pública Federal;

49.8. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que adote as providências a seu cargo e encaminhe ao Tribunal, no prazo de **60 (sessenta)** dias, a Tomada de Contas Especial referente ao Convênio n. 177/99 – SIAFI 393.694, celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá/RR e a FUNASA;

49.9. encaminhar cópia do Relatório e do Acórdão que vier a ser proferido à Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá/RR e à Procuradoria da República no Estado de Roraima; e



49.10. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso IV do Regimento Interno do TCU.

7. Em nova manifestação, o Ministério Público junto ao TCU, por meio do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, anuiu à proposta da Unidade Técnica, cujo cerne do pronunciamento é a seguir transcrito (fls. 507/508, v.2):

“Neste momento processual, efetivadas as medidas preliminares sugeridas, podemos observar que, entre os sócios da Art. Tec. citados pelo TCU, apenas o Sr. Emanuel Andrade da Silva fazia parte da sociedade comercial à época da ocorrência dos fatos (fls. 09/24, Anexo 6). Considerando que as alegações de defesa desse responsável (fls. 72/75, Anexo 6) escoram-se em documentos que contém informações sabidamente inverídicas, como bem demonstrado pelo auditor encarregado do feito (fls. 496/497), mostra-se adequada a proposta contida na última instrução dos autos de acolher as alegações de defesa oferecidas pelos Srs. Thiago Henrique Ferreira Rodrigues e Pedro Arthur Ferreira Rodrigues (subitem 49.2.4 à folha 498) e de condenar o Sr. Emanuel Andrade da Silva, solidariamente com a Art. Tec. e com os ex-Prefeitos, ao ressarcimento do débito apurado (subitens 49.3.1 e 49.3.2 às folhas 498/499).

De igual modo, tendo em vista que, por intermédio do Ofício 61/2007-TCU/Secex/RR (fl. 12, Anexo 4), a pessoa jurídica foi instada a se pronunciar sobre o direcionamento da licitação e que nada justificou a respeito, também é apropriada a proposta de declarar a inidoneidade da Art. Tec. para participar de licitação na Administração Pública Federal (subitem 49.7 à folha 500), sobre a qual alertamos, apenas, a limitação temporal, de até cinco anos, imposta pelo art. 46 da Lei n. 8.443/1992. É importante anotar que o próprio procurador da empresa teve conhecimento do mencionado ofício, ao requerer prorrogação de prazo para o seu atendimento (fl. 12, Anexo 4), o que sana a falha de a comunicação processual ter sido dirigida a um dos sócios administradores (fl. 434) e não diretamente à empresa.

Dessa forma, manifestamos-nos de acordo com a proposta de encaminhamento lançada, de modo uniforme, pela Secex/RR (fls. 497/506), sem prejuízo de sugerir, tendo em vista o Ofício 276/2007 – CGPFAZ, da Coordenação-Geral de Polícia Fazendária do Departamento de Polícia Federal (fl. 148), que o Tribunal faça dar conhecimento da deliberação que vier a ser proferida ao mencionado órgão.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Versa a espécie sobre Tomada de Contas Especial decorrente da conversão do Relatório de Auditoria realizada pela Secex/RR no Município de São Luiz do Anauá/RR, com o objetivo de fiscalizar a correta aplicação dos recursos recebidos por meio de contratos de repasse ou convênios celebrados com a União, aprovado pelo Acórdão n. 856/2004/TCU-Plenário.

2. Depois de proceder ao disposto nesse Acórdão, a Secex/RR, em confronto entre os dados fornecidos pelo Município de São Luiz do Anauá/RR e as informações prestadas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, chegou ao sobrepreço da ordem de R\$ 655.277,70, referente ao Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000.

3. Segundo a Unidade Técnica, o valor apurado decorre do cotejo entre as informações contidas na Carta Geral Embrapa/RR n. 284/2006 (fls. 127/128, v.p.), que apura o valor de R\$ 344.722,30, e o orçamento executado pela empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção (fl. 97, v. 3), no valor de R\$ 1.006.512,07.

4. Ante o conjunto probatório inserido nestes autos e as análises realizadas nos vários elementos de defesa coligidos, manifesto minha anuência aos fundamentos da proposta oferecida pela Unidade Técnica, os quais incorporo as razões de decidir, ratificados pelo Ministério Público junto ao TCU, com os ajustes julgados pertinentes e sem embargo das considerações que se seguem.

5. No que tange à responsabilização dos Srs. Pedro Arthur Ferreira Rodrigues e Thiago Henrique Ferreira Rodrigues, devem ser acolhidas suas alegações de defesa, uma vez que, ao tempo das irregularidades apuradas neste processo (julho/2002), não faziam parte do quadro societário da empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, o que ocorreu somente em 22/04/2004, conforme apurado pela Secex/RR.



6. Também devem ser acolhidas as seguintes alegações de defesa das pessoas abaixo relacionadas, na forma sugerida pela Unidade Técnica e acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCU:

a) Sr. **Geraldo Francisco da Costa**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2, 9.3.3, 9.4.2.4.2 e 9.4.2.4.3 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;

b) Sr. **João Monteiro Barbosa Filho**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário, e pela aprovação de plano de trabalho com sobrepreço, conforme item e do Ofício de Citação 0048/2007 – TCU/SECEX-RR, fl. 191 – v.p;

c) Sr. **Carlos Henrique Almeida Custódio**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário, e pela celebração de Contrato de Repasse com base em plano de trabalho com sobrepreço, conforme item e do Ofício de Citação 0049/2007 – TCU/SECEX-RR, fl. 195 – v.p;

d) Sr. **Elizeu Alves**: em relação ao item 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;

e) Srs. **Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho e José Luiz de Matos Elias**: em relação aos itens 9.3.1; 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;

f) Srs. **Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho e José Luiz de Matos Elias**: em relação aos itens 9.4.4.1 e 9.4.4.2 do Acórdão n. 984/2006 – Plenário;

g) Srs. **Joceyr Rodrigues Dias e Audízio de Paiva da Silva**: em relação aos itens 9.4.5.1 e 9.4.5.2 do Acórdão n. 984/2006 – TCU-Plenário;

h) Srs. **Pedro Arthur Ferreira Rodrigues e Thiago Henrique Ferreira Rodrigues**: em relação às seguintes irregularidades atinentes ao Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000: a) escolha de plantio antieconômico, vez que a implantação da cultura mediante semeadura é mais difundida do que o plantio de mudas; b) formulação de proposta de trabalho inviável, pela não previsão de itens essenciais para o êxito do plantio; c) prática de sobrepreço, no valor de R\$ 655.277,70 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta centavos); d) má-execução do contrato, revelada pela inexecução dos serviços de preparo da terra e pela entrega de 54,4% (cinquenta e quatro inteiros e quatro décimos por cento) das mudas durante a estiagem;

7. Em relação ao débito, tem-se a verificação de superfaturamento na contratação dos serviços objeto do Contrato de Repasse em análise. Os serviços contratados junto à empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda. foram cotados em valores bem acima daqueles praticados pela Embrapa (fls. 127/128, v.p.), o que caracteriza o superfaturamento.

8. O argumento de prescrição quinquenal apresentado pela empresa não subsiste, pois, nos termos da parte final do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, as ações de ressarcimento do Erário são imprescritíveis, entendimento esse firmado tanto pelo TCU (Acórdão n. 2.709/2008-TCU-Plenário) quanto pelo STF (MS 26.210-9/DF).

9. Quanto ao argumento de que outros órgãos públicos teriam aprovado as referidas contas, deve-se enfatizar que a atuação do TCU não se vincula a pareceres pretéritos de pessoas diversas, pois a competência deste Tribunal assenta-se na Constituição Federal (arts. 70/74), e sua atuação é independente, sem embargo de consignar a possibilidade de a Corte de Contas subsidiar-se em pronunciamentos do Controle Interno ou concedente, conforme o caso, para deslinde dos feitos submetidos à sua apreciação.

10. Também devem ser registrados os fatos que conduzem a exegese de que houve fraude ao processo licitatório, que culminou com a contratação superfaturada ora analisada, conforme registrado pela Unidade Técnica e endossado pelo Ministério Público junto ao TCU:

a) “o representante da empresa à época dos acontecimentos é irmão do Deputado Federal autor da emenda parlamentar consagrada pela obtenção dos recursos para a celebração do referido Contrato de Repasse”;

b) esse representante, “Sr. Emanuel Andrade da Silva, foi Prefeito do Município beneficiado pelas verbas”;

c) “(...) um ano antes da celebração do Contrato com a Prefeitura de São Luiz do Anauá/RR, a empresa não possuía dentre seus objetos sociais a execução de atividades agrícolas, como, por exemplo, o fornecimento e plantio de mudas”;



d) “a única concorrente da Art. Tec. na suposta Tomada de Preços não foi localizada durante a instrução desta TCE”;

e) houve superfaturamento nos serviços prestados.

11. Poder-se-ia perquirir sobre o conjunto de indícios anteriormente elencados como apto a apenar a empresa com a declaração de inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal. Contudo, deve-se repisar o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “indícios vários e coincidentes são prova” (RE n. 68.006-MG), até porque seria de difícil comprovação o ajuste de fraude ao processo licitatório por meio de documento assinado com firma reconhecida entre as pessoas que estivessem agindo dessa forma.

12. Dessa forma, a empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda. deve ser declarada inidônea para licitar com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/1992, ante os indícios de fraude ao processo licitatório, cuja reprovabilidade na conduta das pessoas envolvidas impõe a aplicação dessa sanção.

13. Além dessa apenação, não deve ser afastada sua responsabilidade pelo débito apurado, pois recebeu valores indevidamente, em razão do superfaturamento apurado da ordem de R\$ 655.277,70.

14. A empresa também não afastou a responsabilidade, que deve ser solidária com o Sr. Geraldo Francisco da Costa, ex-Prefeito, em relação à “inexecução do serviço de preparo da terra e pela entrega de 54,4% das mudas durante a estiagem”, relativa às notas fiscais n. 008, de 06/06/2001, de R\$ 30.801,15 (trinta mil, oitocentos e um reais e quinze centavos) e n. 0010, de 18/07/2002, de R\$ 70.318,85 (setenta mil, trezentos e dezoito reais e oitenta e cinco centavos), atualizados e acrescidos dos juros de mora devidos desde as datas das respectivas emissões.”

15. Haja vista a fraude à licitação, que implicou dano aos cofres públicos, deve ser aplicada a teoria da desconsideração da personalidade jurídica (**disregard doctrine**), a fim de que o responsável pela empresa responda pessoalmente pelo prejuízo causado, pois não há como afastar o entendimento de que o dono da multicitada empresa auferiu vantagem indevida, que proporcionou acréscimo patrimonial injustificado (no mesmo entendimento o Acórdão 1544/2010/TCU-Plenário deste Relator).

16. Nesse sentido, há de responder pessoal e solidariamente o Sr. Emanuel Andrade da Silva com a empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda. e o Sr. Elizeu Alves pelos valores de R\$ 431.429,69 e R\$ 223.848,01, acrescido dos consectários legais a contar de 22/01/2001 e 15/07/2002, respectivamente. Também deve ser imputado débito solidário ao Sr. Emanuel Andrade da Silva Alves com a mesma empresa e o Sr. Geraldo Francisco da Costa pelos valores de R\$ 30.801,15 e R\$ 70.318,85, acrescidos dos consectários legais a contar de 06/06/2002 e 18/07/2002, respectivamente.

17. O Sr. Geraldo Francisco da Costa, ex-Prefeito da citada municipalidade, deve ter sua responsabilidade aferida na medida de sua participação. Esse responsável tomou posse à frente da Edilidade em 1º/01/2001, marco a partir do qual deve ser estabelecido nexos entre sua conduta e o dano apurado.

18. Considerando esse marco temporal, imputa-se-lhe a responsabilidade decorrente da “inexecução do serviço de preparo da terra e pela entrega de 54,4% das mudas durante a estiagem”.

19. Conforme consignou a Unidade Técnica, “o débito a ser imputado ao gestor, solidariamente à empresa, em nossa opinião, deve ser o valor relativo ao **preparo do solo**, ou seja, a soma das notas fiscais n. 008, de 06/06/2001, de R\$ 30.801,15 (trinta mil, oitocentos e um reais e quinze centavos) e n. 0010, de 18/07/2002, de R\$ 70.318,85 (setenta mil, trezentos e dezoito reais e oitenta e cinco centavos), atualizados e acrescidos de juros de mora devidos desde as datas da emissão das notas”, como indicado no item 14 desta Proposta de Deliberação.

20. Ademais, deve ser-lhe aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992.

21. Em relação ao Sr. João Monteiro Barbosa Filho, Delegado Federal de Agricultura à época dos fatos, consta nos autos a informação de seu falecimento em 24/02/2002, conforme Certidão de Óbito de fl. 333, v. 1.

22. Deve-se registrar que eventual citação dos sucessores desse responsável cerca de dez anos depois do fato gerador do débito pode ensejar prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.



23. Sobre esse item, deve ser colacionada jurisprudência do TCU, nos seguintes termos (Sumário do TC 009.703/2009-5, Acórdão n. 3.042/2011 – Segunda Câmara):

“O longo decurso de prazo entre a ocorrência dos fatos e a realização de citação por parte desta Casa pode dificultar a produção de elementos probatórios e trazer prejuízo ao efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa perante esta Corte.”

24. Nesse contexto, deve ser excluído o nome do Sr. João Monteiro Barbosa Filho do rol de responsáveis destes autos.

25. Os membros da Comissão Permanente de Licitação, Srs. Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho, José Luiz de Matos Elias, foram citados em razão dos seguintes fatos, ocorridos no âmbito do Contrato de Repasse n. 107.541-98/2000, conforme Ofícios de fls. 202/210, v. 1:

“a) escolha do método de plantio antieconômico, uma vez que a implantação da cultura mediante semeadura é mais difundida do que o plantio de mudas;

b) formulação de proposta de trabalho inviável, pela não previsão de itens essenciais para o êxito do plantio;

c) prática de sobrepreço, no valor de R\$ 655.277,70 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta centavos);

d) má-execução do contrato, revelada pela inexecução do serviço de preparo da terra e pela entrega de 54,4% das mudas durante a estiagem;

e) promoção da Tomada de Preços n. 007/00 e escolha de proposta com sobrepreço, no valor de R\$ 655.277,70 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta centavos).”

26. Esses responsáveis apresentaram suas alegações de defesa por meio dos documentos de fls. 02/05 – Anexo 5, 338/341, v. 1, 349/352 – v. 1, cujo teor é muito semelhante, o que permite analisá-las em conjunto e em confronto.

27. Compulsando os fundamentos da citação realizada, verifica-se que houve oitiva por fatos que não se relacionam diretamente às atividades da Comissão, como os assuntos afetos à formulação do plano de trabalho, à má execução do contrato, bem como à escolha do método de plantio antieconômico.

28. Quanto às irregularidades constantes das alíneas **c** e **e** anteriormente descritas, na linha do entendimento formulado pela Unidade Técnica, entendo ser de difícil constatação da Comissão Permanente de Licitação de eventuais vícios no Projeto Básico que ensejariam sobrepreço, até porque foi confeccionado por responsável legalmente habilitado, havendo, inclusive, respaldado por técnico da unidade concedente dos recursos do Contrato de Repasse.

29. Assim, deve ser afastada a responsabilidade dos Srs. Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho, José Luiz de Matos Elias, membros da Comissão Permanente de Licitação, quanto ao débito apurado.

30. Embora tenha sido afastado o débito da Comissão Permanente de Licitação, seus membros foram chamados em audiência quanto aos vícios identificados no processamento da licitação, conforme documentos de fls. 216/221, v. 1.

31. As razões de justificativa apresentadas por esses responsáveis (fls. 338/341, 349/352, v. 1) não afastam os indícios de conluio no processo licitatório, que não deveria ter passado despercebido dos membros da CPL.

32. Nesse sentido, os Srs. Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho, José Luiz de Matos Elias devem ser apenados com a multa prevista no art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992.

33. Os Srs. Joceyr Rodrigues Dias e Audízio Paiva da Silva, então membros da Comissão Permanente de Licitação, foram chamados em audiência, em razão dos fatos discriminados no Ofício de fls. 222/225, v. 1, **in verbis**:

1) referentes ao Contrato de Repasse n. 140.794-43/2002:

1.1) não-formalização do processo referente à Tomada de Preços n. 7/2002, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993;

1.2) não-comprovação da publicação do edital referente à Tomada de Preços n. 7/2002, com ofensa ao disposto pelo art. 21 da Lei n. 8.666/1993;

2) referentes ao Contrato de Repasse n. 142.600-46/2002:



2.1) desorganização da documentação, em contrariedade ao art. 30, § 1º, da IN STN n. 1/1997;

2.2) não-formalização do processo referente à Tomada de Preços n. 6/2002, resultando ofensa aos arts. 2º, 4º, parágrafo único, e 38 da Lei n. 8.666/1993;

2.3) não-comprovação da publicação do edital referente à Tomada de Preços n. 6/2002, com ofensa ao disposto pelo art. 21 da Lei n. 8.666/1993.

34. Em atendimento à audiência, esses Responsáveis apresentaram as razões de justificativa de fls. 182/194, Anexo 5, e 376/377, v.1, respectivamente.

35. No que tange ao Contrato de Repasse n. 140.794-43/2002, constam dos autos os documentos de fls. 113/115, Anexo 5, em que se verifica a publicação do aviso de licitação bem como seu resultado, motivo por que devem ser acolhidas razões de justificativa quanto às impropriedades relativas a esse Contrato.

36. Em relação ao Contrato de Repasse n. 142.600-46/2002, adoto como razões de decidir a análise constante do Relatório que precede esta Proposta de Deliberação (itens 186/188), motivo por que também devem ser acolhidas as razões de justificativa quanto a esse item.

37. O Sr. Eliseu Alves, então Prefeito do Município de São Luiz do Anauá/RR, foi citado por meio do Ofício de fls. 467/467v, v. 2, em razão das seguintes irregularidades:

“a) escolha do método de plantio antieconômico, uma vez que a implantação da cultura mediante semeadura é mais difundida do que o plantio de mudas;

b) formulação de proposta de trabalho inviável, pela não previsão de itens essenciais para o êxito do plantio;

c) prática de sobrepreço, no valor de R\$ 655.277,70 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta centavos);

d) má-execução do contrato, revelada pela inexecução do serviço de preparo da terra e pela entrega de 54,4% das mudas durante a estiagem;

e) promoção da Tomada de Preços n. 007/00 e escolha de proposta com sobrepreço, no valor de R\$ 655.277,70 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta centavos).”

38. A citação válida ocorreu conforme documento de fl. 482, v. 2, nos termos do art. 179, II, do Regimento Interno do TCU.

39. As alegações de defesa do responsável não foram aptas a elidir o sobrepreço apurado por meio do confronto entre os preços discriminados pela Embrapa e os praticados pela empresa contratada, no valor de R\$ 655.277,70. Deve ser repisada a planilha paradigma para apurar o débito em exame, ou seja, a Embrapa, por meio do documento constante às fls. 127/128, v.p., cotou os mesmos preços objeto do Contrato de Repasse em análise por R\$ 344.722,30, quando o valor contratado e pago pelo Município foi de R\$ 999.994,60.

40. O documento encaminhado pela Embrapa reveste-se dos atributos do ato administrativo, em especial, no que interessa a este feito, a presunção de legitimidade, não afastada pelos responsáveis.

41. Nesse sentido, uma vez não elidido o multicitado sobrepreço, deve o Sr. Elizeu Alves ter suas contas julgadas irregulares, ser condenado em débito, bem como ser-lhe aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992.

42. Por fim, deve ser encaminhada cópia do Acórdão a ser proferido, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentarem, à Coordenação Geral de Polícia Fazendária do Departamento de Polícia Federal, em atendimento ao Ofício n. 276/2007-CGPFAP (fl. 148, v.p.), e ao Delegado Christian Luz Barth na Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima, que solicitou informações sobre o contrato de Repasse n. 0107541-98/SIAFI (fl. 149, v.p.).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.



MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1553/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 012.708/2004-2.

1.1. Apenso: 010.273/2004-4

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

3. Responsáveis: Alceu Rodrigues da Silva (300.513.639-68); Aldízio Paiva da Silva (619.853.332-87); Andrea Cristina Batista Andrade Silva (542.138.944-87); Antonio Pereira de Souza (447.129.792-91); Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. (03.088.682/0001-24); Carlos Henrique Almeida Custódio (285.560.896-15); Elizeu Alves (084.790.622-15); Emanuel Andrade Silva (373.255.404-00); Geovani de Moura (446.756.662-72); Geraldo Campos do Nascimento (368.659.909-00); Geraldo Francisco da Costa (113.829.452-72); Haroldo Carvalho Lima (056.262.342-68); Joceyr Rodrigues Dias (382.236.782-68); Jose Wagner Arruda de Souza (01.781.679/0001-66); Jose Wagner Arruda de Souza (01.781.679/0001-66); José Antonio Lima Filho (323.319.832-91); José Luiz de Matos Elias (241.590.002-82); João Monteiro Barbosa Filho (047.586.332-15); Pedro Arthur Ferreira Rodrigues (861.140.001-10); Robert Sallinger Nóbrega Lima (339.296.375-53); Thiago Henrique Ferreira Rodrigues (002.524.971-12).

4. Entidade: Município de São Luiz do Anauá - RR.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Advogados constituídos nos autos: Drs. Francisco de Assis Guimarães Almeida (OAB/RR 157-B), Leandro Leitão Lima (OAB/RR 233-B), Edson Prado Barros (OAB/RR 245-B), Rosa Leomir Benedeti Gonçalves (OAB/RR 561)

9. Acórdão:

Vistos e relatados estes autos da Tomada de Contas Especial decorrente da conversão do Relatório de Auditoria realizada pela Secex/RR no Município de São Luiz do Anauá/RR, com o objetivo de fiscalizar a correta aplicação dos recursos recebidos por meio de contratos de repasse ou convênios celebrados com a União, aprovado pelo Acórdão n. 856/2004/TCU-Plenário.

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

9.1. excluir os nomes dos Srs. João Monteiro Barbosa Filho, Pedro Arthur Ferreira Rodrigues e Thiago Henrique Ferreira Rodrigues do rol de responsáveis destes autos;

9.2. com fulcro nos arts. 16, II, e 18 da Lei n. 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Joceyr Rodrigues Dias e Aldízio de Paiva da Silva, dando-lhes quitação;

9.3. com fulcro nos arts. 16, I, e 17 da Lei n. 8.443/1992, julgar regulares as contas do Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio, dando-lhe quitação plena;

9.4. julgar irregulares as contas dos Srs. Elizeu Alves, Geraldo Francisco da Costa, nos termos do art. 16, III, c, da Lei n. 8.443/1992;

9.5. com fundamento no art. 210 do Regimento Interno do TCU, e no art. 19 da Lei n. 8.443/1992, condenar os seguintes responsáveis:

9.5.1. solidariamente o Sr. Elizeu Alves com a empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. e seu sócio Sr. Emanuel Andrade da Silva ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, a, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:



Valor Histórico	Data de origem
R\$ 431.429,69	22/01/2002
R\$ 223.848,01	15/07/2002

9.5.2. o Sr. Geraldo Francisco da Costa, solidariamente com a empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda. e seu sócio Sr. Emanuel Andrade da Silva, ao pagamento das quantias de R\$ 30.801,15 (trinta mil, oitocentos e um reais e quinze centavos) e R\$ 70.318,85 (setenta mil, trezentos e dezoito reais e oitenta e cinco centavos), fixando o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, **a**, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas de 06/06/2001 e 18/07/2002, respectivamente, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6. aplicar aos Srs. Geraldo Francisco da Costa, Elizeu Alves e Emanuel Andrade da Silva e à empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplenagem e Comércio Ltda. a multa individual prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, **a**, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser prolatado até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, aplicar individualmente multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) aos Srs. Geovani de Moura, José Antônio Lima Filho, José Luiz de Matos Elias;

9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas apontadas nos itens anteriores, caso não atendidas as notificações;

9.9. nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/1992, declarar a inidoneidade da empresa Art. Tec. Tecnologia em Construção, Terraplanagem e Comércio Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de 3 (três) anos;

9.10. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que adote as providências a seu cargo e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a Tomada de Contas Especial referente ao Convênio n. 177/99 – SIAFI 393.694, celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá/RR e a Funasa;

9.11. encaminhar cópia do deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Município de São Luiz do Anauá/RR, à Coordenação Geral de Polícia Fazendária do Departamento de Polícia Federal e ao Delegado Crhistian Luz Barth na Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima;

9.12. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Roraima, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1553-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.



BENJAMIN ZYMLER
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 002.852/2008-5.

Natureza: Representação.

Entidade: Município de Enéas Marques/PR.

Responsáveis: Ademir Madella (422.871.629-68); Edna Beltrame Gesser (400.655.379-04); José Humberto de Oliveira (171.052.265-87); João Adolfo Schereiner (602.379.459-91); Lisias de Araujo Tome (524.567.229-49); Nilson Limone (623.991.879-20); Olivio Brandelero (223.399.309-87); Silvana Lumachi Meireles (399.699.754-04); Valdir Bernardino Martinazzo (225.227.359-34); Valmor Vanderlinde (225.175.459-87).

Interessado: Deputado Federal Max Rosenmann (002.956.559-68).

Advogados constituídos nos autos: Antônio Linares Filho (OAB/PR 15.427); Pedro Ivo Melo de Oliveira (OAB/PR 33.329); e Cláudio José Abreu de Figueiredo (OAB/PR 20.419).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MDA. MINC. CONTRATOS DE REPASSE. IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS. DILIGÊNCIA. OITIVA PRÉVIA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de representação autuada pela Secex/PR a partir de expediente encaminhado ao TCU pelo nobre Deputado Federal Max Rosenmann, fls. 1/5, no qual questiona a legalidade da transferência de recursos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA em favor do município de Enéas Marques/PR, mediante a Nota de Empenho nº 2007NE512, objetivando apoiar a estruturação da entidade privada denominada Cresol – Sistemas de Cooperativas de Crédito Rural.

2. Permitto-me transcrever a instrução de fls. 333/345, cuja conclusão foi aprovada pelos dirigentes da Secex/PR, nos seguintes termos:

“(…). 2. O empenho refere-se ao Contrato de Repasse nº 231831-29, Siafi nº 602305, celebrado entre o MDA e o mencionado município, no valor de R\$ 57.000,00, com o objetivo de adquirir uma semeadora, uma adubadora e um veículo automotivo para estruturar a unidade da Cooperativa de Crédito de Interação Solidária – Cresol, em Enéas Marques/PR. Esta Secretaria incluiu outras transferências realizadas pelo MDA e pelo Ministério da Cultura no escopo do presente processo, que beneficiaram cooperativas vinculadas ao Sistema Cresol.

II – Medida cautelar.

3. O processo foi submetido à apreciação do Sr. Ministro-Relator, que, no despacho às fls. 19/21, determinou à Secex/PR a promoção de oitiva dos responsáveis pelo Ministério da Cultura e Ministério do Desenvolvimento Agrário, bem como a realização de diligência junto ao MDA para o encaminhamento de cópias integrais dos processos relativos aos contratos de repasse relacionados à fl. 13 destes autos.

4. Após analisar a documentação encaminhada em atendimento às oitivas realizadas pela Secex/PR, o processo foi novamente submetido à apreciação do Sr. Ministro-Relator, que determinou cautelarmente, com fulcro no art. 276, **caput**, do RITCU, que o Ministério da Cultura se abstivesse de



promover o repasse de recursos previstos no Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD. No que tange aos demais instrumentos celebrados com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Sr. Ministro-Relator considerou que o **periculum in mora** fora afastado, em decorrência de que todos já tiveram os repasses efetivados (fls. 194/197).

5. Embora o Ministro-Relator tenha considerado que o **periculum in mora** fora afastado pela efetivação dos repasses dos recursos, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Memorando nº 75/SE-MDA, de 13 de maio de 2008, informou ao subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração que, após tomar conhecimento do Ofício nº 130/2008-TCU/Secex/PR, determinara a suspensão da execução dos contratos de repasse relacionados no parágrafo segundo desta instrução (fl. 140).

III – Audiência.

6. Esta Secretaria, dando prosseguimento à instrução do processo, realizou as seguintes audiências (fls. 242, 245/258):

a) da Sra. Silvana Lumachi Meireles, secretária de Articulação Institucional do Ministério da Cultura, responsável pela assinatura do Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD, celebrado com a Cresol Sudoeste, e do Sr. Nilson Limone, coordenador-geral de Convênios, responsável pela emissão da nota técnica de 31/12/2007 (com proposta de assinatura do mencionado convênio de cooperação, sem o parecer prévio da Procuradoria Jurídica), para que, no prazo de 15 dias, apresentassem razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

- celebração de convênio com objeto voltado à cultura com uma entidade do Sistema Cresol, que tem como atividade principal a contabilidade e atividade secundária a consultoria em gestão empresarial, em afronta ao princípio da razoabilidade que deve revestir a aplicação de recursos públicos;

- ausência de relação entre o objeto previsto no Convênio de Cooperação e algumas despesas previstas no seu plano de trabalho, como as demonstradas a seguir: assessoria especializada: 100 horas x R\$ 50,00 = R\$ 5.000,00; aluguel de sala: 2 meses x R\$ 500,00 = R\$ 6.000,00; aquisição de 2 computadores: 2 x R\$ 2.000,00 = R\$ 4.000,00; aquisição de 2 máquinas digitais: 2 x R\$ 1.000,00 = R\$ 2.000,00; aquisição de 12 celulares conta pós-paga 12 x R\$ 200,00 = R\$ 2.400,00; aluguel de veículo 240 x R\$ 66,66 = R\$ 15.998,40; salário de secretária: 12 meses x R\$ 1.000,00 = R\$ 12.000,00; Total: R\$ 47.398,40;

b) do Sr. José Humberto de Oliveira, secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, para que, no prazo de 15 dias, apresentasse razões de justificativa para a celebração dos contratos de repasse abaixo relacionados, com municípios do Estado do Paraná e Santa Catarina, com o objetivo exclusivo de beneficiar entidades privadas, tornando os municípios coniventes na burla ao contido no subitem 9.2 do Acórdão 1.363/2007-TCU-Plenário, de 11/7/2007:

- CR nº 230188-11, celebrado com a PM Coronel Martins/SC; CR nº 230185-80, celebrado com a PM Santa Izabel do Oeste/PR; CR nº 231831-29, celebrado com a PM Enéas Marques/PR; CR nº 233022-76, celebrado com a PM Santa Maria do Oeste/PR; CR nº 241279-43, celebrado com a PM Cascavel/PR; CR nº 232157-83, celebrado com a PM Dona Emma/SC; CR nº 231829-88, celebrado com a PM Três Barras do Paraná/PR;

c) dos Srs. Ademir Madella, prefeito de Coronel Martins/SC (Contrato de Repasse nº 230188-11); Olivio Brandelero, prefeito de Santa Izabel do Oeste/PR (Contrato de Repasse nº 230185-80); Valmor Vanderlinde, prefeito de Enéas Marques/PR (Contrato de Repasse nº 231831-29); João Adolfo Schreiner, prefeito de Santa Maria do Oeste/PR (Contrato de Repasse nº 233022-76); Lisias de Araujo Tome, prefeito Cascavel/PR (Contrato de Repasse nº 241279-43) e Edna Beltrame Gesser, prefeita de Dona Emma/SC (Contrato de Repasse nº 232157-83), para que, no prazo de 15 dias, apresentassem razões de justificativa para a celebração dos respectivos contratos de repasses com o Ministério do Desenvolvimento Agrário que tiveram por objeto beneficiar entidades privadas, tornando os municípios meros instrumentos para burlar o contido no subitem 9.2 do Acórdão 1.363/2007-TCU-Plenário, de 11/7/2007;



d) do Sr. Valdir Bernardino Martinazzo, prefeito de Três Barras do Paraná/PR, para que, no prazo de 15 dias, apresente razões de justificativa para as seguintes ocorrências apuradas no Contrato de Repasse nº 231829-88, que teve por objeto a aquisição de carretas agrícolas ensiladeira, microcomputador, **notebook**, impressora multiuso, **motocross** para a estruturação da Cresol e da Cooplaf:

- não repetição do Pregão nº 3/2008, realizado para a aquisição de produtos diversos como implementos agrícolas, equipamento de informática e motocicletas, dividida em 6 lotes distintos, que teve apenas um licitante para cada um dos lotes, em desacordo com o principal objetivo do procedimento que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993;

- aceitação das propostas apresentadas pelos licitantes, mesmo quando esses licitantes não aceitaram efetuar lances verbais, em desacordo com o principal objetivo do procedimento que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993;

- celebração do Contrato de Repasse com o objetivo exclusivo de beneficiar entidade privada, tornando o município um mero instrumento para burlar o contido no subitem 9.2 do Acórdão 1.363/2007-TCU-Plenário;

- aquisição de carreta agrícola e ensiladeira para serem utilizados pela Cresol, conforme consta no plano de trabalho (fl. 50, anexo 2), quando essa entidade atua como cooperativa de crédito;

- inclusão da Cláusula Nona no Contrato de Repasse com previsão de que os bens remanescentes adquiridos, quando da extinção do Contrato serão de propriedade do município, quando os bens serão adquiridos para transferidos para a Cresol e para a Cooplaf.

III – Razões de justificativa.

7. A Sra. Silvana Lumachi Meireles, secretária de Articulação Institucional do Ministério da Cultura, em atendimento à audiência realizada pelo Tribunal (fls. 217/227 do anexo 7), informou que a celebração do Convênio de Cooperação nº 296/20007-MinC/AD entre o Ministério da Cultura e a Cresol Sudoeste ocorreu com base em recursos oriundos de emenda parlamentar.

7.1 Argumentou que, embora nesses casos não existisse determinação legal para que o proponente tenha natureza cultural expressa em seu estatuto, é de praxe a avaliação do relatório de atividades culturais para verificar a correlação entre o objeto proposto e as atividades que a instituição vem desenvolvendo.

7.2 Encaminhou o Memorando nº 576/Gab/Sefic-MinC, emitido pelo secretário de Incentivo e Fomento à Cultura que informa a constatação de que o processo 1400007178/2007-16 demonstra a realização pela proponente de atividades de apoio a grupos folclóricos, promoção de seminários e publicação de cadernos, livros e revistas e produção de vídeos.

7.3 Assim, argumentou que o secretário considerou que a proponente já realizara atividades de natureza cultural compatível com o objeto do convênio e considerou que não existia óbice para sua celebração. Quanto às despesas questionadas pelo Tribunal, previstas no plano de trabalho, informou que o processo foi submetido à apreciação da Fundação Biblioteca Nacional e à Secretaria do Audiovisual, que procederam à análise técnica e emitiram parecer técnico acerca da adequação orçamentária.

8. O Sr. Nilson Limone, coordenador-geral de Convênios do Ministério da Cultura, em atendimento à audiência, encaminhou cópia da nota técnica de sua autoria que propôs a assinatura do termo de convênio sem parecer jurídico prévio, com a justificativa de que a quantidade de projetos a serem apreciados era muito superior à quantidade de pessoas disponíveis para realizar as análises e a exiguidade do prazo para sua conclusão (fls. 58/112 do anexo 7).

8.1 Quanto à celebração de convênio com instituição sem cunho cultural, informa que os recursos eram objeto de emenda parlamentar exclusiva para essa instituição, conforme Ofício 126/2007-Gab-AS (fl. 58, anexo 7).

8.2 Informou que o plano de trabalho apresentado foi submetido à análise técnica da Fundação Biblioteca Nacional e da Secretaria do Audiovisual, que emitiram parecer favorável e propuseram a aprovação do projeto.



8.3 Salientou que à Coordenação Geral de Convênios compete a elaboração de minuta, a verificação da regularidade fiscal das proponentes e a celebração de convênios que envolvam transferência de recursos da União.

9. O Sr. José Humberto de Oliveira, secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em atendimento à audiência, informou que os contratos de repasse questionados encontram-se suspensos, de acordo com o Ofício nº 768/2008 SDT/MDA, aguardando manifestação conclusiva do TCU. Alegou que os objetos dos mencionados instrumentos possuem interesse público, por ter como finalidade o fortalecimento do cooperativismo de crédito (fl. 24, anexo 7),

10. O Sr. João Adolfo Schreiner, prefeito de Santa Maria do Oeste/PR, não compareceu à audiência realizada pelo Tribunal.

11. Os demais prefeitos apresentaram suas razões de justificativa para as ocorrências apontadas pelo Tribunal, que foram anexados ao processo, conforme informado a seguir:

- Ademir Madella, PM Coronel Martins/SC, fl. 324;
- Olivio Brandelero, PM Santa Izabel do Oeste/PR, fl. 1, anexo 7;
- Valmor Vanderlind, PM Enéas Marques/PR, fl. 201, anexo 7;
- Lisias de Araujo Tome, PM Cascavel/PR, fl. 35, anexo 7;
- Edna Beltrame Gesser, PM Dona Emma/SC, fl. 1, anexo 8;
- Valdir Bernardino Martinazzo, PM Três Barras do Paraná/PR, fl. 116, anexo 7.

12. Os responsáveis mencionados acima apresentaram justificativas similares. Entendem que não praticaram ato que burlasse o Acórdão 1.363/2007, pois essa decisão era restrita ao MDA, ao MAPA e à Caixa Econômica Federal.

12.1 Alegaram que os objetos pactuados nos contratos de repasse decorreram de emenda parlamentar constante no orçamento da União e os projetos-atividades aprovados visaram o atendimento do interesse público, mediante o desenvolvimento da agricultura familiar e o apoio ao cooperativismo. Informaram ainda que os bens móveis a serem adquiridos permaneceriam vinculados ao acervo patrimonial dos municípios e apenas o uso seria realizado por terceiros, por meio de concessão de direito de uso.

12.2 Ressaltaram que a Cooperativa Cresol está voltada ao interesse público, com ações visando o fortalecimento da agricultura familiar e a permanência do agricultor no meio rural. Dessa forma, entendem que os contratos encontram guarida na legislação, por se tratar de apoio à atividade cooperativa.

12.3 Todos os responsáveis informaram, ainda, que a execução dos contratos de repasse encontra-se paralisado.

12.4 O único repasse executado parcialmente foi o relativo ao Contrato de Repasse nº 231829-88 (Siafi 602304), celebrado com o município de Três Barras do Paraná/PR. Embora tenha adquirido os bens previstos na execução do Contrato, o prefeito informou que, por prudência, optou por não ceder esses bens para a Cresol (fl. 118, anexo 7).

IV - Análise das razões de justificativa.

13. Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD.

13.1 O Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD, assinado pela Sra. Silvana Meireles, chefe de Gabinete da Secretaria Executiva do Ministério da Cultura, com respaldo no despacho CGCON/DGI do Sr. Nilson Limone, coordenador-geral de Convênios daquele Ministério, teve como objetivo a realização do projeto 'A Revolta dos Posseiros no Sudoeste Paranaense', por meio da produção, publicação e distribuição de 5.000 exemplares da revista comemorativa dos 50 anos desse evento histórico e de artigos, poesias, contos, fotografias e entrevistas. Pretendia-se ainda promover 5 seminários, produzir documentário audiovisual que mostrasse as características da diversidade étnico-cultural do Sudoeste do Paraná (2 volumes e 100 DVDs) e desenvolver um **site** oficial do projeto.

13.2 A celebração desse convênio não teria nenhum impedimento se a executora não fosse a Cooperativa Central Base de Serviços com Interação Solidária do Sudoeste do Paraná, CNPJ 05.089.241/0001-72, que, ao contrário das alegações dos responsáveis, não possui nenhuma afinidade



com a execução de atividades culturais, pois sua área de atuação é contabilidade e consultoria em gestão empresarial.

13.3 Consta na página da Cresol Baser na internet (<http://www.cresol.com.br>) que as bases regionais de serviços são cooperativas de serviço, de caráter operacional, e têm a responsabilidade de organizar e oferecer serviços de formação, contabilidade, informática e demais atividades relacionadas ao cooperativismo de crédito rural.

13.4 O secretário de Incentivo e Fomento à Cultura, Sr. Roberto Nascimento, no Memorando nº 576/Gab/Sefic-MinC (fls. 225/226, anexo 7), observou que os itens orçamentários apontados pelo Tribunal dizem respeito à contrapartida de proponente e foram considerados pertinentes às atividades propostas.

13.5 Realmente os itens de despesas questionados dizem respeito à contrapartida da Cresol, e são os seguintes: assessoria especializada: 100 horas x R\$ 50,00 = R\$ 5.000,00; aluguel de sala: 2 meses x R\$ 500,00 = R\$ 6.000,00; aquisição de 2 computadores: 2 x R\$ 2.000,00 = R\$ 4.000,00; aquisição de 2 máquinas digitais 2 x R\$ 1.000,00 = R\$ 2.000,00; aquisição de 12 celulares conta pós-paga: 12 x R\$ 200,00 = R\$ 2.400,00; aluguel de veículo: 240 x R\$ 66,66 = R\$ 15.998,40; salário de secretária: 12 meses x R\$ 1.000,00 = R\$ 12.000,00; Total: R\$ 47.398,40.

13.6 Ao contrário das alegações apresentadas pelo secretário de Incentivo e Fomento à Cultura, entendo que não há coerência em prever a realização de despesas com aluguéis de sala, veículos e aquisição de computadores se a Cresol possui estrutura física com imóveis, computadores e uma frota de veículos. Também é incoerente a previsão de contratar assessoria especializada se, segundo o próprio Ministério da Cultura, a Cresol possui afinidade para a execução de atividades culturais.

13.7 As aquisições de máquinas fotográficas e aparelhos de telefonia celular e a contratação de uma secretária também não possuem qualquer relação com o objeto do Convênio (produção de revista, documentário, realização de seminários e confecção de uma página na internet). A inclusão desses itens demonstra a intenção da Cresol de criar despesas fictícias para simular a integralização da contrapartida.

13.8 Diante do exposto, entendo que as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Silvana Lumachi Meireles e pelo Sr. Nilson Limone não foram capazes de elidir as irregularidades contatadas no Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD.

13.9 Quanto à situação do convênio, como seu objeto foi a comemoração do cinquentenário da revolta dos posseiros no sudoeste paranaense, ocorrido em outubro de 1957 e o aniversário de 50 anos desse evento histórico ocorreu em 2007, houve a perda do objeto e o Tribunal deve tornar definitiva a determinação para que o Ministério da Cultura abstenha-se de promover o repasse de recursos previstos no Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD.

14 Contratos de Repasse celebrados entre o MDA e municípios do Paraná em benefício da Cresol.

14.1 As justificativas apresentadas pelo Sr. José Humberto de Oliveira, secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e pelos prefeitos municipais ouvidos em audiência demonstraram que não existiu má-fé na celebração dos contratos de repasse questionados, pois entenderam que os instrumentos celebrados possuíam interesse público, por ter como finalidade o fortalecimento do cooperativismo.

14.2 Embora demonstrada a ausência de má-fé, as celebrações dos contratos de repasse questionados não foram regulares. A Constituição Federal determina ao Estado o apoio e estímulo cooperativismo e outras formas de associativismo, mas esse apoio não pode ser confundido com a distribuição de recursos públicos para estruturar cooperativas privadas, como ocorreram nos contratos de repasse celebrados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

14.3 Para que a aplicação de recursos de convênio ou contrato de repasse seja regular é necessário que a utilização atenda ao interesse público, que os recursos sejam aplicados em patrimônio público e que haja interesse comum aos signatários do ajuste. Nos contratos de repasses listados abaixo não ficou constatado o atendimento a esses requisitos, pois têm como objeto a aquisição de bens que serão utilizados por entidade privada, em seu exclusivo benefício, como segue: Contrato de Repasse nº 231831-29, firmado com o município de Enéas Marques/PR, no valor de R\$ 57.000,00, para a aquisição



de um veículo e uma semeadora adubadora para a Cresol; Contrato de Repasse nº 230188-11, firmado com o município de Coronel Martins/SC, no valor de R\$ 115.500,65, para a construção da sede da Cresol e da Coopercel e aquisição de equipamentos para o Instituto de Agricultura Familiar; Contrato de Repasse nº 230185-11, firmado com o município de Santa Izabel do Oeste/PR, no valor R\$ 85.000,00, para a construção da sede social da Cresol; Contrato de Repasse nº 231829-88, firmado com o município de Três Barras/PR, no valor de R\$ 42.000,00, para a aquisição de equipamentos agrícolas e de informática que serão cedidos para à Cooperativa Cresol e a Cooperativa de Produtores de Leite; Contrato de Repasse nº 233022-76, firmado com o município de Santa Maria do Oeste/PR, no valor de R\$ 54.560,98, para a construção da sede da Cresol; Contrato de Repasse nº 241279-43, firmado com o município de Cascavel/PR, no valor de R\$ 119.000,00, para a aquisição de equipamentos agrícolas e de informática que serão cedidos à Cooperativa Cresol e à Cooperativa de Produtores de Leite; Contrato de Repasse nº 232157-83, firmado com o município de Dona Emma/SC, no valor total de R\$ 52.500,00 para a aquisição de dois veículos que serão cedidos para à Cooperativa Cresol.

14.4 O argumento de que esses bens permanecerão no patrimônio dos municípios e apenas serão utilizados pelos entes privados também não pode prosperar, pois esses bens estão sujeitos à depreciação e ao serem revertidos fisicamente aos municípios terão apenas o seu valor residual ou, nos casos dos equipamentos de informática, podem ser considerados lixo tecnológicos.

14.5 O art. 5º da IN/STN nº 1/1997 veda a transferência de recursos ou concessão de benefícios sob qualquer modalidade para qualquer entidade, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios. O Tribunal, em Sessão de 16/3/2010 da 2ª Câmara, ao apreciar o processo de representação TC 005.418/2008-5, Acórdão 1.041/2010-TCU-2ª Câmara, determinou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que incluísse a Cresol Baser Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, para os fins previstos no art. 5º da IN/STN nº 1/1997.

14.5.1 Os beneficiários finais dos contratos de repasse celebrados entre o MDA e diversos municípios, relacionados no parágrafo anterior, são cooperativas integrantes do Sistema Cresol, representadas perante o Ministério pela Cresol Baser Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária, incluída no cadastro de inadimplentes do Siafi, por determinação contida no Acórdão 1.041/2010-TCU-2ª Câmara. Diante dessa situação, ficou inviabilizada a execução desses contratos de repasse, pois a Administração está impedida de transferir recursos ou conceder benefícios às cooperativas integrantes do Sistema Cresol, nos termos do art. 5º da IN/STN nº 1/1997.

V – Outros Convênios/Contrato de Repasse.

15. O Ministro-Relator, no despacho às fls. 19/21, determinou a realização de diligência junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com vistas ao encaminhamento de cópias dos processos relativos aos contratos de repasse relacionados no quadro à fl. 13. Os dados básicos dos mencionados contratos de repasse e a localização dos documentos estão informados abaixo: (...).

15.1 O Contrato de Repasse nº 200043-32, celebrado entre o MDA e a Cresol Base Sudoeste foi motivo de fiscalização pelo Tribunal e está sendo tratado no TC 027.130/2009-8.

15.2 No atendimento à diligência, não foram apresentados comprovantes de despesas, relação de pagamentos efetuados, extratos bancários e demais documentos que comprovem a regularidade da execução dos contratos de repasse.

15.3 Os Contratos de Repasse nºs 213016-70, de R\$ 50.000,00 (Cresol Coronel Martins/SC), 200042-28, de R\$ 59.946,13 (Cresol Base Oeste), 203691-41, de R\$ 55.000,00 (Cresol Base Centro Oeste), 203312-51, de R\$ 55.000,00 (Cresol Base Oeste), 203367-18, de R\$ 47.000,00 (Cresol Base Sudoeste), 38000157200600004, de R\$ 50.000,00 (Cresol Luís Alves/SC) e 38000157200700004, de R\$ 70.000,00 (Cresol Luís Alves/SC), são relativos à execução de objetos como cursos de capacitação, oficinas, reuniões técnicas, seminários, etc. Devido a não disponibilização dos documentos essenciais para verificar a regularidade na execução desses contratos de repasse, seria necessário realizar nova diligência para sanear o processo.



15.3.1 No entanto, em face desses contratos já terem sido concluídos e por envolver valores não significativos, entendo que não há necessidade de aprofundar a apuração de possíveis irregularidades para esses instrumentos.

15.4 Apesar de não terem sido apresentados todos os documentos, as informações apresentadas já demonstram a ocorrência de algumas impropriedades nos demais contratos de repasse.

15.4.1 O Contrato de Repasse nº 230187-07, no valor de R\$ 45.000,00, celebrado com o município de Nova Esperança do Sudoeste/PR, teve como objeto a aquisição de veículos, microcomputadores e móveis para a estruturação da Cresol no município. Não existe amparo legal para a transferência de recursos públicos com a finalidade de adquirir bens para estruturar uma entidade privada.

15.4.2 A licitação realizada pelo município também não teve a publicidade exigida, pois o resumo do edital do Pregão nº 11/2007, realizado para adquirir os bens relacionados no objeto não foi publicada no Diário Oficial da União como determina a legislação. A comprovação de prejuízo à publicidade está comprovada pela participação de apenas um licitante para cada um dos 7 lotes em que foi dividido o certame.

15.4.3 O Contrato de Repasse nº 232569-63, no valor de R\$ 40.000,00, celebrado entre o MDA e o município de Francisco Beltrão/PR, também apresentou a mesma irregularidade no seu objeto, que foi a aquisição de motocicletas, microcomputadores e periféricos para estruturar a Cooperativa Central de Leite da Agricultura Familiar com Interação Solidária – Sisclaf.

15.4.4 O Contrato de Repasse nº 241288-55, no valor de R\$ 1.046.500,00, sendo R\$ 837.200,00 da União e contrapartida de R\$ 209.300,00, celebrado com a Cooperativa Central de Tecnologia, Desenvolvimento e Informação – Coopertec (Chapecó/SC), teve como objeto fortalecer a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER na perspectiva da qualificação das políticas públicas para agricultura familiar do Sistema Cresol, por meio da execução das seguintes metas: meta 1 - capacitar técnicos para qualificar o uso das políticas agrícolas: R\$ 121.200,00; meta 2 - capacitar técnicos para a convenção de quadro para o controle do tabaco: R\$ 40.400,00; meta 3 - fortalecer a troca de experiência técnica entre agricultores: R\$ 77.350,00; meta 4 - seminário de avaliação de uso de crédito na Cresol: R\$ 15.800,00; meta 5 - assessorar beneficiários do Pronaf associados à Cresol: R\$ 784.750,00; meta 6 - **software** para cadastramento eletrônico e georeferenciamento para análise de projeto de custeio: R\$ 7.000,00.

15.4.5 Segundo o art. 3º do Estatuto Social, podem fazer parte da Coopertec, as cooperativas de crédito rural com interação solidária integrantes do Sistema Cresol (fl. 246, anexo 4).

15.4.6 O plano de trabalho previu a realização de despesas com alimentação, hospedagem e combustível além do razoável. Por exemplo, para a execução das metas 1, 2, 3 e 4, do total de R\$ 254.750,00, mais de 90% das despesas previstas (R\$ 229.850,00) são relativas a esses tipos de despesas (fls. 297/302 do anexo 4).

15.4.7 A integralização da contrapartida no elevado montante de R\$ 209.300,00 deve ser verificada com mais detalhes. Se a Coopertec executou o presente contrato de repasse da mesma forma que as entidades do Sistema Cresol que a compõem executaram os contratos de repasse celebrados com o MDA, pode ter sido simulada a realização da contrapartida, por meio de documentos fictícios.

15.4.8 O Estatuto Social da Coopertec define como objeto social a prestação de serviços de planejamento, desenvolvimento, implantação, capacitação, assistência técnica, manutenção de suporte tecnológico e treinamento na área de informática e afins (fl. 245, anexo 4). Tendo em vista o objeto social da Coopertec, não há coerência em incluir no plano de trabalho para a execução da meta 6 (fl. 302 do anexo 4), a contratação de pessoa jurídica para a elaboração, treinamento e operacionalização de **software**.

15.4.9 O assessoramento aos beneficiários do Pronaf previsto na meta 5 é a despesa de maior valor (R\$ 784.750,00), e a Coopertec informou à CEF a intenção de realizar esse serviço sob regime de execução direta, conforme Ofício nº 3/2008 (fls. 301 e 313, anexo 4). A metodologia de execução definida no plano de trabalho previu que esse assessoramento seria executado por agentes de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural), que podem ser agricultores egressos da casa familiar-rural, profissional com curso pós-médio em agroecologia e técnico agropecuário (fl. 214, anexo 4).



15.4.10 Como podemos constatar no Estatuto Social, a Coopertec atua na área de informática e os agentes de ATER teriam que ser contratados, o que não condiz com a informação de que a meta 5 seria realizada por execução direta.

VI – Conclusão.

16. Analisados os novos elementos apresentados pelos responsáveis, em atendimentos às audiências efetuadas por esta Secretaria, entendo que podem ser acatadas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Humberto de Oliveira, secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ademir Madella, prefeito de Coronel Martins/SC, Olivio Brandelero, prefeito de Santa Izabel do Oeste/PR, Valmor Vanderlinde, prefeito de Enéas Marques/PR, Lisias de Araujo Tomé, prefeito de Cascavel/PR, Edna Beltrame Gesser, prefeita de Dona Emma/SC e Bernardino Martinazzo, prefeito de Três Barras do Paraná/PR.

17. Embora tenha permanecido revel perante o Tribunal, o Sr. João Adolfo Schreiner, prefeito de Santa Maria do Oeste/PR não deve ser apenado, pois os argumentos apresentados pelos demais responsáveis na mesma situação podem ser aproveitados para eximi-lo da responsabilidade pela celebração do Contrato de Repasse nº 233022-76.

18. As razões de justificativa apresentadas pela Sra. Silvana Lumachi Meireles, secretária de Articulação Institucional do Ministério da Cultura e pelo Sr. Nilson Limone, Coordenador-Geral de Convênios do Ministério da Cultura não foram capazes de elidir as irregularidades contatadas no Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD.

19. Relativamente ao Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD, entendo que deve tornar-se definitiva a medida cautelar adotada pelo Sr. Ministro-Relator no despacho às fls. 194/196, para que o Ministério da Cultura abstenha-se de promover o repasse de recursos até que o TCU decida sobre o mérito, com fulcro no art. 276, **caput**, do RITCU, devido as seguintes situações:

- celebração de Convênio com objeto voltado à cultura com uma entidade do Sistema Cresol que tem como atividades a contabilidade e consultoria em gestão empresarial, em afronta ao princípio da razoabilidade que deve revestir a aplicação de recursos públicos;

- ausência de relação entre o objeto previsto no Convênio de Cooperação e algumas despesas previstas no seu plano de trabalho;

- perda do objeto do Convênio, visto que seu objeto foi a comemoração do cinquentenário da revolta dos posseiros no sudoeste paranaense, ocorrido em outubro de 1957. Como o aniversário de 50 anos desse evento histórico ocorreu em 2007, não há sentido em liberar recursos para essa finalidade.

20. Os Contratos de Repasse nºs 231831-29 (município de Enéas Marques/PR), 230188-11 (município de Coronel Martins/SC), 230185-80 (município de Santa Izabel do Oeste/PR), 233022-76 (município de Santa Maria do Oeste/PR) e 232157-83 (município de Dona Emma/SC) possuem objetos que não atendem ao interesse público, preveem que os recursos sejam aplicados em patrimônio privado e não demonstram a existência de interesses comuns aos signatários dos ajustes, pois os municípios assumiram o papel de meros intermediários nesses instrumentos que beneficiaram exclusivamente as Cooperativas.

21. Apesar dos recursos terem sido repassados, não houve a execução dos mencionados contratos de repasse, pois foram bloqueados na conta específica. Dessa forma, entendo que o Tribunal deve determinar ao MDA que se abstenha de executar esses contratos devido às irregularidades mencionadas.

22. Quanto ao Contrato de Repasse nº 231829-88, celebrado com o município de Três Barras/PR, apesar de apresentar as mesmas irregularidades dos demais contratos, foi o único com execução iniciada. Embora tenha sido adquiridos os bens, o Sr. prefeito informou que, por prudência, optou por não cedê-los à Cresol (fl. 118, anexo 7). Dessa forma entendo ser conveniente alertar o município de Três Barras do Paraná que se abstenha de transferir os bens adquiridos à Cresol.

23. A mesma situação ocorreu nos Contratos de Repasse nºs 230187-07, celebrado com o município de Nova Esperança do Sudoeste/PR, e 232569-63, celebrado com o município de Francisco Beltrão/PR, que tiveram objetos que não atenderam ao interesse público, mas já foram executados. Para sanear a situação desses instrumentos, entendo ser conveniente emitir alertas também a esses municípios para que mantenham os bens adquiridos com os recursos federais no patrimônio municipal para serem



utilizado pelo próprio município na execução de ações de apoio ao cooperativismo e agricultura familiar ou recolham os recursos repassados aos cofres do MDA.

24. Quanto ao Contrato de Repasse nº 241288-55, devido ao valor ser significativo e a sua execução apresentar diversos indícios de irregularidade, entendo ser conveniente que o Tribunal solicite a disponibilização dos extratos bancários da conta específica, comprovantes de despesas, relação de pagamentos efetuados e demais documentos não encaminhados no atendimento à diligência inicialmente realizada. No entanto, esse contrato de repasse envolve a Cooperativa Central de Tecnologia, Desenvolvimento e Informação – Coopertec, sediada no município de Chapecó/SC, que está jurisdicionada à Secex/SC.

25. Dessa forma, entendo que deve ser determinado à Secex/SC para que avalie a oportunidade e conveniência de autuar processo para apurar possíveis irregularidades na execução do Contrato de Repasse nº 241288-55, nos termos da Portaria Segecex nº 9/2010.

26. Diante do exposto, proponho que o Tribunal adote a seguinte proposta de decisão:

a) conhecer da presente representação, nos termos do art. 132, inciso III, da Resolução TCU nº 191/2006, c/c o art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Humberto de Oliveira, secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ademir Madella, prefeito de Coronel Martins/SC; Olivio Brandelero, prefeito de Santa Izabel do Oeste/PR; Valmor Vanderlinde, prefeito de Enéas Marques/PR; Lisias de Araujo Tomé, prefeito de Cascavel/PR; Edna Beltrame Gesser, prefeito de Dona Emma/SC, e Valdir Bernardino Martinazzo, prefeito de Três Barras do Paraná/PR;

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Silvana Lumachi Meireles, secretária de Articulação Institucional do Ministério da Cultura, e pelo Sr. Nilson Limone, coordenador-geral de Convênios do Ministério da Cultura, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

d) tornar definitiva a medida cautelar adotada pelo Sr. Ministro-Relator no despacho às fls. 194/196, determinando ao Ministério da Cultura que, no prazo de 45 dias, providencie a rescisão do Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD e informe esta Secretaria as providências adotadas;

e) determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que, no prazo de 45 dias, providencie a rescisão dos Contratos de Repasse nº 231831-29 (município de Enéas Marques/PR), nº 230188-11 (município de Coronel Martins/SC), nº 230185-80 (município de Santa Izabel do Oeste/PR), nº 233022-76 (município de Santa Maria do Oeste/PR) e nº 232157-83 (município de Dona Emma/SC) e informe esta Secretaria as providências adotadas;

f) determinar aos municípios de Três Barras do Paraná/PR, Nova Esperança do Sudoeste/PR e Francisco Beltrão/PR que, no prazo de 30 dias, recolha os bens adquiridos com recursos repassados por meio dos Contratos de Repasse nº 231829-88, nº 230187-07 e nº 232569-63, respectivamente, em razão da falta de amparo legal para a aquisição de bens com recursos públicos para estruturar entidade privada e informe esta Secretaria as providências adotadas;

g) encaminhar cópia desta instrução, e dos documentos constantes às fls. 3/52 e 235/321 do anexo 4, à Secex/SC, para que avalie a oportunidade e conveniência de autuar processo para apurar possíveis irregularidades na execução do Contrato de Repasse nº 241288-55;

h) determinar à Secex/PR que efetue o monitoramento do cumprimento das determinações contidas nas letras ‘d’, ‘e’ e ‘f’.”

É o Relatório.



Preliminarmente, registro que a presente representação merece ser conhecida pelo Tribunal, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade do art. 237, inciso III, e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

2. No mérito, acolho em parte a proposta da unidade técnica, no sentido de considerar a representação parcialmente procedente, pelas razões que passo a expor.

3. Como visto no Relatório precedente, o presente processo decorreu de expediente encaminhado ao TCU pelo saudoso Deputado Federal Max Rosenmann, no qual questionou a legalidade da transferência de recursos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA em favor do município de Enéas Marques/PR, mediante a Nota de Empenho nº 2007NE512, objetivando apoiar a estruturação da entidade privada denominada Cresol – Sistemas de Cooperativas de Crédito Rural.

4. O referido empenho refere-se ao Contrato de Repasse nº 231831-29, no valor de R\$ 57.000,00, com o objetivo de adquirir uma semeadora, uma adubadora e um veículo automotivo para estruturar a unidade da Cooperativa de Crédito de Interação Solidária – Cresol, em Enéas Marques/PR.

5. Vale registrar ainda que no presente processo foram abordadas outras transferências realizadas pelo MDA e pelo Ministério da Cultura que beneficiaram cooperativas vinculadas ao Sistema Cresol.

6. Em consequência, a Secex/PR promoveu a audiência dos seguintes gestores:

6.1 Sra. Silvana Lumachi Meireles, secretária de Articulação Institucional do Ministério da Cultura – MinC, e do Sr. Nilson Limone, coordenador-geral de Convênios do MinC, em razão da assinatura do Convênio de Cooperação nº 296/2007, celebrado com a Cresol Sudoeste, objetivando a realização do projeto “A Revolta dos Posseiros no Sudoeste Paranaense”;

6.2 Sr. José Humberto de Oliveira, secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em virtude da celebração de contratos de repasse com municípios do Estado do Paraná e de Santa Catarina, com o objetivo exclusivo de beneficiar entidades privadas, em desacordo com o contido no subitem 9.2 do Acórdão 1.363/2007-TCU-Plenário; e

6.3 Srs. Ademir Madella, prefeito de Coronel Martins/SC (Contrato de Repasse nº 230188-11); Olivio Brandelero, prefeito de Santa Izabel do Oeste/PR (Contrato de Repasse nº 230185-80); Valmor Vanderlinde, prefeito de Enéas Marques/PR (Contrato de Repasse nº 231831-29); João Adolfo Schreiner, prefeito de Santa Maria do Oeste/PR (Contrato de Repasse nº 233022-76); Lisias de Araujo Tome, prefeito Cascavel/PR (Contrato de Repasse nº 241279-43) e Edna Beltrame Gesser, prefeita de Dona Emma/SC (Contrato de Repasse nº 232157-83), pela celebração dos respectivos contratos de repasses com o MDA.

7. Importa destacar que a Secex/PR, a partir de diligência junto ao MDA, também examinou outros contratos de repasse, conforme se seguem: nºs 241288-55 (Coopertec - Chapecó-SC); 200042-28 (Cresol Base Oeste); 203691-41 (Cresol Base Centro Oeste); 203312-51 (Cresol Base Oeste); 203367-18 (Cresol Base Sudoeste); 213016-70 (Cresol Coronel Martins-SC); 230187-07 (município de Nova Esperança do Sudoeste/PR); 232569-63 (município de Francisco Beltrão/PR); 200043-32 (Cresol Base Sudoeste); 38000157200600004 (Cresol Luís Alves/SC) e 38000157200700000 (Cresol Luís Alves/SC).

8. Analisado o resultado da audiência, a unidade técnica propôs a rejeição dos argumentos apresentados pelos gestores do Ministério da Cultura, por não justificarem as questões levantadas neste processo, e o acolhimento dos argumentos dos demais gestores ouvidos em audiência, pugnando, assim, por que fosse aplicada multa legal à Sra. Silvana Lumachi Meireles e ao Sr. Nilson Limone, além da emissão de determinações.

9. Cabe destacar que, por não responder ao chamamento desta Corte, deve ser considerado revel o Sr. João Adolfo Schreiner, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

10. De fato, nos termos da análise empreendida pela unidade técnica, merecem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Humberto de Oliveira e pelos prefeitos municipais ouvidos em audiência, ante a inexistência de má-fé nos seus atos, tendo em vista contemplarem o entendimento de que o requisito do interesse público estaria preenchido nos objetivos dos instrumentos celebrados e analisados neste feito, os quais visam ao fortalecimento do cooperativismo.

11. A esse respeito, reproduzo o que já havia assinalado no voto condutor do Acórdão 1.186/2009-Plenário, que tratou de situação análoga, **verbis**:



“(…). 4. Em preliminar, observo que a discussão sobre interesse público foi apontada no curso desse processo como questão de fundo na análise das contas dos responsáveis. São necessárias, pois, algumas linhas a respeito.

5. Não há convergência de opiniões entre os estudiosos do direito acerca de critérios objetivos por meio dos quais seja possível quantificar o grau de interesse público que embasa determinada ação social. Essa dificuldade decorre da amplitude de interpretações que a expressão abrange.

6. A discussão do conceito, contudo, mostra-se de pouca utilidade para o deslinde do processo em tela, haja vista que a ação fiscalizadora desta Corte não pode se sobrepor aos programas inseridos da lei orçamentária anual, a quem cabe em primeiro plano definir quais as ações que atendem ao interesse público.

7. Por definição, as políticas públicas incorporam em sua essência o atendimento ao interesse público. Assim, a opção materializada na lei orçamentária por uma determinada política pública encerra em si o atendimento às demandas sociais, que são atendidas por meio de programas de trabalho.

8. Infere-se do exposto que a discussão sobre a existência ou não do interesse público nas ações do convênio celebrado não está circunscrita à esfera de competência desta Corte, haja vista que a identificação das ações sociais que requerem a intervenção do Poder Público – e, nesse diapasão, são consideradas de interesse público – se esgota na devida promulgação da lei orçamentária anual.

9. A opção por uma ação prevista em um programa de trabalho autorizado pelo Congresso Nacional, portanto, traz ínsita a existência de interesse público. E, como se vê nos autos, os recursos repassados pelo convênio firmado entre o MAPA e a Cooperativa Cresol Baser decorrem da devida execução do Programa de Trabalho 20.606.0360.2152.0001 – Promoção do Associativismo Rural. (...)”

12. Nesse sentido, com a devida vênia, mostra-se indevida a proposta de apenar a Sra. Silvana Lumachi Meireles e o Sr. Nilson Limone com a aplicação de multa, devendo ocorrer o acolhimento de suas justificativas, haja vista que a responsabilização desses servidores tem como suporte a discussão sobre a suposta inexistência de interesse público nas ações do Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD, discussão essa afastada pelos argumentos acima reproduzidos.

13. Já quanto à situação do Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD, objetivando a comemoração do cinquentenário da revolta dos posseiros no sudoeste paranaense, ocorrido em outubro de 1957, cabe determinar ao Ministério da Cultura que providencie a rescisão desse acordo, em virtude da perda do seu objeto, pois o aniversário de 50 anos do referido evento ocorreu em 2007.

14. E, no tocante aos demais contratos de repasse deste processo, entendo que esta Corte deve adotar as medidas cabíveis para o exame adequado das questões, cobrando-se do MDA a situação atual desses contratos, bem como, se for o caso, a apresentação da prestação de contas referentes aos acordos em tela.

15. Assim, neste momento processual, deixo de acolher a proposta de rescisão dos mencionados contratos de repasse, em virtude de que não restou apontada nos autos a ocorrência de danos ao erário, além do que, ante a presunção relativa de legitimidade dos atos administrativos, o concedente deve cumprir seu dever legal de fiscalização e de apreciação das contas prestadas pelos convenientes, nos termos estabelecidos no art. 28 e seguintes da IN STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, então vigente.

16. Destaco ainda que, no caso de as contas não serem aprovadas, e após esauridas todas as providências cabíveis, deverão ser instauradas as devidas tomadas de contas especiais, conforme estabelecido no art. 31, § 4º, da mencionada IN, então vigente.

17. Julgo pertinente enviar cópia desta decisão à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.

18. Enfim, registro, com pesar, que o falecimento do Deputado Federal Max Rosenmann, ocorrido em 25/10/2008, inviabiliza a medida de se dar ciência da decisão ao interessado em sede de representação.

Ante o exposto, propugno por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 8 de junho de 2011.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC-002.852/2008-5

Natureza: Representação

Unidade: Município de Enéas Marques/PR

Interessado: Deputado Federal Max Rosenmann

Advogados constituídos nos autos: Antônio Linares Filho (OAB/PR 15.427), Pedro Ivo Melo de Oliveira (OAB/PR 33.329) e Cláudio José Abreu de Figueiredo (OAB/PR 20.419)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Max Rosenmann, questionando a legalidade da transferência de recursos federais por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA para o município de Enéas Marques/PR, por meio de contrato de repasse, objetivando apoiar a estruturação da entidade privada denominada Cresol – Sistemas de Cooperativas de Crédito Rural.

2. As apurações realizadas pela Secex/PR acerca do fato questionado na representação levaram ao conhecimento da unidade técnica a existência de diversos outros contratos de repasse celebrados com o MDA, tendo como beneficiárias cooperativas vinculadas ao Sistema Cresol, bem como um convênio firmado com o Ministério da Cultura, os quais foram também incluídos nas análises realizadas nestes autos.

3. Em decorrência das irregularidades apuradas pela Secex/PR, foi realizada a audiência dos responsáveis, cujas razões de justificativa são analisadas nesta etapa processual.

4. Em sua Proposta de Deliberação, o nobre Relator acolheu a proposta de encaminhamento da unidade técnica no sentido do acatamento das razões de justificativa oferecidas pelos prefeitos ouvidos em razão da celebração de contratos de repasses com o Ministério do Desenvolvimento Agrário que tiveram por objeto beneficiar entidades privadas, tornando os municípios meros instrumentos para burlar o contido no subitem 9.2 do Acórdão 1.363/2007-TCU-Plenário, de 11/7/2007. Ao mesmo tempo, rejeitou a proposta de apenação com multa dos gestores do Ministério da Cultura ouvidos em razão da celebração de convênio com objeto voltado à cultura com uma entidade do Sistema Cresol, que tem como atividade principal a contabilidade e atividade secundária a consultoria em gestão empresarial, em afronta ao princípio da razoabilidade que deve revestir a aplicação de recursos públicos.

5. Por fim, dentre as medidas submetidas à aprovação deste Plenário, foi proposta a determinação ao Ministério da Cultura para que providenciasse a rescisão do Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD, em virtude da perda do seu objeto, bem como, determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que informe a este Tribunal a situação atual, e, se for o caso, o resultado do exame ou do reexame das prestações de contas dos contratos de repasse analisados nos autos e, caso necessário, instaure as devidas tomadas de contas especial.

6. Louvando o trabalho do ilustre Relator, Ministro-Substituto André Luiz de Carvalho, entendo que as medidas submetidas ao Colegiado atendem em parte as providências demandadas pelos fatos apurados.

7. Entretanto, considero que a gravidade das irregularidades envolvendo as transferências de recursos públicos federais realizadas pelo MDA e pelo Ministério da Cultura para as entidades ligadas ao Sistema Cresol requerem medidas adicionais no sentido de se evitar a sua repetição em ajustes futuros.

8. Com efeito, foi verificado pela unidade técnica as seguintes ocorrências envolvendo as transferências analisadas:



a) repasse de recursos públicos para aplicação em recursos de capital, com vistas à estruturação da entidade privada, tais como, construção de sede, aquisição de equipamentos agrícolas, veículos, móveis e computadores;

b) utilização da contrapartida para aquisição de máquinas fotográficas e telefones celulares;

c) repasse de recursos sem relação de pertinência com as finalidades sociais da entidade privada, a exemplo do ocorrido no Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD, cujo objeto era a celebração do Cinquentenário da Revolta dos Posseiros no Sudoeste Paranaense, ao passo que a atividade da conveniada (a Cresol) é a contabilidade e consultoria em gestão empresarial;

d) repasse de recursos em benefício de entidades privadas, por intermédio dos entes municipais, com vistas a contornar o impedimento legal de essas entidades receberem diretamente os recursos, por estarem incluídas no cadastro de inadimplentes do Siafi, utilizando-se do artifício de estabelecer que os bens adquiridos com os recursos dos contratos de repasse são incorporados ao patrimônio municipal após a extinção do contrato de repasse e, posteriormente, transferidos às cooperativas.

9. Ao contrário do defendido pelos responsáveis em suas razões de justificativa, parece-me evidente que as ocorrências acima relacionadas demonstram claramente que o interesse público não está sendo atendido nas transferências questionadas. Pelo contrário, o que se vislumbra é o benefício direto das entidades privadas envolvidas, tendo-se recorrido, inclusive, à burla às restrições legais de essas entidades receberem recursos públicos, por se encontrarem no cadastro de inadimplentes do Siafi.

10. Face a essa situação, proponho ao Relator, em complemento às medidas por ele propostas, a inclusão no Acórdão das seguintes providências que entendo necessárias à coibição da continuação de repasses de recursos federais por parte do MDA ou do Ministério da Cultura que não atendam precipuamente ao atendimento do interesse público:

“9.6. determinar ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que se abstenham de realizar transferências voluntárias não amparadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias:

9.6.1. a entidades privadas que não atendam aos requisitos legais, por intermédio de pessoas políticas estaduais e municipais, como forma de contornar os impedimentos impostos pela legislação;

9.6.2. a entidades privadas, para a execução de atividades que não tenham relação de pertinência com suas finalidades sociais;

9.6.3. para a aplicação de recursos de capital com vistas à estruturação de entidades privadas;

9.7. determinar aos municípios de Três Barras do Paraná/PR, Nova Esperança do Sudoeste/PR e Francisco Beltrão/PR que, no prazo de 30 dias, recolham os bens adquiridos com recursos repassados por meio dos Contratos de Repasse nº 231829-88, nº 230187-07 e nº 232569-63, respectivamente, em razão da falta de amparo legal para a aquisição de bens com recursos públicos para estruturar entidade privada e informem à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná as providências adotadas;”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Substituto

ACÓRDÃO Nº 1554/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.852/2008-5.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Deputado Federal Max Rosenmann (002.956.559-68).

3.2. Responsáveis: Ademir Madella (422.871.629-68); Edna Beltrame Gesser (400.655.379-04); José Humberto de Oliveira (171.052.265-87); João Adolfo Schereiner (602.379.459-91); Lísias de Araujo Tome (524.567.229-49); Nilson Limone (623.991.879-20); Olivio Brandelero (223.399.309-87); Silvana



Lumachi Meireles (399.699.754-04); Valdir Bernardino Martinazzo (225.227.359-34); Valmor Vanderlinde (225.175.459-87).

4. Entidade: Município de Enéas Marques/PR.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secex/PR.

8. Advogados constituídos nos autos: Antônio Linares Filho (OAB/PR 15.427); Pedro Ivo Melo de Oliveira (OAB/PR 33.329); e Cláudio José Abreu de Figueiredo (OAB/PR 20.419).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada pela Secex/PR a partir de expediente encaminhado ao TCU pelo Deputado Federal Max Rosenmann, no qual questiona a legalidade da transferência de recursos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA em favor do município de Enéas Marques/PR, mediante a Nota de Empenho nº 2007NE512, objetivando apoiar a estruturação da entidade privada denominada Cresol – Sistemas de Cooperativas de Crédito Rural.

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 representação, com fundamento no art. 237, inciso III, e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar revel o Sr. João Adolfo Schereiner, prefeito de Santa Maria do Oeste/PR, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.3. acolher as razões de justificativa d(a)os Sr(a)s. José Humberto de Oliveira, secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA; Silvana Lumachi Meireles, chefe de Gabinete da Secretaria Executiva do Ministério da Cultura; Sr. Nilson Limone, coordenador-geral de Convênios do Ministério da Cultura; Ademir Madella, prefeito de Coronel Martins/SC; Edna Beltrame Gesser, prefeita de Dona Emma/SC; Lísias de Araujo Tome, prefeito de Cascaval/PR; Olivio Brandelero, prefeito de Santa Izabel/PR; Valdir Bernardino Martinazzo, prefeito de Três Barras do Paraná/PR; e Valmor Vanderlinde, prefeito de Enéas Marques/PR;

9.4. determinar ao Ministério da Cultura que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, providencie a rescisão do Convênio de Cooperação nº 296/2007-MinC/AD, em virtude da perda do seu objeto, informando a esta Corte as providências adotadas;

9.5. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar do recebimento da notificação, informe a este Tribunal a situação atual, e, se for o caso, o resultado do exame ou do reexame das prestações de contas dos contratos de repasse abaixo listados, e, caso necessário, instaure as devidas tomadas de contas especial, conforme disposto no art. 28 e seguintes da IN STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, então vigente:

Contrato de Repasse nº	Conveniente	Valor – R\$
213016-70	Cresol Coronel Martins/SC	50.000,00
200042-28	Cresol Base Oeste	59.946,13
203691-41	Cresol Base Centro Oeste	55.000,00
203312-51	Cresol Base Oeste	55.000,00
203367-18	Cresol Base Sudoeste	47.000,00
38000157200600004	Cresol Luís Alves/SC	50.000,00
38000157200700004	Cresol Luis Alves/SC	70.000,00
230187-07	município de Nova Esperança do Sudoeste/PR	45.000,00
232569-63	município de Francisco Beltrão/PR	40.000,00
241288-55	Coopertec (Chapecó/SC)	1.046.500,00
231831-29	município de Enéas Marques/PR	57.000,00
230188-11	município de Coronel Martins/SC	115.500,65
230185-11	município de Santa Izabel do Oeste/PR	85.000,00



231829-88	município de Três Barras/PR	42.000,00
233022-76	município de Santa Maria do Oeste/PR	54.560,98
241279-43	município de Cascavel/PR	119.000,00
232157-83	município de Dona Emma/SC	52.500,00

9.6. determinar ao MinC e ao MDA que se abstenham de realizar transferências voluntárias não amparadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias:

9.6.1. a entidades privadas que não atendam aos requisitos legais, por intermédio de pessoas políticas estaduais e municipais, como forma de contornar os impedimentos impostos pela legislação;

9.6.2. a entidades privadas, para a execução de atividades que não tenham relação de pertinência com suas finalidades sociais;

9.6.3. para a aplicação de recursos de capital com vistas à estruturação de entidades privadas;

9.7. determinar aos municípios de Três Barras do Paraná/PR, Nova Esperança do Sudoeste/PR e Francisco Beltrão/PR que, no prazo de 30 dias, recolham os bens adquiridos com recursos repassados por meio dos Contratos de Repasse nº 231829-88, nº 230187-07 e nº 232569-63, respectivamente, em razão da falta de amparo legal para a aquisição de bens com recursos públicos para estruturar entidade privada e informem à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná as providências adotadas;

9.8. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1554-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



Órgãos/Entidades: Agência de Desenvolvimento do Nordeste - MI; Codevasf - Aracaju/SE - MI; Coordenação -Geral de Recursos Logísticos - MCT; Coordenação -Geral de Suporte Logístico - MI; Fundação Nacional de Saúde - MS; Incra - Superint.Regional/SE - MDA; Instituto Brasileiro de Turismo - MTur; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - SDT/MDA; Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - MME; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - PR

Responsáveis: Agência de Viagens e Turismo Linha Verde Ltda. (04.324.631/0001-17); Ana Maria Netto (145.430.441-34); Aniceto Weber (034.922.659-87); Antonio Nelson Oliveira de Azevedo (163.923.104-87); Autoposto Cavalcante Ltda.(posto Canindé) (03.276.109/0001-44); Betuse Comercial Ltda. (00.491.360/0001-33); Carlos Antônio de Siqueira Fontenele (132.276.611-87); Centro de Capacitação de Canudos (00.336.154/0001-59); Centro de Formação e Assessoria Técnica Na Agricultura (07.138.808/0001-89); Correia e Andrade Ltda. (15.056.831/0001-52); Domingos Sávio de Oliveira (062.449.633-34); Emanuel Oliveira Pereira (343.424.275-91); Gilberto Magalhães Occhi (518.478.847-68); Gilberto Rodrigues do Nascimento (102.475.134-15); Gileno Damascena Silva (609.988.305-34); Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Xingó (03.375.319/0001-67); Instituto Patativa do Assaré (07.126.173/0001-08); J. L. Oliveira & Barros Ltda. (posto São Jorge I) (13.113.477/0001-25); Jose Humberto Oliveira (171.052.265-87); Jose Humberto de Oliveira (171.052.265-87); José Eanes Lisboa Graça (011.647.145-03); José Valmir Silva (01.855.474/0001-88); Luciene dos Santos (787.543.215-49); Luiz Carlos Quintino Borges (328.828.079-53); Luiz Gonzaga da Silva (077.150.214-15); Manoel Antônio de Oliveira Neto (555.953.595-87); Marcio Pereira Zimmermann (262.465.030-04); Maria Angélica Ribeiro da Cunha (244.465.991-00); Maria Mota Pires (149.547.371-68); Maria Solange Tavares dos Santos (143.224.473-68); Maurício Lopes de Matos (021.365.149-11); Mega Posto Presidente Ltda. (02.529.833/0001-70); Paulo Alberto e Silva Mororó (148.844.374-20); Paulo Carvalho Viana (051.443.295-00); Pedro Correia Lima Neto (090.514.811-87); Posto Barão Ltda. (04.979.182/0001-45); Reinaldo Pena Lopes (181.155.356-72); Rildo Antônio Oliveira Mendes Me (armazém Mendes) (13.912.225/0001-66); Rodrigo Sobral Rollemberg (245.298.501-53); Sociedade Eunice Weaver de Aracaju (13.042.387/0001-90); Thawanne Supermercado Ltda. (05.642.869/0001-53); Wilson José Vasconcelos Dias (355.114.945-34)

Advogado: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. ACÓRDÃO DO PROCESSO CONSOLIDADOR JÁ EXARADO. DETERMINAÇÕES. MONITORAMENTO. CIÊNCIA AOS MINISTÉRIOS SUPERVISORES. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Na presente auditoria, relata-se o segmento relativo ao estado de Sergipe de fiscalização de orientação centralizada (FOC) realizada por solicitação do Congresso Nacional (SCN) para "conhecer a real dimensão dos recursos públicos repassados para [organizações não-governamentais] ONGs e [organizações de sociedade civil de interesse público] OSCIPs"

Antes de passar ao relato da equipe de auditoria, é necessário explicar melhor o contexto do trabalho que ora se examina.

Em 22/11/2006, por meio do Ofício nº 1977 (SF), o presidente do Senado Federal remeteu a esta Corte solicitação de auditoria aprovada pelo plenário daquela Casa legislativa sob a justificativa de que "o Poder Legislativo deve conhecer a real dimensão dos recursos públicos repassados para ONGs e OSCIPs". Em seu requerimento, o Senado Federal estipulou que a auditoria solicitada teria como objetivo "examinar a regularidade dos repasses de recursos, pelo Governo Federal (...) nos exercícios financeiros de 2003, 2004, 2005 e 2006".

Em linha convergente, no âmbito do TC 015.568/2005-1, este Tribunal tinha realizado outra FOC com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados a ONGs no período de 1999 a 2005 e, de acordo com o decorrente Acórdão TCU nº 2066/2006 - Plenário, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo que avaliasse a conveniência de incluir, no plano de fiscalização de 2007, nova auditoria com vistas a verificar a regularidade da aplicação de recursos



transferidos a entidades privadas por meio de transferências voluntárias, com enfoque especial para ajustes celebrados com instrumentos distintos do convênio como, por exemplo, contrato de repasse, termos de parceria e contrato de gestão (item 9.6.2).

A resposta à questão posta na SCN é, portanto, abrangente e complexa, tanto em termos da quantidade de órgãos repassadores, instrumentos de repasse, entidades beneficiárias e exercícios financeiros. Nessa linha, para delimitar um escopo viável para a auditoria, a Secex-RS, unidade técnica incumbida da consolidação da FOC, estabeleceu, no âmbito do TC 027.206/2006-3, parâmetros e estratégias que passo, preliminarmente, a transcrever:

"A Secex-RS realizou extração de dados do Sistema SIAFI obtendo cerca de 19 mil instrumentos (convênios, contratos de repasse e termos de parceria) celebrados com mais de 7.000 entidades privadas entre os exercícios de 2003 e 2007. Estão sendo aplicados critérios de exclusão e de seleção, levando em conta risco e materialidade, com vistas a tornar viável a possível auditoria sem prejuízo na obtenção de resultados relevantes. No atual momento, a seleção prévia realizada pela Secex-RS está sendo submetida ao crivo das demais secex [secretarias de controle externo do Tribunal] potencialmente envolvidas nos trabalhos, com o objetivo de permitir uma melhor avaliação de risco ou até mesmo de ONGs/OSCIPs.

Também está sendo previamente desenvolvido plano de ação, nos moldes da metodologia de fiscalização aplicável aos temas de maior significância, a ser submetido oportunamente à Adfis." (fls. 12/13 do TC 027.206/2006-3)

Diante dessa amplitude do objeto de controle, a Secex-RS apresentou critérios de exclusão para formar um subuniverso de entidades a serem fiscalizadas:

"a) (...) Foram desconsideradas na seleção da amostra obtida pela equipe de coordenação todas as entidades que já estariam sendo objeto de algum tipo de controle, a exemplo dos hospitais, os quais já são fiscalizados pelo Sistema Nacional de Auditoria do SUS. das fundações de apoio, acompanhadas pelo Ministério Público, e das organizações sociais, que prestam contas de seus contratos de gestão aos órgãos de controle externo;

b) os convênios oriundos do Ministério da Saúde/Fundo Nacional de Saúde e da Fundação Nacional de Saúde foram bastante privilegiados na última FOC realizada pelo Tribunal sobre ONGs (TC 015.568/2005-1), na qual dos 27 convênios examinados 18 foram firmados por esses órgãos;

c) a possibilidade de dispersar esforços de fiscalização para contemplar entidade que não se enquadram nos critérios da Solicitação do Congresso Nacional, que explicitamente demonstra preocupação com ONGs que 'escamoteiam o real propósito a que se destinam', o que não se evidencia em organizações como a Fundação Butantan, Fundação Zerbini, Pastoral da Criança e Fiotec;

(...)

Foram eliminadas do universo instituições segundo os critérios abaixo especificados:

1) Entidades cadastradas no CNES e com CNAE no Cadastro CNPJ:

- a) Atividades de atendimento hospitalar;
- b) Atividades de atenção ambulatorial;
- c) Atividades de atendimento em pronto-socorro.

2) Consórcios públicos;

3) Empresas com finalidade lucrativa:

- a) Sociedade empresarial Ltda.;
- b) Sociedade anônima fechada;
- c) Sociedade anônima aberta;
- d) Empresário individual.

4) Entidades com o seguinte CNAE no Cadastro CNPJ:

- a) Educação superior - Graduação;
- b) Educação superior - Graduação e Pós-graduação;
- c) Educação superior - Pós-graduação e Extensão;
- d) Ensino fundamental;
- e) Ensino médio;
- f) Educação infantil- Creches;



- g) Educação infantil - Pré-escolas;
- h) Educação profissional - nível técnico;
- i) Educação profissional- nível tecnológico;
- 5) Entidades no exterior;
- 6) Serviços Sociais Autônomos;
- 7) APAEs;
- 8) CIEEs;
- 9) Organizações Sociais;
- 10) Entidades de assistência e previdência de servidores;
- 11) Fundações de Apoio credenciadas pelo MEC;
- 12) Comitê Organizador dos Jogos do Pan;
- 13) Entidades cujo CNAE do CNPJ era 'cooperativa'" (fls. 16/17 e 21/22 do TC 027.206/2006-3)

Quanto à abordagem que permitisse responder à solicitação do Congresso Nacional, as seguintes considerações foram feitas:

"Para que se possa atender integralmente à solicitação do Congresso Nacional, o relatório de consolidação da FOC deverá contemplar uma abordagem relativa à atuação tanto do concedente quanto dos beneficiários dos recursos.

Sob o enfoque da regularidade dos repasses, deverá ser apresentada ao Congresso uma visão acerca dos procedimentos adotados na seleção das beneficiárias, na celebração dos instrumentos pactuados, no acompanhamento e fiscalização da execução do objeto, na análise das prestações de contas e na avaliação dos resultados obtidos. Todas essas questões já foram objeto de análise por parte do TCU, em especial nas duas últimas FOCs realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados às organizações não-governamentais (TC 003.067/2005-4 e TC 015.568/2005-1), oportunidade em que os procedimentos relativos aos repasses efetuados mediante convênio foram minuciosamente analisados, resultando em determinações que estão sendo monitoradas pela Adfis [atual Adplan]. O presente trabalho deverá complementar a abordagem feita anteriormente, dando ênfase à análise da atuação dos órgãos concedentes por ocasião das transferências realizadas por meio dos contratos de repasse e termos de parceria e privilegiando, com relação aos convênios, a análise daqueles celebrados com os órgãos não incluídos nas auditorias anteriores ou daqueles cuja vigência inicial é posterior às determinações expedidas pelo Tribunal, especialmente as do Acórdão TCU nº 2261/200S - Plenário. As informações obtidas durante a realização da FOC deverão ser acrescidas das decorrentes dos trabalhos que vêm sendo realizados no âmbito da Adfis, de modo a apresentar ao Congresso Nacional uma visão abrangente da sistemática de atuação dos órgãos responsáveis pela transferência dos recursos.

No que diz respeito à atuação das organizações não-governamentais deverão ser fornecidas ao Congresso Nacional informações que demonstrem se os recursos estão sendo aplicados em conformidade com as cláusulas ajustadas e com a legislação pertinente, bem como na finalidade para a qual foram repassados, uma vez que essa preocupação foi demonstrada na fundamentação que deu origem à solicitação de auditoria." (fls. 18 do TC 027.206/2006-3)

Ainda no esforço de delimitação do escopo do trabalho e de uma apropriada conceituação do objeto de controle, a Secex-RS aduziu:

"Para os fins desta auditoria, serão consideradas ONGs as organizações da sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, independente da forma jurídica adotada e cujas atividades sejam de benefício público, sendo consideradas na seleção da fiscalização o subconjunto de instituições que receberam recursos públicos federais repassados por meio de termo de convênio, contrato de repasse ou termo de parceria celebrados a partir de 2003, já que estão inseridas na jurisdição deste Tribunal.

Estima-se que haja cerca de 300 mil ONGs no Brasil [segundo estimativa de SERPA, Maria do Carmo Aboudib Varela. *In* Terceiro setor retrospectiva histórica, avanços e desafios. Espírito Santo (Estado). Ministério Público. Procuradoria-Geral de Justiça. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. Terceiro Setor: Fundações entidades de interesse social. Vitória: CEAF, 2004], ao passo que



na primeira seleção a equipe obteve cerca de 7.700 entidades financiadas por recursos federais, o que significa que somente cerca de 2,5% das ONGs recebem recursos federais.

Dentre as entidades que compõem o heterogêneo Terceiro Setor, estão incluídas as instituições denominadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) - e Organizações Sociais (OS).

(...)

A equipe incluiu as OSCIP na seleção, de forma a contemplar, em parte, o estabelecido no item 9.6.2 Acórdão TCU nº 2066/2006 - Plenário, já mencionado e, também, para atender ao que foi expressamente solicitado pelo Congresso Nacional."

(...)

Não houve inclusão de OS na amostra selecionada. A equipe de coordenação entendeu que tais organizações já possuem um adequado controle de suas ações, haja vista que, desde a Decisão TCU nº 592/1998 - Plenário, se firmou o entendimento de que as contas anuais das OS deverão ser submetidas a julgamento deste Tribunal. Há autores que sustentam, inclusive, que as OS não estão dotadas da necessária autonomia administrativa, não podendo sequer ser consideradas ONGs, podendo ser confundidas como 'braços' da atividade estatal, considerando que há participação do Poder Público na administração e previsão de cessão de bens, recursos e até de servidores. Além do mais, são poucas as organizações atualmente qualificadas como OS e a Solicitação do Congresso não foi específica a esse respeito." (fls. 19/20 do TC 027.206/2006-3)

Do subuniverso resultante, extraiu-se, por meio de amostra não-probabilística, 50 ONGs e 330 convênios, distribuídos por 14 estados. Após análise de viabilidade técnica e operacional, à Secex-SE, unidade técnica encarregada de conduzir o segmento da FOC ora relatado, foram atribuídos os seguintes instrumentos para compor o escopo de sua auditoria:

a) Entidade	b) Valores (R\$)	c) Quantidade de ajustes			
		d) Todos	e) CV	f) CR	g) TP
h) Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingo	i) 15.873.774	j) 15	k) 12	l) -	m) 3
n) Instituto e Centro de Formação e Assessoria Técnica na Agricultura Familiar do Estado de Sergipe	o) 406.554	p) 1	q) 1	r) -	s) -
t) Instituto Patativa do Assaré	u) 1.560.283	v) 2	w) 2	x) -	y) -
z) Centro de Capacitação Canudos (Cecac)	aa) 4.786.104	bb) 13	cc) 8	dd) 5	ee) -
ff) Sociedade Eunice Weaver de Aracaju	gg) 4.682.214	hh) 3	ii) 3	jj) -	kk) -

II) CV - convênio; CR - contrato de repasse; TP - termo de parceria.

A designação da equipe de auditoria e os prazos para realização das etapas do trabalho constam das Portarias nº 961/2007, de 6/8/2007 e nº 1015/2007, de 23/8/2007, ambas da Secex-SE. De acordo com essas portarias, o trabalho foi dimensionado para a consecução de suas etapas da seguinte forma:

planejamento: de 6/8/2007 a 17/8/2007;

execução: de 20/8/2007 a 14/9/2007;

relatório: de 17/9/2007 a 28/9/2007.

Transcrevo o resumo do relatório de auditoria de fls. 50 a 228. Não serão transcritos neste relatório, em particular, as seções "3- achados de auditoria" e "4 - outros fatos relevantes", que têm, naquilo que potencialmente produz alguma consequência, contrapartida na seção "6 - encaminhamento" (fls. 192 a 227), ou seja, 36 folhas somente de proposta de encaminhamento:

"RESUMO

Trata-se de auditoria realizada Fundação Nacional de Saúde - MS, Agência de Desenvolvimento do Nordeste - MI, Incra - Superintendência Regional/SE - MDA, Codevasf - Aracaju/SE - MI, Coordenação-Geral de Suporte Logístico - MI, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar -



SDT/MDA, Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - MCT, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - MME, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - PR e Instituto Brasileiro de Turismo – MTur, no período compreendido entre 06/8/2007 e 11/10/2007.

A presente auditoria teve por objetivo examinar a regularidade dos repasses de recursos efetuados por meio dos ajustes celebrados a partir do exercício de 2003, entre Governo Federal, inclusive suas autarquias e fundações, e organizações não-governamentais (ONGs) e organizações de sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se previamente questões de auditoria, que estão detalhadas na matriz de procedimentos, elaborada pela Secex-RS com a colaboração das demais secretarias executoras. Também elaborou-se uma matriz de possíveis achados aos quais aqueles procedimentos poderiam conduzir, tendo-se como critérios a legislação que rege o assunto e as deliberações anteriores do Tribunal, na qual acrescentou-se ainda análise indicativa das possíveis causas e efeitos para a ocorrência de tais situações e sugestões para as propostas de encaminhamento.

As matrizes formam a base e a estrutura do Sistema Fiscalis, utilizado pelas secretarias para elaboração do relatório de auditoria. O uso desta ferramenta visa a permitir uma adequada consolidação dos resultados.

O exame dos convênios foi realizado com base nos documentos dos processos de concessão e de prestação de contas disponíveis nos órgãos concedentes e nas entidades convenientes. Os trabalhos de campo nas entidades beneficiárias, em razão de restrições de cronograma e do elevado grau de dispersão física dos locais de execução dos seus objetos, em alguns casos, inclusive, fora do Estado, se fez de forma secundária. Nesse contexto, foram realizadas visitas na região de Canindé do São Francisco, local onde se concentram diversos assentamentos pretensamente beneficiados com as ações desses convênios, com o objetivo de confirmar informações obtidas nas análises dos processos e de adicionar um ou outro documento às evidências coligidas.

As principais constatações deste trabalho foram:

Inexistência de critérios previamente estabelecidos para seleção da entidade (Lei 11.439/2006, art. 36, I; Lei nº 11.178/2005, art. 35, I; Lei 10.934/2004, art. 34, I; Lei 10.707/2003, art. 32, I);

Seleção de entidade que não dispõe de condições para consecução do objeto ou atribuições estatutárias ou regimentais para executá-lo (IN STN nº 1/1997, art. 1º, §2º; Lei nº 4.320/1964, art. 17);

Ausência de transparência quanto aos recursos disponíveis para serem utilizados mediante descentralização, inclusive para entidades privadas.;

Desvio de finalidade na celebração (Decreto 825/93, art. 3º; IN STN nº 1/1997, art. 1º; art. 9º da Lei nº 9.790/99 e LDO - Das Vedações e das Transferências para o Setor Privado);

Falha na classificação da natureza de despesa em notas de empenho;

Plano de Trabalho incompleto sem as informações essenciais que demonstrem de forma, objetiva, clara e precisa o que se pretende obter ou realizar (Lei nº 8.666/1993, Art. 55, I e Art. 116, I; IN STN nº 1/1997, Art. 2º e Art. 7º, I);

Projeto Básico ausente, incompleto e/ou com informações insuficientes (IN STN nº 1/1997, Art. 2º, §§ 1º e 7º; Lei nº 8.666/1993, Art. 6º, IX);

Pareceres técnicos emitidos com fundamentos inconsistentes (IN STN nº 1/1997, art. 4º).;

Aprovação de celebração de convênios/termos de parceria/contrato de repasse e aditivos na ausência ou à revelia de pareceres técnicos/jurídicos ou dos documentos que deveriam suportar suas análises (IN STN nº 1/1997, art. 4º, I a IV, art. 5º; e § 1º; Lei nº 8.666/1993 art. 28 e 29 c/c art. 116);

Celebração de convênio à revelia das vedações do art. 5º da IN STN nº 1/1997 (mora, inadimplência e irregularidade fiscal ou com entidade privada de fins lucrativos ou com mais de uma instituição para o mesmo objeto).;

Aprovação de celebração de convênios/contratos de repasse e aditivos sem cláusulas essenciais ou com cláusulas inadmissíveis (IN STN Nº 1/1997 arts. 7º e 8º; Lei nº 9.790/99, art. 10, § 2º; Decreto nº 3.100/99, art. 8º, parágrafo único);



Ausência de elementos fundamentais no instrumento de Convênio;

Emissão de parecer favorável à celebração de convênios/termos de parceria/contrato de repasse e aditivos com base em Plano de Trabalho e/ou Projeto Básico deficiente, que não contenha as informações mínimas exigidas em lei (IN STN nº 1/1997, art. 2º, II a IV, e § 1º; Lei nº 8.666/1993 art. 116);

Contratação direta em desacordo com o previsto na legislação (Lei nº 8.666/1993, arts. 2º, 24, 25 e 26; Regulamento Próprio de Licitação da OSCIP);

Utilização de modalidade de licitação incorreta (Lei nº 8.666/1993, art. 23 e seu § 5º ; Regulamento Próprio de Licitação da OSCIP);

Ausência de cotação de preços nas despesas efetuadas mediante dispensa de licitação;

Falhas formais nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Regulamento Próprio de Licitação da OSCIP);

Contratação direta de bens e serviços sem que tenham sido atendidos os procedimentos estabelecidos em lei.;

Inviabilidade de aferir os preços de serviços contratados pelo Conveniente.;

Sobrepço dos bens adquiridos ou obras/serviços contratados (Lei nº 8.666/1993, art. 3º; art. 15, V; art. 43, IV; Regulamento Próprio de Licitação da OSCIP);

Indícios de licitação montada (Lei nº 8.666/1993, art. 90);

Incompatibilidade entre o que foi efetivamente realizado e as especificações ajustadas do Plano de Trabalho (Arts. 22 c/c arts. 2º, IV e 7º, I e III; art. 8º, V e VI, e art. 15 da IN STN Nº 1/1997; Lei nº 8.666/1993, art. 66 c/c o art. 116);

Deficiência de acompanhamento e fiscalização pelo órgão concedente ou seu preposto;

Indício de fraude nos atestos de execução do objeto do Contrato de Repasse;

Ausência de recolhimento dos encargos sociais e tributários (Lei nº 8.666/1993, art. 71 c/c art. 116).;

Despesa realizada não está incluída no objeto do convênio celebrado;

Inexecução ou execução parcial do objeto pactuado (IN STN nº 1/1997, arts. 22; Lei nº 8.666/1993, art. 66 c/c art. 116);

Deficiência de acompanhamento e fiscalização pelo órgão do Poder Público e/ou pelos Conselhos de Políticas Públicas (Lei nº 9.790/99, art. 11);

Deficiência de análise dos resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria (Lei nº 9.790/99, art. 11, § 1º e Decreto nº 3.100/99, art. 20);

Não atingimento das metas e dos objetivos do convênio/termo de parceria/contrato de repasse (Decreto 93.872/1986, art. 66);

Ausência de instrumentos de avaliação dos resultados dos convênios/termos de parceria/contratos de repasse (Decreto 93.872/1986, art. 54 e art. 66);

Movimentação irregular da conta específica do convênio/termo de parceria/contrato de repasse (IN STN nº 1/1997, art. 20, *caput*; Decreto 3.100/99, art. 14);

Comprovantes fiscais sem identificação do convênio/contrato de repasse (IN STN nº 1/1997, art. 30);

Serviço ou Produto prestado não está devidamente discriminado na nota fiscal que comprova seu fornecimento;

Indício de fraude nos pagamentos e documentos comprobatórios (Código Penal, art. 299; IN STN nº 1/1997, art. 20, *caput* c/c art. 30, *caput*);

Comprovante de despesa com prestação de serviços ou aquisição de bens mediante documento sem validade fiscal;

Comprovação de despesas com documentos ilegítimos - notas frias ou já utilizados em outros convênios/termos de parceria/contratos de repasse (IN STN nº 1/1997, art. 30, *caput*; Código Penal, art. 299);

Ausência de extratos bancários em prestação de contas parcial;

Beneficiário de despesa diverso dos emitentes das notas fiscais;



Comprovação de despesas com notas fiscais produzidas por empresa gráfica descadastrada junto ao fisco estadual;

Comprovação de despesas com documentos ilegítimos - Notas Fiscais sem atesto da supervisão do Concedente, e em nome de pessoas estranhas à execução do objeto.;

Contrapartida não executada conforme pactuado (IN STN nº 1/1997, art. 2º, V, 7º, II, e 22);

Análise intempestiva das prestações de contas (IN STN nº 1/1997, art. 31 e art. 35);

Ausência de análise da prestação de contas final no prazo previsto em norma;

Ausência da prestação de contas parcial nos autos do processo;

Pareceres técnico/financeiro incompatíveis com os elementos presentes no processo (IN STN nº 1/1997, art. 31, §1º; Lei 8.443/1992, art. 8º);

Omissão do órgão/entidade no dever de suspender a liberação de parcelas do convênio/termo de parceria/contrato de repasse (IN STN nº 1/1997, art. 21, §§ 4º; Lei nº 8.666/1993, art. 116, § 3º e Decreto nº 93.872/1986, art. 51);

Aceitação de despesas não permitidas (IN STN nº 1/1997, art. 31, §4º e art. 38, II; Lei nº 9.790/1999, art. 11);

Omissão do órgão/entidade no dever de instaurar Tomada de Contas Especial (IN STN nº 1/1997, art. 31, §§ 4º, 5º e 6º e arts. 37 e 38; Lei 8.443/1992, art. 8º);

Omissão do órgão/entidade no dever de rescindir o convênio/termo de parceria/contrato de repasse (IN STN nº 1/1997, arts. 36; Lei nº 8.666/1993, art. 78 c/c art. 116);

Falta de segregação de funções;

Indício de que recursos do convênio estejam sendo utilizados para pagamento de servidores públicos federais em serviços de consultoria.;

Incompatibilidade entre o que foi efetivamente realizado e as especificações ajustadas do Plano de Trabalho (art. 8º, IV e V da IN STN Nº 1/1997; Lei nº 8.666/1993, art. 66 c/c o art. 116).

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 20.684.369,50 (vinte milhões seiscentos e oitenta e quatro mil, trezentos e sessenta e nove reais e cinquenta centavos). Dos 34 (trinta e quatro) instrumentos de repasse constantes da amostra, inicialmente selecionada, foram fiscalizados 8 convênios, 2 termos de parceria e 2 contratos de repasse, a saber:

a) CENTRO DE CAPACITAÇÃO DE CANUDOS: CV 13.000/2004, CV 1000/2003, CR 169801-44/2004, CR 169932-27/2004

b) INSTITUTO PATATIVA DO ASSARÉ: CV/SE 1.000/2005;

c) SOCIEDADE EUNICE WEAVER DE ARACAJU: CV 038/05;

d) INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNOLÓGICO DE XINGÓ: TP 13.0004.00/2005, TP 13.0013.00/2006, CV 30/2004, CV 4.93.05.0011-00/2005 e CV 5.98.2004.008-00/2004.

e) CENTRO DE FORMACAO E ASSESSORIA TECNICA NA AGRICULTURA: CV 19.000/2004.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar glosa ou impugnação de despesa, elevação da arrecadação, aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica, compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto, ressarcimento de valor imputado como débito, correção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto contratado, incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo, melhoria na forma de atuação, recolhimento de multa, redução de valor contratual e melhoria nos controles internos.

As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam audiência de responsável, citação de responsável, determinação a órgão/entidade, diligência a órgão/entidade e recomendação a órgão/entidade.

1 - APRESENTAÇÃO

A presente auditoria foi realizada sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC, cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados. Esta sistemática de fiscalização tem por objetivo avaliar, de forma abrangente e integrada, um tema, programa ou ação de governo, visando a traçar um quadro geral das situações verificadas,



identificar irregularidades mais comuns e relevantes e propor aperfeiçoamento nos mecanismos de controle, no arcabouço legal e/ou no modelo de execução de programa/ação, de responsabilidade de um ou de vários órgãos federais.

A formulação do planejamento, a orientação dos trabalhos de execução e a consolidação dos resultados ficou a cargo da Secretaria de Controle Externo do Rio Grande do Sul - Secex-RS.

O presente relatório, juntamente com os demais produzidos pelas outras secretarias de controle externo, foram gerados por meio do programa eletrônico FISCALIS EXECUÇÃO.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Despacho de 11/06/2007 do Min. Benjamin Zymler (TC 027.206/2006-3), realizou-se auditoria em processos cujos órgãos concedentes foram os seguintes: Fundação Nacional de Saúde - MS, Agência de Desenvolvimento do Nordeste - MI, Incra - Superint. Regional/SE - MDA, Codevasf - Aracaju/SE - MI, Coordenação-Geral de Suporte Logístico - MI, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - SDT/Mda, Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - MCT, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - MME, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - PR e Instituto Brasileiro de Turismo - Mtur, no período compreendido entre 06/8/2007 e 11/10/2007.

As razões que motivaram a auditoria foram: solicitação do Congresso Nacional, com vistas a examinar a regularidade dos repasses de recursos pelo Governo Federal para ONG's e OSCIP's; o crescente aumento de recursos repassados a estas entidades, sem o correspondente crescimento da estrutura de avaliação, fiscalização e acompanhamento das parcerias firmadas; e os resultados de trabalhos de fiscalização realizados por este Tribunal anteriormente, que apontaram a alta incidência de malversação dos recursos transferidos a ONG's.

2.2 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo examinar a regularidade dos repasses de recursos efetuados por meio dos ajustes celebrados a partir do exercício de 2003, entre Governo Federal, inclusive suas autarquias e fundações, e Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1 - A escolha da OSCIP/ONG foi feita com base em critérios objetivos, com adequada motivação e a publicidade?

2 - O objeto do convênio/termo de parceria/contrato de repasse pactuado é compatível com o objetivo do programa, com a finalidade da ação orçamentária a que se vincula e com os critérios de transferência ao setor privado na respectiva LDO?

3 - O Plano de Trabalho contém as informações obrigatórias e a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido?

4 - Houve adequada apreciação do texto das minutas do convênio/termos de parceria/contrato de repasse e de seus aditivos pelos setores técnico e jurídico do órgão/entidade repassador?

5 - Nas aquisições de bens e nas contratações de obras/serviços, são observadas as modalidades de licitação pertinentes ou, em caso de dispensas e inexigibilidades, são observados os procedimentos ?

6 - O tratamento dispensado aos licitantes e/ou possíveis interessados nas licitações é isonômico?

7 - Os preços dos bens adquiridos e dos serviços/obras contratados são compatíveis com os praticados no mercado?

8 - Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos entre as empresas ou entre essas e a Administração?

9 - O objeto do convênio/termo de parceria/contrato de repasse está sendo integralmente realizado e os bens adquiridos e os serviços e obras contratados estão sendo efetivamente recebidos/executados e de acordo com as especificações e exigências legais?



10 - A execução do objeto do termo de parceria está sendo acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público e pelos conselhos de políticas públicas das áreas de atuação correspondentes, e os resultados atingidos estão sendo analisados por comissão de avaliação?

11 - Os resultados obtidos são compatíveis com os propósitos do convênio/termo de parceria/contrato de repasse?

12 - Os recursos liberados foram depositados e geridos em conta bancária específica?

13 - A movimentação dos recursos na conta específica está corretamente respaldada por documentos idôneos que comprovam a prestação dos serviços/entrega de materiais?

14 - A contrapartida prevista no termo de convênio está adequadamente sendo executada?

15 - A análise da prestação de contas pela unidade técnica é feita de forma consistente e tempestiva?

16 - Foram adotadas as medidas previstas nas normas aplicáveis (glosa de despesas, rescisão/suspensão do convênio, instauração de tomada de contas especial), em caso de irregularidades na prestação de contas?

17 - A outorga de qualificação como OSCIP pelo Ministério da Justiça atende aos requisitos legais e regulamentares?

18 - A OSCIP encaminhou a prestação de contas anual e essa foi devidamente analisada pelo Ministério da Justiça?

19 - A remuneração paga aos dirigentes e servidores está de acordo com os requisitos legais associados à qualificação e à obtenção de vantagens fiscais da OSCIP?

2.3 - Metodologia utilizada

As questões de auditoria estão detalhadas na matriz de procedimentos, elaborada pela Secex-RS com a colaboração das demais Secretarias executoras. Também elaborou-se uma matriz de possíveis achados aos quais aqueles procedimentos poderiam conduzir, tendo-se como critérios a legislação que rege o assunto e as deliberações anteriores do Tribunal, na qual acrescentou-se ainda análise indicativa das possíveis causas e efeitos para a ocorrência de tais situações e sugestões para as propostas de encaminhamento.

As matrizes formam a base e a estrutura do sistema Fiscalis, utilizado pelas secretarias para elaboração do relatório de auditoria. O uso desta ferramenta visa a permitir uma adequada consolidação dos resultados.

O exame dos convênios foi realizado com base nos documentos dos processos de concessão e de prestação de contas disponíveis nos órgãos concedentes e nas entidades convenientes. Os trabalhos de campo nas entidades beneficiárias, em razão de restrições de cronograma, se fez de forma secundária. Foram realizadas visitas com o objetivo de confirmar informações obtidas nas análises dos processos e de adicionar um ou outro documento às evidências coligidas.

(...)

2.5 - VRF [Valor dos recursos fiscalizados]

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 20.684.369,50. Dos 34 instrumentos de repasse constantes da amostra, inicialmente selecionada, foram fiscalizados os 12 instrumentos a seguir apontados por entidade conveniente:

a) CENTRO DE CAPACITAÇÃO DE CANUDOS (CNPJ: 00.336.154/0001-59): CV 13.000/2004 (fls. 104/113, anexo 2), CV 1000/2003 (fls. 65/73, anexo 3), CR 169801-44/2004 (fls. 103/107, anexo 1), CR 169932-27/2004 (fls. 6/11, anexo 1);

b) INSTITUTO PATATIVA DO ASSARÉ (CNPJ: 07.126.173/0001-08): CV/SE 1.000/2005 (fls. 8/15b, anexo 4);

c) SOCIEDADE EUNICE WEAVER DE ARACAJU (CNPJ: 13.042.387/0001-90): CV 038/05 (fls. 2158/2166, anexo 3);

d) INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNOLÓGICO DE XINGÓ (CNPJ: 03.357.319/0001-67): TP 13.0004.00/2005 (fls. 1070/1075, anexo 3), TP 13.0013.00/2006 (fls. 1938/1941, anexo 3), CV 30/2004 (fls. 393/399, anexo 1), CV 4.93.05.0011-00/2005 (fls. 157/165, anexo 1) e CV 5.98.2004.008-00/2004 (fls. 167/176, anexo 1).



e) CENTRO DE FORMACAO E ASSESSORIA TECNICA NA AGRICULTURA (CNPJ: 07.138.808/0001-89): CV 19.000/2004 (fls. 204, anexo 1).

(...)

2.7 - Processos conexos

- TC nº 026.949/2006-4 - Trata-se de representação oferecida pela Secex-SE com base em informações encaminhadas ao TCU, nas quais o subscritor manifesta preocupação 'quanto ao crescente volume de recursos do orçamento público repassados às organizações da sociedade civil'. Os fatos narrados na denúncia referem-se a convênios firmados entre estas entidades e a Superintendência Estadual do Incra em Sergipe - Incra/SR-23.

O Exmo. Ministro Aroldo Cedraz acolheu a representação e autorizou a realização das diligências e inspeções que se fizessem necessárias. Uma vez que o objeto da representação confunde-se com o da presente auditoria, aqueles autos devem ser apensados ao presente processo. - TC nº 007.880/2007-4 - Trata-se de representação da Secex-SE oferecida em razão de matéria publicada no Jornal da Cidade nos dias 11 e 12 de dezembro de 2005. A denúncia da imprensa versava, entre outras, sobre irregularidades na execução do Convênio nº 13000/2004, objeto de fiscalização nesta FOC, entre elas a ausência da efetiva execução dos serviços por parte da entidade conveniente.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

(...)

4 - OUTROS FATOS RELEVANTES

(...)

5 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria nº 6, 17, 18 e 19 formuladas para esta fiscalização.

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1 Ausência de transparência quanto aos recursos disponíveis para serem utilizados mediante descentralização, inclusive para entidades privadas. (item 3.3)

Inexistência de critérios previamente estabelecidos para seleção da entidade (Lei nº 11.439/2006, art.36, I; Lei nº 11.178/2005, art. 35, I; Lei nº 10.934/2004, art. 34, I; Lei nº 10.707/2003, art. 32, I) (item 3.1)

Seleção de entidade que não dispõe de condições para consecução do objeto ou atribuições estatutárias ou regimentais para executá-lo (IN STN nº 1/1997, art. 1º, §2º; Lei nº 4.320/1964, art. 17) (item 3.2)

Questão 2 Desvio de finalidade na celebração (Decreto 825/93, art. 3º; IN STN nº 1/1997, art. 1º; art. 9º da Lei nº 9.790/99 e LDO - Das Vedações e das Transferências para o Setor Privado) (item 3.4)

Falha na classificação da natureza de despesa em notas de empenho (item 3.5)

Questão 3 Plano de Trabalho incompleto sem as informações essenciais que demonstrem de forma, objetiva, clara e precisa o que se pretende obter ou realizar (Lei nº 8.666/1993, Art. 55, I e Art. 116, I; IN STN nº 1/1997, Art. 2º e Art. 7º, I) (item 3.6)

Projeto Básico ausente, incompleto e/ou com informações insuficientes (IN STN nº 1/1997, Art. 2º, §§ 1º e 7º; Lei nº 8.666/1993, Art. 6º, IX) (item 3.7)

Questão 4 Aprovação de celebração de convênios/contratos de repasse e aditivos sem cláusulas essenciais ou com cláusulas inadmissíveis (IN STN nº 1/1997 arts. 7º e 8º; Lei nº 9.790/99, art. 10, § 2º; Decreto nº 3.100/99, art. 8º, parágrafo único) (item 3.11)

Aprovação de celebração de convênios/termos de parceria/contrato de repasse e aditivos na ausência ou à revelia de pareceres técnicos/jurídicos ou dos documentos que deveriam suportar suas análises (IN STN nº 1/1997, art. 4º, I a IV, art. 5º; e § 1º; Lei nº 8.666/1993 art. 28 e 29 c/c art. 116) (item 3.9)

- Ausência de elementos fundamentais no instrumento de Convênio (item 3.12)
 Celebração de convênio à revelia das vedações do art. 5º da IN STN nº 1/1997 (mora, inadimplência e irregularidade fiscal ou com entidade privada de fins lucrativos ou com mais de uma instituição para o mesmo objeto). (item 3.10)
 Emissão de parecer favorável à celebração de convênios/termos de parceria/contrato de repasse e aditivos com base em Plano de Trabalho e/ou Projeto Básico deficiente, que não contenha as informações mínimas exigidas em lei (IN STN nº 1/1997, art. 2º, II a IV, e § 1º; Lei nº 8.666/1993 art. 116) (item 3.13)
 Pareceres técnicos emitidos com fundamentos inconsistentes (IN STN nº 1/1997, art. 4º). (item 3.8)
-
- Questão 5 Ausência de cotação de preços nas despesas efetuadas mediante dispensa de licitação (item 3.16)
 Contratação direta de bens e serviços sem que tenham sido atendidos os procedimentos estabelecidos em lei. (item 3.18)
 Contratação direta em desacordo com o previsto na legislação (Lei nº 8.666/1993, arts. 2º, 24, 25 e 26; Regulamento Próprio de Licitação da OSCIP) (item 3.14)
 Falhas formais nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Regulamento Próprio de Licitação da OSCIP) (item 3.17)
 Utilização de modalidade de licitação incorreta (Lei nº 8.666/1993, art. 23 e seu § 5º ; Regulamento Próprio de Licitação da OSCIP) (item 3.15)
-
- Questão 7 Inviabilidade de aferir os preços de serviços contratados pelo Conveniente. (item 3.19)
 Sobrepreço dos bens adquiridos ou obras/serviços contratados (Lei nº 8.666/1993, art. 3º; art. 15, V; art. 43, IV; Regulamento Próprio de Licitação da OSCIP) (item 3.20)
-
- Questão 8 Indícios de licitação montada (Lei nº 8.666/1993, art. 90) (item 3.21)
-
- Questão 9 Ausência de recolhimento dos encargos sociais e tributários (Lei nº 8.666/1993, art. 71 c/c art. 116). (item 3.25)
 Deficiência de acompanhamento e fiscalização pelo órgão concedente ou seu preposto (item 3.23)
 Despesa realizada não está inclusa no objeto do convênio celebrado (item 3.26)
 Incompatibilidade entre o que foi efetivamente realizado e as especificações ajustadas do Plano de Trabalho (Arts. 22 c/c arts. 2º, IV e 7º, I e III; art. 8º, V e VI, e art.15 da IN STN Nº 1/1997; Lei nº 8.666/1993, art. 66 c/c o art. 116) (item 3.22)
 Indício de fraude nos atestos de execução do objeto do Contrato de Repasse (item 3.24)
 Inexecução ou execução parcial do objeto pactuado (IN STN nº 1/1997, arts. 22; Lei nº 8.666/1993, art. 66 c/c art. 116) (item 3.27)
-
- Questão 10 Deficiência de acompanhamento e fiscalização pelo órgão do Poder Público e/ou pelos Conselhos de Políticas Públicas (Lei nº 9.790/99, art. 11) (item 3.28)
 Deficiência de análise dos resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria (Lei nº 9.790/99, art. 11, § 1º e Decreto nº 3.100/99, art. 20) (item 3.29)
-
- Questão 11 Ausência de instrumentos de avaliação dos resultados dos convênios/termos de parceria/contratos de repasse (Decreto 93.872/1986, art. 54 e art. 66) (item 3.31)
 Não atingimento das metas e dos objetivos do convênio/termo de parceria/contrato de repasse (Decreto 93.872/1986, art. 66) (item 3.30)
-

-
- Questão 12 Movimentação irregular da conta específica do convênio/termo de parceria/contrato de repasse (IN STN nº 1/1997, art.20, *caput*; Decreto 3.100/99, art. 14) (item 3.32)
-
- Questão 13 Ausência de extratos bancários em prestação de contas parcial (item 3.38)
 Beneficiário de despesa diverso dos emitentes das notas fiscais (item 3.39)
 Comprovante de despesa com prestação de serviços ou aquisição de bens mediante documento sem validade fiscal (item 3.36)
 Comprovantes fiscais sem identificação do convênio/contrato de repasse (IN STN Nº 1/1997, art. 30) (item 3.33)
 Comprovação de despesas com documentos ilegítimos - Notas Fiscais sem atesto da supervisão do Concedente, e em nome de pessoas estranhas à execução do objeto. (item 3.41)
 Comprovação de despesas com documentos ilegítimos - notas frias ou já utilizados em outros convênios/termos de parceria/contratos de repasse (IN STN nº 1/1997, art. 30, *Caput*; Código Penal, art. 299)) (item 3.37)
 Comprovação de despesas com notas fiscais produzidas por empresa gráfica descadastrada junto ao fisco estadual. (item 3.40)
 Indício de fraude nos pagamentos e documentos comprobatórios (Código Penal, art. 299; IN STN nº 1/1997, art. 20, *caput* c/c art. 30, *caput*) (item 3.35)
 Serviço ou Produto prestado não está devidamente discriminado na nota fiscal que comprova seu fornecimento (item 3.34)
-
- Questão 14 Contrapartida não executada conforme pactuado (IN STN nº 1/1997, art.2º, V, 7º, II, e 22) (item 3.42)
-
- Questão 15 Análise intempestiva das prestações de contas (IN STN nº 1/1997, art. 31 e art. 35) (item 3.43)
 Ausência de análise da prestação de contas final no prazo previsto em norma (item 3.44)
 Pareceres técnico/financeiro incompatíveis com os elementos presentes no processo (IN STN nº 1/1997, art.31, §1º; Lei 8.443/1992, art. 8º) (item 3.45)
-
- Questão 16 Aceitação de despesas não permitidas (IN STN nº 1/1997, art. 31, §4º e art. 38, II; Lei nº 9.790/1999, art. 11) (item 3.47)
 Omissão do órgão/entidade no dever de instaurar Tomada de Contas Especial (IN STN nº 1/1997, art.31, §§ 4º, 5º e 6º e arts. 37 e 38; Lei 8.443/1992, art. 8º) (item 3.48)
 Omissão do órgão/entidade no dever de rescindir o convênio/termo de parceria/contrato de repasse (IN STN nº 1/1997, arts. 36; Lei nº 8.666/1993, art. 78 c/c art. 116) (item 3.49)
 Omissão do órgão/entidade no dever de suspender a liberação de parcelas do convênio/termo de parceria/contrato de repasse (IN STN nº 1/1997, art.21, §§ 4º; Lei nº 8.666/1993, art. 116, § 3º e Decreto nº 93.872/1986, art. 51) (item 3.46)
-

Foram identificados, ainda, em Outros Fatos Relevantes os seguintes achados:

Falta de segregação de funções (item 4.1)

Indício de que recursos do convênio estejam sendo utilizados para pagamento de servidores públicos federais em serviços de consultoria. (item 4.2)

Diante dos achados de auditoria apresentados, conclui-se que em todas as fases do convênio, desde a seleção do conveniente até a análise da prestação de contas por parte do concedente, foram detectadas falhas formais e irregularidades. Para saneamento daquelas, considera-se suficientes a determinação e a recomendação de adoção de algumas ações visando à correção de algumas impropriedades ou à melhoria em procedimentos e normas. Já em relação às irregularidades detectadas, foram propostas audiências e



citações para que os devidos responsáveis apresentem suas justificativas, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, esculpidos no art. 5º, inciso LX, da Constituição da República.

De maneira geral, na amostra analisada, concluiu-se que:

a) quanto ao processo de escolha da ONG/OSCIP, constatou-se a ausência de transparência quanto aos recursos disponíveis para serem utilizados mediante descentralização, inclusive para entidades privadas; a inexistência de critérios previamente estabelecidos para a seleção da ONG/OSCIP com quem será firmado o ajuste, desrespeitando-se desde 2003 as exigências estipuladas nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs); e a celebração de convênios com ONGs que não dispunham de condições para a consecução do objeto. Conclui-se, portanto, que a escolha dessas entidades em sua grande maioria foi realizada com base em critérios objetivos, com adequada motivação e publicidade.

b) quanto ao objeto do ajuste, verificou-se que, apesar de os objetos dos ajustes estarem diretamente relacionados com o objetivo do programa, com a finalidade da ação orçamentária a que se vincula, não atendeu aos critérios de transferência ao setor privado, isto é, foram desrespeitadas as vedações e desatendidas as exigências constantes das LDOs, desde 2003, para as transferências para o setor privado.

c) quanto aos planos de trabalhos dos ajustes, apurou-se vários planos incompletos, às vezes com projetos básicos inexistentes ou incompletos também, prejudicando a demonstração de forma objetiva, clara e precisa do que se pretendia obter ou realizar, impedindo, assim, em muitos casos, a verificação da legalidade e economicidade da execução das ações colimadas.

d) quanto à atuação do concedente na análise prévia dos ajustes, em geral houve correta atuação, embora tenham sido verificadas, em alguns ajustes, várias falhas, a exemplo de aprovação sem cláusulas essenciais ou com cláusulas inadmissíveis; outros foram aprovados na ausência ou à revelia de pareceres técnicos e/ou jurídicos; e até mesmo casos de pareceres técnicos emitidos com fundamentos inconsistentes.

e) quanto às aquisições de bens e às contratações de obras e serviços, constatou-se muitas despesas efetuadas mediante dispensa de licitação sem prévia cotação de preços; contratação direta de bens e serviços sem atender os procedimentos legais; uso de modalidade de licitação incorreta; sobrepreço de de serviços contratados; e indícios de licitação montada.

f) em relação à efetiva execução do objeto do ajuste, foram apuradas várias irregularidades, conforme se verifica nos achados de auditoria relativos à questão 9.

g) quanto ao acompanhamento e fiscalização dos termos de parceria, nos dois casos analisados constatou-se deficiências, tanto no atraso de instituir-se o respectivo Conselho de Políticas Públicas, quanto na própria forma de atuação desse conselho.

h) em referência aos resultados obtidos, conclui-se, de maneira geral, pela inexistência de instrumentos de avaliação dos resultados dos ajustes e, em casos de serviços, da própria realização das etapas previstas, diante da natureza dos serviços prestados, a exemplo de eventos de capacitação e serviços de assistência técnica.

j) já relativamente à movimentação dos recursos na conta bancária específica, verificou-se várias impropriedades e irregularidades, algumas de natureza grave, a exemplo de fortes indícios de utilização de notas fiscais frias para comprovar despesas e de fraudes nos pagamentos e documentos comprobatórios. Para maiores informações, consulte-se os achados referentes às questões de auditoria 12 e 13.

l) quanto à execução da contrapartida, em geral não foi detectada falha relevante.

m) no que concerne à análise das prestações de contas pela unidade técnica do concedente, percebeu-se recorrência de problemas quanto ausência ou intempestividade dessa análise, quer em relação às prestações de contas parciais, quer às finais. Ademais, em um convênio celebrado pelo Incra, observou-se, na análise da prestação de contas, pareceres técnico-financeiros incompatíveis com os elementos presentes.

n) no que tange à adoção de medidas legais em caso de constatação de irregularidades na prestação de contas, constatou-se em apenas um convênio do Incra a aceitação de despesas não permitidas, omissão no dever de suspender a liberação de recursos, rescindir o convênio e instaurar tomada de contas especial.



o) quanto à análise da outorga de qualificação de uma OSCIP, não se verificou nenhum desatendimento a requisitos legais ou regulamentares.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar glosa ou impugnação de despesa, elevação da arrecadação, aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica, compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto, ressarcimento de valor imputado como débito, correção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto contratado, incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo, melhoria na forma de atuação, recolhimento de multa, redução de valor contratual e melhoria nos controles internos.

6 - ENCAMINHAMENTO

Diante de todo o exposto, encaminha-se o presente processo à consideração superior, lembrando que deve ser encaminhado à Coordenação Nacional da fiscalização (SECEX-RS) antes de ser remetido ao Ministro-Relator, com a proposta de que:

I) Considerando que há proposta de audiência a diversos responsáveis, de diligência e de citação, e objetivando se obter um quadro mais amplo das irregularidades, envolvendo débito, cometidas por conveniente, com fulcro no art. 47 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 37 da Resolução nº 191/2006, as citações e audiências relativas aos convênios celebrados com o Centro de Capacitação Canudos - CECAC sejam realizadas em processo apartado de tomada de contas especial, extraíndo-se as peças necessárias do presente processo (permanecendo neste processo a análise das demais audiências, diligência e determinações propostas), para a adoção das seguintes medidas:

1.1) Com base no art. 12, I e II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 202, I e II, do Regimento Interno, a citação solidária de Carlos Antônio de Siqueira Fontenele (CPF 132.276.611-87), Superintendente Regional do Incra/SR-23; Gileno Damascena Silva (CPF 609.988.305-34), Coordenador Geral do CECAC durante os exercícios de 2003 e 2004; e Domingos Sávio de Oliveira (CPF 062.449.633-34), Assegurador do Convênio nº 01000/2003, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, promovam o recolhimento aos cofres do Incra das importâncias abaixo identificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir das datas especificadas, ou apresentem suas alegações de defesa em decorrência das irregularidades a seguir descritas, relativa ao Convênio nº 01000/2003:

Data Valor (R\$)

11/8/2003 152.751,00

27/11/2003 149.394,00

30/12/2003 75.536,25

TOTAL NOMINAL 377.681,25

a) Pelo não atingimento das metas e objetivos do objeto desse convênio, e pela existência de fortes evidências quanto à ocorrência de desvios de finalidade dos recursos repassados, verificados pelos seguintes fatos:

a.1) O parecer técnico emitido pelos asseguradores do Incra responsáveis pela fiscalização desse convênio, em 17/2/2004, concluiu de forma inequívoca, ratificando o entendimento da equipe, pela baixa efetividade dos resultados obtidos, nos seguintes termos:

'(...). Após discussões com o grupo de asseguradores, entendeu-se que os itens abaixo continuam na mesma situação ou seja:

- A Assistência Técnica prestada está deficiente, principalmente no que toca a sua efetividade;
- Necessidade de melhor detalhamento no Relatório Técnico;
- Condições de transporte deficitárias;
- Relação de Técnicos constantes nos autos diferente da real situação de campo'.

A despeito da taxatividade desse parecer, e mesmo tendo sido um dos seus signatários, o Sr. Domingos Sávio de Oliveira emitiu parecer favorável aos serviços de Assistência Técnica prestados no âmbito desse convênio, em 08/11/2004 (subitem 3.30).

a.2) Nesse convênio, a quase integralidade das movimentações de recursos realizada não se deu pelas formas autorizadas pelo art. 20 da IN/STN nº 1/1997. Além dos pagamentos efetuados em espécie,



foram também utilizadas outras modalidades não permitidas pelo mencionado normativo. (...) (subitem 3.32);

a.3) ausência de definição adequada das metas do convênio. O plano de trabalho possui metas mal definidas, de forma a impossibilitar a avaliação posterior do pacto (subitem 3.6);

I.2) Com base no art. 12, I e II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 202, I e II, do Regimento Interno, a citação solidária de Carlos Antônio de Siqueira Fontenele (CPF 132.276.611-87), Superintendente Regional do Incra/SR-23; Gileno Damascena Silva (CPF 609.988.305-34), Coordenador Geral do CECAC durante os exercícios de 2004 a 2005; e Domingos Sávio de Oliveira (CPF 062.449.633-34), Assegurador do Convênio nº 13000/2004, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, promovam o recolhimento aos cofres do Incra das importâncias abaixo identificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir das datas especificadas, ou apresentem suas alegações de defesa em decorrência das irregularidades a seguir descritas, relativas ao Convênio nº 13000/2004:

Data Valor (\$)

14/12/2004 163.840,00

22/04/2005 776.960,00

08/11/2005 582.720,00

TOTAL NOMINAL 1.523.520,00

a) movimentação indevida dos recursos vinculados ao convênio, em desacordo com o previsto no art. 20 da IN STN nº 1/1997. Verificou-se que, após a liberação do bloqueio dos recursos pelo Incra/SR-23, o CECAC efetuou, em diversas situações, o saque em espécie dos recursos, inclusive para efetuar o pagamento dos prestadores de serviços, ou efetuou transferências diversas de forma que não tenha restado identificado o credor. (...) (subitem 3.32.5);

b) ausência de definição adequada das metas do convênio. O plano de trabalho possui metas mal definidas, de forma a impossibilitar a avaliação posterior do pacto (subitem 3.6);

c) pelo não atingimento do objeto do convênio, verificado pelos seguintes fatos (subitem 3.30):

c.1) não foram colacionados aos autos assinaturas dos cursos supostamente ofertados, material didático, fotos ou quaisquer outros elementos de convicção que pudessem comprovar a execução das atividades necessárias ao atingimento do objeto;

c.2) mediante parecer da procuradoria jurídica, de 20/10/2005, o Sr. Procurador Roberto Vilas-Boas Monte informou que 'NADA nos autos comprovam que alguma das famílias beneficiárias dos serviços estejam, de fato, recebendo qualquer assistência por parte das equipes técnicas (...)';

c.3) nos dias 11 e 12 de dezembro de 2005, o Jornal da Cidade publicou matéria que denunciava a ausência da prestação de assistência técnica, objeto do presente Convênio. Segundo a matéria, um técnico do CECAC estaria recolhendo propina para incluir os colonos do Assentamento Bela Vista (Indiaroba/SE) no Programa. O técnico do CECAC - Reginaldo Almeida de Jesus - concedeu entrevista ao Jornal informando que a entidade dispõe de poucos técnicos e que o Incra não teria repassado as verbas. O Jornal ainda informa que 'percorreu os assentamentos e colheu depoimentos de diversos colonos que se queixaram da falta de assistência técnica';

c.4) técnicos desta Corte de Contas, entre os dias 10 a 12 de setembro do corrente ano, em companhia do engenheiro civil do Incra/SR-23, o Sr. Paulo Alberto e Silva Mororó, visitaram os assentamentos Jacaré-Curituba, Nova Vida, Maria Feitosa, Florestan Fernandes, e Mandacaru, quando foram entrevistados diversos colonos. Na ocasião, identificou-se que a conveniente não prestou assessoria técnica satisfatoriamente em nenhum dos assentamentos visitados. A maior parte dos colonos informou que, ou nunca recebeu assistência técnica, seja por meio de cursos ou seminários, ou recebeu a visita do técnico do CECAC apenas uma vez no período compreendido entre dezembro de 2003 a junho de 2006. Nenhum dos assentados entrevistados informou ter participado de qualquer curso de capacitação;

c.5) agrava a situação o fato de ter o Incra recentemente firmado o Convênio nº 1000/2006, com a União das Associações de Cooperação Agrícola do Assentamento Jacaré-Curituba - UNITUBA, tendo por objetivo 'a construção de obras de infra-estrutura física, capacitação e a prestação de serviço de assistência técnica no Projeto de Assentamento Jacaré-Curituba'. Consta do Projeto Básico que suporta a



celebração deste Convênio a seguinte informação: 'A assistência técnica surgiu no ano de 2001, através do CECAC - Centro de Capacitação Canudos, (...) porém essa assistência nunca foi suficiente e adequada para efetivamente atender a contento os assentados'. Em seguida, surge no documento a informação de que 'As famílias assentadas no PAJC [Projeto de Assentamento Jacaré-Curituba] há cerca de 8 anos praticamente não receberam qualquer tipo de capacitação'. Também consta que a partir de uma série de reuniões realizadas junto às famílias dos assentados, um dos pontos que mais foi citado foi o processo de capacitação técnica deficiente e irregular, já que muito pouco se fez com relação à capacitação técnica naquele assentamento. (...) Este fato foi inclusive suscitado pela procuradoria jurídica, nos autos daquele Convênio, da seguinte forma: 'Tal circunstância precisa ser averiguada por esta Superintendência, pois é de amplo conhecimento de todos a celebração de alguns convênios com o objetivo específico de prestação de ATER que, mormente, inclui em seu bojo a capacitação de assentados. Caso procedente a assertiva, e existindo convênios celebrados anteriormente com este fim específico, esta Superintendência deverá diligenciar no sentido de apurar a responsabilidade dos envolvidos, sem prejuízo da comunicação aos órgãos competentes para apuração de responsabilidade pena, caso exista.' Em resposta, ainda nos autos daquele processo, o Sr. Luiz Carlos Quintino Borges - Chefe de Divisão do Incra/SR-23, contra argumentou afirmando que 'No caso do PAJC desde o início a assistência técnica vem sendo conduzida de forma estanque, ora um convênio para atender 04 meses de ATER, ora para atender 01 (um) ano. No entanto, em nenhum momento foi firmado convênio com o fim específico para a capacitação das famílias dos assentados do Projeto de Assentamento Jacaré-Curituba.' Este argumento, contudo, não corresponde à realidade, porquanto o Assentamento Jacaré-Curituba consta como beneficiário no Projeto Básico presente Convênio nº 13000/2004, assim como é citado no relatório do assegurado, no qual é relatado que 714 famílias teriam sido beneficiadas naquele local, por uma equipe técnica de 08 técnicos. Diante de todos estes fatos, não há outra conclusão a se chegar a não ser pelo não atingimento do objeto do Convênio nº 13000/2004.

I.3) Com base no art. 12, I e II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 202, I e II, do Regimento Interno, a citação solidária de Carlos Antônio de Siqueira Fontenele (CPF: 132.276.611-87), Superintendente Regional do Incra/SR-23; Domingos Sávio de Oliveira (062.449.633-34), Assegurado do Convênio nº 13000/2004 e autor do Relatório de Supervisão dos Serviços de Ates relativo ao exercício de 2006, e Manoel Antônio de Oliveira Neto (CPF: 555.953.595/87), então Coordenador Geral do CECAC, para restituírem a quantia de R\$ 290.846,45 (duzentos e noventa mil, oitocentos e quarenta e seis reais e quarenta e cinco centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir de 27/12/2006, ou apresentem suas alegações de defesa em decorrência das irregularidades a seguir descritas, relativas ao Convênio nº 13000/2004:

a) movimentação indevida dos recursos vinculados ao convênio, em desacordo com o previsto no art. 20 da IN STN nº 1/1997. Verificou-se que, após a liberação do bloqueio dos recursos pelo Incra/SR-23, o CECAC efetuou a transferência dos recursos mediante procedimento em que não se restou identificado sua destinação ou os credores. (...) (subitem 3.32);

b) inexecução dos serviços de assessoria técnica durante o período entre 01/01/2006 a 01/8/2006, evidenciado pela ausência de despesas com locação de veículos, com locação de imóveis, com aquisição de combustíveis e material de expediente (subitem 3.46);

c) pela aprovação do Terceiro Termo Aditivo ao convênio sem a análise previa da assessoria jurídica do órgão e com data retroativa a 12/09/2006, em confronto com o previsto no art. 4º da IN STN nº 1/1997 (subitem 3.9);

d) técnicos desta Corte de Contas, entre os dias 10 a 12 de setembro do corrente ano, em companhia do engenheiro civil do Incra/SR-23, o Sr. Paulo Alberto e Silva Mororó, visitaram os assentamentos Jacaré-Curituba, Nova Vida, Maria Feitosa, Florestan Fernandes, e Mandacaru, quando foram entrevistados diversos colonos. Na ocasião, identificou-se que a conveniente não prestou assessoria técnica satisfatoriamente em nenhum dos assentamentos visitados. A maior parte dos colonos informou que, ou nunca recebeu assistência técnica, seja por meio de cursos ou seminários, ou recebeu a visita do técnico do CECAC apenas uma vez no período compreendido entre dezembro de 2003 a junho de 2006.



Nenhum dos assentados entrevistados informou ter participado de qualquer curso de capacitação (subitem 3.30);

e) agrava a situação o fato de ter o Incra recentemente firmado o Convênio nº 1000/2006, com a União das Associações de Cooperação Agrícola do Assentamento Jacaré-Curituba - UNITUBA, tendo por objetivo 'a construção de obras de infra-estrutura física, capacitação e a prestação de serviço de assistência técnica no Projeto de Assentamento Jacaré-Curituba'. Consta do Projeto Básico que suporta a celebração deste Convênio a seguinte informação: 'A assistência técnica surgiu no ano de 2001, através do CECAC - Centro de Capacitação Canudos, (...) porém essa assistência nunca foi suficiente e adequada para efetivamente atender a contento os assentados'. Em seguida, surge no documento a informação de que 'As famílias assentadas no PAJC [Projeto de Assentamento Jacaré-Curituba] há cerca de 8 anos praticamente não receberam qualquer tipo de capacitação'. Também consta que a partir de uma série de reuniões realizadas junto às famílias dos assentados, um dos pontos que mais foi citado foi o processo de capacitação técnica deficiente e irregular, já que muito pouco se fez com relação à capacitação técnica naquele assentamento. (...) Este fato foi inclusive suscitado pela procuradoria jurídica, nos autos daquele Convênio, da seguinte forma: 'Tal circunstância precisa ser averiguada por esta Superintendência, pois é de amplo conhecimento de todos a celebração de alguns convênios com o objetivo específico de prestação de ATER que, mormente, inclui em seu bojo a capacitação de assentados. Caso procedente a assertiva, e existindo convênios celebrados anteriormente com este fim específico, esta Superintendência deverá diligenciar no sentido de apurar a responsabilidade dos envolvidos, sem prejuízo da comunicação aos órgãos competentes para apuração de responsabilidade pena, caso exista.' Em resposta, ainda nos autos daquele processo, o Sr. Luiz Carlos Quintino Borges - Chefe de Divisão do Incra/SR-23, contra argumentou afirmando que 'No caso do PAJC desde o início a assistência técnica vem sendo conduzida de forma estanque, ora um convênio para atender 04 meses de ATER, ora para atender 01 (um) ano. No entanto, em nenhum momento foi firmado convênio com o fim específico para a capacitação das famílias dos assentados do Projeto de Assentamento Jacaré-Curituba.' Este argumento, contudo, não corresponde à realidade, porquanto o Assentamento Jacaré-Curituba consta como beneficiário no Projeto Básico presente no Convênio nº 13000/2004, assim como é citado no relatório do assegurado, no qual é relatado que 714 famílias teriam sido beneficiadas naquele local, por uma equipe técnica de 08 técnicos. Diante de todos estes fatos, não há outra conclusão a se chegar a não ser pelo não atingimento do objeto do Convênio nº 13000/2004 (subitem 3.30).

I.4) Com base no art. 12, I e II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 202, I e II, do Regimento Interno, a citação de Gileno Damascena Silva (CPF 609.988.305-34), Coordenador Geral do CECAC durante os exercícios de 2003 e 2004 para que, no prazo de 15 (quinze) dias, promova o recolhimento aos cofres do Incra da importância abaixo identificada, atualizada monetariamente e acrescida de juro de mora, nos termos da legislação vigente, a partir da data especificada, ou apresente suas alegações de defesa em decorrência da não comprovação do recolhimento do valor de contrapartida no valor abaixo indicado, pactuado no âmbito do Convênio nº 01000/2003, firmado entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, e no seu respectivo Termo Aditivo, em desacordo com o disposto no art. 2º, inc. V, art. 7º inc. II e art. 22 da IN/STN nº 1/1997, e com o § 2º da Cláusula Quarta do Termo de Convênio.

Data Contrapartida (R\$)

25/7/2003 240,00

II) Com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, determinar a audiência dos responsáveis abaixo indicados, para apresentar, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca das irregularidades/impropriedades apontadas:

a) Carlos Antônio de Siqueira Fontenele (CPF: 132.276.611-87), Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Sergipe:

a.1) ausência de análise técnica acerca da escolha da entidade que celebrou os Convênio nº 13.000/2004, em contrariedade ao princípio da impessoalidade e ao que determinava o art. 32, inc. I, da Lei nº 10.707/2003 (subitem 3.1);



a.2) ausência de análise técnica acerca da escolha da entidade que celebrou os Convênio nº 1.000/2005, em contrariedade ao princípio da impessoalidade e ao que determinava o art. 34, inc. I, da Lei nº 10.934/2004 (subitem 3.1);

a.3) infração ao art. 33, inc. I da Lei nº 10.524/2002 (LDO para 2003), decorrente da celebração do Convênio 01000/2003 entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, em 25/7/2003, no valor de R\$ 302.145,00, sem que tenham sido observados critérios previamente estabelecidos para a seleção desta entidade (subitem 3.1);

a.4) por infração ao art. 1º, § 2º da IN/STN nº 1/1997, e do art. 17 da Lei nº 4.320/1964, pela ausência de análise acerca da qualificação técnica e das condições (administrativa, técnica, operacional, experiência, pessoal qualificado) do CECAC para consecução do objeto do Convênio nº 13000/2004, visto que a entidade não possui qualquer estrutura ou fonte de recursos própria para dar suporte mínimo às suas atividades, mesmo diante de parecer que já alertava para esse fato (documento emitido pela Procuradoria Especializada do Incra, em 20/10/2005, e ratificado pela Informação/Incra/AUDIN nº 27/2005, de 18/11/2005) e do processo de sindicância nº 54370.000026/2002-49, instaurada em razão de denúncias de má aplicação de recursos públicos federais repassados ao CECAC para implantar um serviço descentralizado de assistência técnica às famílias dos agricultores assentados no Projeto Jacaré-Curitiba, quando a comissão de sindicância concluiu que eram procedentes as denúncias no que diz respeito à má aplicação dos recursos públicos geridos pelo CECAC, sugerindo então o encaminhamento do processo ao Ministério Público Federal, alertando também que por reiteradas vezes a ONG encontrava-se envolvida em irregularidades, motivo suficiente para não mais contratar com a Administração Pública (subitem 3.2);

a.5) por infração ao art. 1º, § 2º da IN/STN nº 1/1997, e do art. 17 da Lei nº 4.320/1964, decorrente da celebração do Convênio 01000/2003 entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, em 25/7/2003, no valor de R\$ 302.145,00, sem que tenha sido previamente avaliado se esta entidade dispunha de condições para a consecução do objeto pactuado (subitem 3.2);

a.6) por celebrar convênio com entidade que houvera sido criada há menos de um mês, ferindo o disposto no art. 32, IV, Lei 10.707/2003 - LDO para 2004 (Convênio 19000/2004) (subitem 3.4);

a.7) pelos termos do Plano de Trabalho do Convênio nº 13000/2004 não especificar quais os objetivos do Convênio nº 13000/2004. De acordo Manual Operacional do Incra e pela NE/Incra nº 39/2004 os serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - ATEs incluem a elaboração e acompanhamento de projetos de assentamentos, planos de recuperação, orientação, promoção de créditos rurais, mobilização de famílias, entre outros, no entanto os termos do Convênio não trazem quais os serviços que, de fato, deveriam ser prestados (subitem 3.6);

a.8) por infração aos art. 55, inc. I, e art. 116, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, e dos art. 2º e art. 7º, inc. I, da IN/STN nº 1/1997, decorrente da celebração do Convênio 01000/2003 entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, em 25/7/2003, no valor de R\$ 302.145,00, sem que os quantitativos de mão de obra especificados no Plano de Trabalho proposto pelo conveniente tenham sido suficientemente justificados, inviabilizando, dessa forma a aferição de sua compatibilidade com as metas descritas no respectivo Plano de Trabalho (subitem 3.6);

a.9) por infração ao art. 2º, § 1º da IN/STN nº 1/1997, decorrente da celebração do Convênio 01000/2003 entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, em 25/7/2003, no valor de R\$ 302.145,00, cujo respectivo Plano de Trabalho não contém o Projeto Básico com elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, os serviços previstos no objeto do Convênio, além de sua viabilidade técnica, custos, fases ou etapas (subitem 3.7);

a.10) pelo acatamento da Nota Técnica emitida pelas técnicas Maria Angélica Ribeiro da Cunha, Maria Mota Pires e Maria Solange Tavares dos Santos, nos autos do processo relativo ao Convênio nº 13000/2004, elaborada com base em fundamentos ilegítimos e ilegais. A maior parte das irregularidades apontadas pelos setores técnico e jurídico do Incra/SR-23 foram desconstituídas pelas técnicas, que se posicionaram pela regularidade dos procedimentos, da seguinte forma:

Em relação à identificação de pagamentos a sócios e dirigentes, as técnicas informaram que no 'caso dos dirigentes, procede a observação em razão do estatuto da Entidade e a IN/STN nº 1/1997 impedirem.



Quanto aos demais técnicos associados não encontramos óbices em qualquer legislação.' Não bastasse os princípios da impessoalidade e da moralidade para vedar tal ocorrência, o próprio Estatuto do CECAC impede, em seu art. 33, que seus membros recebam qualquer remuneração direta ou indiretamente.

Em relação à ausência de licitação, informaram as técnicas que no 'momento da formalização do Convênio, o Incra não se manifestou sobre a forma de contratação dos profissionais, conforme fls. 15/16, volume I do processo. Apenas, quando da liberação da terceira parcela, a Procuradoria chama a atenção para que a conveniente observe a legislação da licitação'. A exigência de licitar deriva da norma, não é uma faculdade que cabe ao concedente determinar ou dispensar.

Relativamente à incapacidade técnica da entidade conveniente, apontada na Informação Incra/AUDIN/nº 27/2005, as técnicas informaram que o Incra, por meio do art. 10 da NE 39/2004 autorizou a celebração de convênios com entidades integrantes dos movimentos sociais. Esta informação nada tem a ver com a irregularidade em si. Ora, embora houvesse autorização para que tais entidades firmassem convênios, o concedente não estava liberado de verificar as condições da conveniente para consecução do objeto.

Com relação ao pagamento realizado anteriormente à realização dos serviços, irregularidade citada pela mesma nota técnica acima citada, disseram as técnicas que 'Não existe restrição, na legislação aplicada a convênios, quanto ao pagamento dentro do período de vigência, o que não é o caso.' Este posicionamento, mais uma vez, nada tem a ver com a irregularidade. O pagamento antecipado é vedado pelo art. 38 do Decreto nº 93.872/1986.

Em suas considerações finais, entre outras recomendações, as técnicas cientificaram que o setor contábil do Incra se detivesse ao seu papel, pois, 'pode-se observar a área contábil adentrando nas questões técnicas, a ponto de colocar em dúvida a idoneidade da conveniente.' A aprovação de celebração de convênios e aditivos devem ser apreciadas pelos setores técnicos do órgão concedente, conforme prevê o art. 4º da IN STN nº 1/1997. A análise pelo setor contábil do Incra se constituiu em uma análise técnica e, de fato, apresentou fatos consistentes e bem fundamentados.

Ademais, as próprias conclusões da Nota Técnica emitida pelas técnicas do Incra em Brasília foram conflitantes, já que muito embora rachassem diversos pontos irregulares, recomendaram que o Incra rescindisse o convênio (subitem 3.8);

a.11) por não constarem dos autos relativos ao Convênio 13000/2004 os extratos bancários referentes ao mês de dezembro de 2004 (subitem 3.38).

a.12) pela celebração do Convênio 01000/2003, entre o Incra e o Centro de Capacitação de Canudos, em 25/7/2003, no valor de R\$ 302.145,00, sem que se tenha estabelecido o objeto com seus elementos característicos, além de não ter sido feita uma descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretendia realizar ou obter (subitem 3.11);

a.13) em decorrência de indícios de irregularidades nos pagamentos efetuados na execução do Convênio 01000/2003 abaixo indicados (subitens 3.47 e 3.50):

a.13.1) aquisições de combustíveis efetuadas pelas pessoas abaixo indicadas, estranhas ao Convênio 01000/2003, conforme atestam cupons fiscais fornecidos por posto de abastecimento localizado no município de Poço Redondo:

NOME Situação

Roberto Araújo Vereador eleito em 2000 e candidato não eleito à Prefeitura Municipal em 2004

Marcelo Araújo Irmão de Roberto Araújo e líder do MST

João Gomes da Silva Vereador eleito em 2004, liderança do MST e Presidente da Cooperativa Regional dos Assentados de Reforma Agrária

a.13.2) aquisição de um volume total de 2.859 litros de gasolina, no valor total de R\$ 6.290,00 (seis mil duzentos e noventa reais), da empresa J. L. Oliveira & Barros Ltda., a menos de vinte dias do termo final de vigência do Convênio 01000/2003, conforme abaixo indicado:

NOTA FISCAL VOLUME (Lts) DATA VALOR (R\$)

010395 931,8 11/2/2004 2.050,00

010397 990,9 20/2/2004 2.180,00

010400 936,3 25/2/2004 2.060,00



a.14) em razão das irregularidades abaixo descritas, relacionadas à ausência de providências adotadas pelo órgão concedente quanto a inexecução de parcelas das obras referentes ao Convênio nº 1000/2005, cujas empresas responsáveis são a MSM - Construções e Serviços de Topografia Ltda. e a Edificar Construções e Projetos Ltda.. De acordo com o assegurado do Convênio, os valores referentes aos serviços constantes dos itens a.14.1.2 e a.14.2.1, a seguir, deveriam ser ressarcidos pela conveniente, em razão dos recursos já terem sido repassados. Os demais serviços ainda não teriam sido pagos até a data da realização da inspeção 'in loco' pela equipe de auditoria da SECEX-SE (subitem 3.22):

a.14.1. MSM - Construções e Serviços de Topografia Ltda.:

a.14.1.1) não executou o equivalente a R\$ 22.0007,89 (vinte e dois mil, sete reais e oitenta e nove centavos), referente a um bueiro no Assentamento Flor do Mucuri;

a.14.1.2) não executou o equivalente a R\$ 32.400,00 (trinta e dois mil e quatrocentos reais), correspondente a um serviço de regularização que a Prefeitura Municipal de Poço Redondo/SE já teria executado.

a.14.2. Edificar Construções e Projetos Ltda.:

a.14.2.1) não executou o equivalente a R\$ 2.419,90 (dois mil, quatrocentos e dezenove reais e noventa centavos), referente a um bueiro no Assentamento Santa Maria;

a.14.2.2) não executou o equivalente a R\$ 3.070,00 (três mil e setenta reais), referente a um bueiro no João Amazonas.

a.15) em decorrência do acompanhamento e fiscalização deficientes da execução do objeto do Convênio 01000/2003, celebrado entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, em 25/7/2003, em descumprimento ao que dispõe o art. 67 da Lei nº 8.666/1993, e ao que estabelece o art. 7º, inc. V da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.23);

a.16) em razão da inexistência de elementos que comprovem a execução integral do objeto pactuado no âmbito do Convênio nº 01000/2003, celebrado entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, em 25/7/2003, em descumprimento ao que dispõe o art. 22 da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.27);

a.17) em decorrência da aceitação, pelo Incra, no âmbito do Convênio 01000/2003, de documentos comprobatórios de despesas efetuadas por pessoas estranhas à execução do Convênio, e sem o devido atesto da supervisão dos técnicos asseguraadores designados pelo Incra, em desacordo com o que dispõe a Cláusula 5ª, § 3º do Termo de Convênio, e o art. 8º, inciso IV, da IN/STN nº 1/1997, respectivamente (subitem 3.41);

a.18) em decorrência da celebração de Termo Aditivo ao Convênio 13000/2004, e a liberação dos respectivos recursos, antes que fosse concluída a análise da prestação de contas parcial apresentada pela conveniente, contrariando, assim, a recomendação da Procuradoria Jurídica do Incra/SR-23; (subitem 3.43);

a.19) pelo não atendimento do que dispõe a Cláusula Terceira, inciso I, 'b', do Termo de Convênio 01000/2003, firmado entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, que estabelece como obrigação do Incra o acompanhamento e orientação dos trabalhos conveniados, através de técnicos devidamente habilitados, verificando a exata aplicação dos recursos do convênio e avaliando os resultados, uma vez que os relatórios emitidos pelos asseguraadores do Incra são genéricos e superficiais, não alcançando os objetivos estabelecidos no Termo de Convênio (subitem 3.45);

a.20) pelo não atendimento do que dispõe a Cláusula Terceira, inciso I, 'b', do Termo de Convênio 01000/2003, firmado entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, e do disposto nos incisos I, II e II do art. 21 da IN/STN nº 1/1997, ao autorizar a liberação da segunda parcela do Convênio 01000/2003 e os pagamentos pelas despesas supostamente efetuadas pelo conveniente, a despeito da manifesta ocorrência de irregularidades na documentação comprobatória dessas despesas, tais como : não se encontravam devidamente atestados e visados pelas pessoas competentes para o ato, documentos apresentados pelo conveniente, pagamentos efetuados em espécie, despesas pagas antecipadamente, despesas pagas com combustíveis cujos cupons fiscais foram emitidos em nome de pessoas físicas estranhas ao convênio, inclusive em nome de um político, despesas com combustíveis comprovadas com documentos fiscais sem o registro nos mesmos do nome do consumidor e dos dados do veículo, despesas



com gêneros alimentícios e com material de limpeza e higienização, não previstas no Plano de Trabalho aprovado, reembolsos de despesas sem a apresentação dos respectivos documentos fiscais que as comprovassem, falta de retenção e respectivo recolhimento de contribuições previdenciárias e tributárias dos prestadores de serviços, e pagamentos efetuados por conta de locação de veículos e aquisição de combustíveis, sem que tenha havido qualquer procedimento licitatório e/ou contrato que os respaldasse (subitem 3.46);

a.21) pela aceitação de despesas não permitidas, apresentadas pelo Centro de Capacitação Canudos - CECAC no âmbito do Convênio 01000/2003, contrariando o que dispõe o art. 31, §4º e art. 38, II da IN STN nº 1/1997, além do art. 11 da Lei nº 9.790/1999, conforme abaixo discriminado (subitem 3.47):

a.21.1) Pagamentos realizados de forma antecipada aos técnicos e locadores de motocicletas, uma vez que, tendo sido iniciada a vigência dos contratos em 31/7/2003, já no dia 13/8/2003 foram efetuados os respectivos pagamentos, de forma integral, correspondentes aos serviços prestados em agosto do mesmo ano;

a.21.2) Despesas com a aquisição de gêneros alimentícios e material de limpeza não previstas no Plano de Trabalho, no montante de R\$ 85,00;

a.21.3) Despesas sem a identificação do conveniente, no montante de R\$ 19.926,16;

a.21.4) Despesas efetuadas em nome de terceiros, no valor de R\$ 5.413,00;

a.21.5) Despesas sem a comprovação de documentos hábeis, no valor de R\$ 9.788,81.

a.21.6) Despesas referentes a contratos de prestação de serviços que apresentam indícios de relação de emprego entre o conveniente e os profissionais contratados, no montante de R\$ 287.740,82, diante da especificação de cláusulas contratuais disponibilizando uma série de instrumentos e benefícios aos contratados que são característicos de um contrato de emprego.

a.22) em função das seguintes irregularidades, relacionadas à prestação de contas apresentada pelo Centro de Capacitação Canudos - CECAC, no âmbito da execução do Convênio nº 01000/2003 (subitens 3.50 e 3.51):

- Notificação extemporânea do Centro de Capacitação Canudos - CECAC visando à apresentação da prestação de contas relativa ao Convênio CRT/SE 01000/2003, não apresentada dentro do prazo legal de 60 dias, contados a partir do término da sua vigência, em consonância com o que dispõe o art. 36, inciso III da IN/STN nº 1/1997.

- Não adoção pelo Incra das providências que a lei determina, consistentes no recolhimento dos recursos repassados, e instauração posterior, se for o caso, do devido processo de Tomada de Contas Especial, decorrente da não apresentação tempestiva pelo conveniente da prestação de contas relativa ao Convênio supra citado, em manifesto descumprimento ao que estabelece os §7º e 8º da IN STN nº 1/1997;

- Omissão de pronunciar-se, conclusiva e tempestivamente, sem motivo justificado, acerca da aprovação ou não da prestação de contas apresentada pelo conveniente, conforme determina o art. 31 da IN STN nº 1/1997;

- Não instauração do devido processo de Tomada de Contas Especial em decorrência do desatendimento injustificado pelo CECAC das determinações exaradas pelo Incra desde 15/09/2005, relativas às manifestas irregularidades constatadas na análise da prestação de contas apresentada pelo conveniente.

b) Rodrigo Sobral Rollemberg (CPF 245.298.501-53), Secretário de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social do Ministério da Ciência e Tecnologia, à época:

b.1) por infração ao art. 32, inc. I da Lei nº 10.707/2003, decorrente da celebração do Termo de Parceria 13.0004.00/2005, entre o MCT e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Xingó, em 20/06/2005, no valor de R\$ 5.000.000,00, sem que a seleção da entidade conveniente tenha sido feita com base em critérios previamente estabelecidos (subitem 3.1);

b.2) em decorrência da aprovação de pareceres técnicos favoráveis à celebração do Termo de Parceria 13000400/2005, celebrado entre o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Xingó, em 20/06/2005, a despeito de terem sido detectadas as seguintes impropriedades (subitens 3.6 e 3.7):



b.2.1) não foi exigido do Parceiro Privado a apresentação de Projeto Básico;

b.2.2) Plano de Trabalho apresentado deficiente, sem o detalhamento suficiente das despesas a serem incorridas e das etapas e fases da execução do objeto, conforme prevê o inciso IV, do § 2º, do art. 10 da Lei 9790/99, tais como descrição completa do objeto a ser executado, das metas a serem atingidas qualitativa e quantitativamente, e detalhamento das fases ou etapas da execução do objeto;

b.3) em decorrência dos seguintes fatos, relacionados à celebração do Termo de Parceria 13000400/2005, entre o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Xingó, em 20/06/2005 (subitem 3.28):

b.3.1) aprovação de pareceres técnicos favoráveis à celebração do Termo de Parceria supra citado, sem que as metas descritas no respectivo Plano de Trabalho evidenciassem de forma detalhada, clara e precisa as ações que se planejava implementar e/ou os resultados que se pretendia obter durante a vigência do citado Termo de Parceria, inclusive detalhando as remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos com recursos oriundos ou vinculados ao mesmo;

b.3.2) designação intempestiva da Comissão de Acompanhamento e Avaliação, que tinha como atribuição o acompanhamento e avaliação do atingimento das metas do Termo de Parceria. Embora as subcláusulas Primeira e Segunda da Cláusula Sexta do Termo de Parceria estabelecesse como atribuição do Parceiro Público a designação dos membros desta Comissão no prazo de 60 dias após a assinatura do Termo, e como atribuição desta Comissão a elaboração de avaliações bimensais das metas estabelecidas, a mencionada Comissão só veio a ser constituída e a primeira avaliação a ser realizada quase 06 meses após aquela data, posteriormente, inclusive, à liberação da 2ª parcela dos recursos transferidos.

c) Aniceto Weber (CPF 034.922.659-87), Secretário de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social do Ministério da Ciência e Tecnologia, à época:

c.1) por infração ao art. 35, I, da Lei nº 11.178/2005, decorrente da celebração do Termo de Parceria 13.0013.00/2006, entre o MCT e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Xingó, em 29/12/2006, no valor de R\$ 6.407.181,07, sem que a seleção da entidade conveniente tenha sido feita com base em critérios previamente estabelecidos (subitem 3.1);

c.2) em decorrência da aprovação de pareceres técnicos favoráveis à celebração do Termo de Parceria 13001300/2006, celebrado entre o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Xingó, em 29/12/2006, sem que tenha sido exigido do Parceiro Privado a apresentação de Projeto Básico, e com base em Plano de Trabalho deficiente, onde a especificação técnica de serviços a serem realizados no âmbito do Termo de Parceria, tais como Fóruns Participativos, Oficinas Temáticas, Seminários e contratações de Consultorias, não apresentavam a clareza, objetividade e grau de detalhamento suficientes, em descompasso com o que dispõe o art. 24 do Decreto 3100/99 (subitens 3.6 e 3.7);

c.3) pela aprovação do Termo de Parceria 13.0013.00/2006, firmado entre o MCT e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Xingó, em 29/12/2006, cujo Plano de Trabalho considerava a contratação de professores para a realização de cursos de capacitação profissional, com base em valores de Hora-aula de R\$ 95,00, superiores aos praticados pelo mercado, adotando-se como valores de referência os praticados pela Secretaria de Estado da Educação e do Desporto e do Lazer de Sergipe, conforme abaixo indicado (subitem 3.20):

Formação Valor da Hora-Aula

Professor com Licenciatura Plena R\$ 40,00

Professor com Especialização R\$ 50,00

Professor com Mestrado/Doutorado R\$ 60,00

d) Márcio Pereira Zimmerman (CPF 262.465.030-04), Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério das Minas e Energia:

d.1) pela celebração do Convênio 030/2004, sem que tenha havido critério objetivo para apurar a capacidade técnico-operativo da conveniente, ferindo o disposto no art. 1º, § 2º, da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.1);

d.2) por transferir recursos para a conveniente, tanto a título de transferência corrente quanto de capital, sem atender, quanto a esta, à exigência disposta no art. 31 da Lei 10.707/2003 - LDO para 2004,



e, quanto àquela, no art. 29, parágrafo único c/c art. 32, I, da Lei 10.707/2003 - LDO para 2004, a saber: ausência de autorização da unidade orçamentária transferidora, acompanhada de demonstração de (Convênio nº 30/2004) (subitem 3.4):

- a conveniente ter sido selecionada para execução de programas e ações prioritários para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual;

- publicação, pelo Poder Executivo, das normas de que trata o art. 32, I, da LDO para 2004; e

- seleção da entidade privada que melhor atendia aos critérios estabelecidos para a escolha;

d.3) por não fazer constar dos autos declaração de funcionamento regular da proponente nos últimos 3 anos, emitida por três autoridades locais, conforme exigido no art. 32, IV, Lei 10.707/2003 - LDO para 2004 (Convênio 030/2004) (subitem 3.4);

d.4) em decorrência de não constarem dos autos relativos ao Convênio 030/2004-MME os extratos bancários referentes aos meses de fevereiro a dezembro de 2005 (subitem 3.38);

e) Paulo Carvalho Viana (CPF 051.443.295-00), Superintendente Regional da 4ª Região da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF:

e.1) pela celebração do Convênio 4.93.05.0011-00/2005, sem que tenha havido critério objetivo para apurar a capacidade técnico-operativo da conveniente, ferindo o disposto no art. 1º, § 2º, da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.1);

e.2) por não fazer constar dos autos declaração de funcionamento regular da proponente nos últimos 3 anos, emitida por três autoridades locais, conforme exigido no art. 34, IV, Lei 10.934/2004 - LDO para 2005 (Convênio 4.93.05.0011-00) (subitem 3.4);

e.3) pela aprovação do Plano de Trabalho do Convênio nº 4.93.05.0011-00, em que a contratação de pessoas físicas e jurídicas não está bem especificada, em nível suficiente de detalhamento para evidenciar as atividades a serem desenvolvidas, carga horária, quantidade de pessoas, entre outras, de forma a se verificar a compatibilidade dos preços apontados (subitem 3.6);

e.4) por fazer constar, no Convênio 4.93.05.0011-00/2005, celebrado entre a CODEVASF e o Instituto Xingó, na Cláusula 4ª, parágrafo único, alínea 'b' do respectivo instrumento, vedação de pagamento de qualquer espécie de remuneração adicional a servidores públicos de maneira mais restrita que a constante na norma (art. 8, inciso II, da IN/STN nº 1/1997), visto que vedou apenas a servidores lotados ou em exercício em qualquer dos entes partícipes, podendo, tal situação, ter permitido a remuneração de servidores ou empregados públicos federais, estaduais ou municipais (subitem 3.11);

e.5) por não fazer constar, no Convênio nº 4.93.05.0011-00, cláusulas que exigissem que os detentores (proprietários, posseiro, assentado etc.) das áreas beneficiadas com o plantio apresentassem os seguintes documentos, ferindo o disposto no art. 2º, VIII, da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.12):

- comprovante do pleno exercício dos poderes inerentes à propriedade do imóvel ou a garantia de posse por no mínimo 20 anos;

- compromisso de manter a área recuperada, não mais degradando-a, sem prejuízo de enviar esforços para cuidar das mudas plantadas.

f) Antônio Nelson Oliveira de Azevedo (CPF 163.923.104-87), Superintendente Regional da 5ª Região da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF:

f.1) pela celebração do Convênio 5.98.2004.008-00, sem que tenha havido critério objetivo para apurar a capacidade técnico-operativo da conveniente (subitem 3.1);

f.2) por transferir recursos para a conveniente, no elemento de despesa 'contribuição corrente', sem atender a exigência disposta no art. 29, parágrafo único c/c art. 32, I, da LDO para 2004, a saber: ausência de autorização da unidade orçamentária transferidora, acompanhada de demonstração de (Convênio 5.98.2004.008-00) (subitem 3.4):

- a conveniente ter sido selecionada para execução de programas e ações prioritários para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual;

- publicação, pelo Poder Executivo, das normas de que trata o art. 32, I, da LDO para 2004; e

- seleção da entidade privada que melhor atendia aos critérios estabelecidos para a escolha;



f.3) por não fazer constar dos autos declaração de funcionamento regular da proponente nos últimos 3 anos, emitida por três autoridades locais, conforme exigido no art. 32, IV, Lei 10.707/2003 - LDO2004 (Convênio 5.98.2004.008-00) (subitem 3.4);

f.4) pela aprovação do plano de trabalho do Convênio nº 5.98.2004.008-03, por demais genérico e cujo plano de aplicação não detalha cada grupo de despesa, impossibilitando verificar se os valores apresentados estão compatíveis com os de mercado, a exemplo de pagamento de despesas a título de 3 diárias (R\$ 600,00) à Sra. Juliana Holanda Vilela, para evento não previsto no Relatório Técnico de Prestação de Contas Parcial e em valores bem acima da tabela do Poder Executivo: R\$ 103,08/diária (=R\$ 68,72+50%) + R\$54,96/parcela única (embarque e desembarque) (subitem 3.6);

f.5) pela não fiscalização 'in loco' da execução do Convênio 5.98.2004.008-00, em descumprimento ao art. 23 da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.23);

f.6) pela não realização da análise da prestação de contas do Convênio 5.98.2004.008-00, aprovando-a ou não, apesar de o prazo para prestação de contas ter expirado em 21/2/2007, sem prejuízo de que apresente as justificativas do conveniente e respectiva análise do setor competente dessa Superintendência acerca das irregularidades e omissões detectadas, conforme consta do parecer do Sr. Geraldo Rodrigues da Silva, de 08/01/2007 (subitens 3.43.5 e 3.44.5);

g) Pedro Correia Lima Neto (CPF 090.514.811-87), Coordenador-Geral de Apoio a Infra-estrutura e Serviços do Ministério do Desenvolvimento Agrário:

g.1) pela aprovação de plano de trabalho sem analisar a qualificação técnica e as condições (administrativa, técnica, operacional, experiência, pessoal qualificado) do CECAC para consecução do objetos dos Contratos de Repasse nºs 169932-27/2004 e 169.801-44/2004, visto que a entidade não possui qualquer estrutura ou fonte de recursos própria para dar suporte mínimo às suas atividades (subitem 3.2);

g.2) pela aprovação de Plano de Trabalho que apresenta de maneira genérica a duração dos eventos e pelo valor de cada evento não apresentar orçamento detalhado das despesas por grupo, impossibilitando ao órgão concedente avaliar de maneira precisa a adequação financeira da proposta (Contrato de Repasse nº 169.932-27/2004) (subitem 3.6);

g.3) pela aprovação do Plano de Trabalho do Contrato de Repasse nº 169.801-44/2004 com projeto básico da consultoria pouco detalhado, não discriminando adequadamente o produto que seria gerado, em contrariedade ao §1º do art. 2º da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.7);

h) José Humberto Oliveira (CPF 171.052.265-87), Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA:

h.1) pela aprovação de plano de trabalho sem analisar a qualificação técnica e as condições (administrativa, técnica, operacional, experiência, pessoal qualificado) do CECAC para consecução do objeto do Contrato de Repasse nº 169932-27/2004, visto que a entidade não possui qualquer estrutura ou fonte de recursos própria para dar suporte mínimo às suas atividades (subitem 3.2);

h.2) por transferir recursos para a conveniente, no elemento de despesa 'contribuição corrente', sem atender a exigência disposta no art. 29, parágrafo único c/c art. 32, I, da LDO para 2004, a saber: ausência de autorização da unidade orçamentária transferidora, acompanhada de demonstração de (Contratos de Repasse 169801-44 e 169932-27) (subitem 3.4):

- a conveniente ter sido selecionada para execução de programas e ações prioritários para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual;

- publicação, pelo Poder Executivo, das normas de que trata o art. 32, I, da LDO para 2004; e

- seleção da entidade privada que melhor atendia aos critérios estabelecidos para a escolha;

h.3) pela aprovação de Plano de Trabalho que apresenta de maneira genérica a duração dos eventos e pelo valor de cada evento não apresentar orçamento detalhado das despesas por grupo, impossibilitando ao órgão concedente avaliar de maneira precisa a adequação financeira da proposta (Contrato de Repasse nº 169.932-27/2004) (subitem 3.6);

h.4) pela aprovação do Plano de Trabalho do Contrato de Repasse nº 169.801-44/2004 com projeto básico da consultoria pouco detalhado, não discriminando adequadamente o produto que seria gerado, em contrariedade ao §1º do art. 2º da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.7);



h.5) em decorrência de não ter sido feita a análise das prestações de contas relativas aos Contratos de Repasse 169932-27/2004 e 169801-44/2004 até 19/04/2007, embora o conveniente tenha providenciado o envio dos referidos processos desde 04/8/2006 e 24/01/2007, respectivamente (subitem 3.44);

i) Ana Maria Netto (CPF 145.430.441-34), Coordenadora de Apoio a Infra-estrutura e Serviços do MDA:

i.1) pela aprovação de plano de trabalho sem analisar a qualificação técnica e as condições (administrativa, técnica, operacional, experiência, pessoal qualificado) do CECAC para consecução do objeto do Contrato de Repasse nº 169932-27/2004, visto que a entidade não possui qualquer estrutura ou fonte de recursos própria para dar suporte mínimo às suas atividades, contrariando o disposto no art. 1º, § 2º, da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.2);

i.2) por ter atestado os Relatórios de Execução de Atividades, no âmbito do Contrato de repasse 169801-44/2004, sem ter verificado a divergência nas assinaturas do Sr. Haroldo José da Silva e do Sr. Roberto Araújo (subitem 3.24);

i.3) por ter atestado os Relatórios de Execução de Atividades, sem ter apontado o problema da ausência de segregação de função, uma vez que o Sr. Gismário Ferreira Nobre, contratado pelo CECAC também era um dos responsáveis para atestar a execução das atividades do Convênio, desrespeitando o princípio da segregação de funções (subitem 4.1);

i.4) pela aprovação de Plano de Trabalho que apresenta de maneira genérica a duração dos eventos e pelo valor de cada evento não apresentar orçamento detalhado das despesas por grupo, impossibilitando ao órgão concedente avaliar de maneira precisa a adequação financeira da proposta (Contrato de Repasse nº 169.932-27/2004) (subitem 3.6);

i.5) por ter emitido parecer técnico, no âmbito do Contrato de Repasse CR 169932-27/2004, atestando a execução referente às duas primeiras parcelas apenas com base em Relatório de Execução de Atividades, apresentado pelo conveniente, sem exigir nenhum outro documento comprobatório, a exemplo de fotos, material produzido e lista de frequência (subitem 3.31);

j) Gilberto Magalhães Occhi (CPF 518.478.847-68), Superintendente de negócios do Escritório de negócios de Aracaju/SE, da Caixa Econômica Federal:

j.1) por não fazer constar dos autos declaração de funcionamento regular da proponente nos últimos 3 anos, emitida por três autoridades locais e comprovante de regularidade do mandato de sua diretoria, conforme exigido no art. 32, IV, Lei 10.707/2003 - LDO para 2004 (Contratos de Repasse 169801-44 e 169932-27) (subitem 3.4);

j.2) pela celebração de contratos de repasse na ausência, nos autos, do estatuto ou regimento da entidade proponente, impossibilitando verificar a compatibilidade do objeto do plano de trabalho com os objetivos sociais da entidade, consoante exigido no art. 1º, § 2º, da Instrução Normativa STN 1/1997, e de parecer jurídico apreciando a minuta do contrato de repasse, conforme exigido no art. 38, parágrafo único da Lei nº 8666/93 (Contratos de Repasse 169.932-27/2004 e 169.801-44/2004) (subitem 3.9);

j.3) em decorrência de não ter sido feita a análise das prestações de contas relativas aos Contratos de Repasse 169932-27/2004 e 169801-44/2004 até 19/04/2007, embora o conveniente tenha providenciado o envio dos referidos processos desde 04/8/2006 e 24/01/2007, respectivamente (subitem 3.44);

j.4) pela ausência de documentação, e respectiva análise, que comprovasse a capacidade técnica, patrimonial, operacional e financeira do proponente para executar o objeto proposto, nos Contratos de Repasse nº 169932-27/2004 e nº 169.801-44/2004, visto que a entidade não possui qualquer estrutura ou fonte de recursos própria para dar suporte mínimo às suas atividades, ferindo o disposto no art. 1º, § 2º, da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.2).

k) Wilson José Vasconcelos Dias (CPF 355.114.945-34), Gerente de Apoio Às Organizações Associativas do MDA:

k.1) pela aprovação de Plano de Trabalho que apresenta de maneira genérica a duração dos eventos e pelo valor de cada evento não apresentar orçamento detalhado das despesas por grupo, impossibilitando ao órgão concedente avaliar de maneira precisa a adequação financeira da proposta (Contrato de Repasse nº 169.801-44/2004 (subitem 3.6);



k.2) pela aprovação do Plano de Trabalho do Contrato de Repasse nº 169.801-44/2004 2004 com projeto básico da consultoria pouco detalhado, não discriminado adequadamente o produto que seria gerado, e sem analisar a qualificação técnica e as condições (administrativa, técnica, operacional, experiência, pessoal qualificado) do CECAC para consecução do objeto, visto que a entidade não possui qualquer estrutura ou fonte de recursos própria para dar suporte mínimo às suas atividades, em contrariedade ao §1º do art. 2º da IN/STN nº 1/1997 (subitens 3.2.6 e 3.7.6);

l) Maria Angélica Ribeiro da Cunha (CPF: 244.465.991-00), então Técnica em Educação do Incra/Sede, pela emissão de Nota Técnica, juntamente com as técnicas Maria Mota Pires e Maria Solange Tavares dos Santos, nos autos do Processo relativo ao Convênio nº 13000/2004 (Processo nº 54.370.000.750/2004-34), firmado com o CECAC, com fundamentos ilegítimos e ilegais. Em relação à identificação de pagamentos a sócios e dirigentes, foi informado que no 'caso dos dirigentes, procede a observação em razão do estatuto da Entidade e a IN/STN nº 1/1997 impedirem. Quanto aos demais técnicos associados não encontramos óbices em qualquer legislação.' Não bastasse os princípios da impessoalidade e da moralidade para vedar tal ocorrência, o próprio Estatuto do CECAC impede, em seu art. 33, que seus membros recebam qualquer remuneração direta ou indiretamente.

Em relação à ausência de licitação, foi dito que no 'momento da formalização do Convênio, o Incra não se manifestou sobre a forma de contratação dos profissionais, conforme fls. 15/16, volume I do processo. Apenas, quando da liberação da terceira parcela, a Procuradoria chama a atenção para que a conveniente observe a legislação da licitação'. A exigência de licitar deriva da norma, no caso o art. 27 da IN/STN nº 1/1997, não é uma faculdade que cabe ao concedente determinar ou dispensar.

Relativamente à incapacidade técnica da entidade conveniente, apontada na Informação Incra/AUDIN/nº 27/2005, foi informado que o Incra, por meio do art. 10 da NE nº 39/2004 autorizou a celebração de convênios com entidades integrantes dos movimentos sociais. Esta informação nada tem a ver com a irregularidade em si. Ora, embora houvesse autorização para que tais entidades fizessem convênios, o concedente não estava liberado de verificar as condições da conveniente para consecução do objeto.

Com relação ao pagamento realizado anteriormente à realização dos serviços, irregularidade citada pela Informação Incra/AUDIN/nº 27/2005, foi informado que 'Não existe restrição, na legislação aplicada a convênios, quanto ao pagamento dentro do período de vigência, o que não é o caso.' Este posicionamento, mais uma vez, nada tem a ver com a irregularidade. O pagamento antecipado é vedado pelo art. 38 do Decreto nº 93.872/1986.

Em suas considerações finais, entre outras recomendações, foi mencionado que o setor contábil do Incra se detivesse ao seu papel, pois, 'pode-se observar a área contábil adentrando nas questões técnicas, a ponto de colocar em dúvida a idoneidade da conveniente.' A aprovação de celebração de convênios e aditivos devem ser apreciadas pelos setores técnicos do órgão concedente, conforme prevê o art. 4º da IN STN nº 1/1997. A análise pelo setor contábil do Incra se constituiu em uma análise técnica e, de fato, apresentou fatos consistentes e bem fundamentados. Percebe-se daí a tentativa de reprimir o órgão técnico de apontar irregularidades e falhas verificadas nos processos.

Ademais, as próprias conclusões da Nota Técnica em comento foram conflitantes, já que muito embora rechassem diversos pontos irregulares, foi recomendado ao Incra que rescindisse o Convênio nº 13000/2004 (subitem 3.8);

m) Maria Mota Pires (149.547.371-68), então Orientadora de Projeto do Incra/Sede, pela emissão de Nota Técnica, juntamente com as técnicas Maria Angélica Ribeiro da Cunha e Maria Solange Tavares dos Santos, nos autos do Processo relativo ao Convênio nº 13000/2004 (Processo nº 54.370.000.750/2004-34), firmado com o CECAC, com fundamentos ilegítimos e ilegais. Em relação à identificação de pagamentos a sócios e dirigentes, foi informado que no 'caso dos dirigentes, procede a observação em razão do estatuto da Entidade e a IN/STN nº 1/1997 impedirem. Quanto aos demais técnicos associados não encontramos óbices em qualquer legislação.' Não bastasse os princípios da impessoalidade e da moralidade para vedar tal ocorrência, o próprio Estatuto do CECAC impede, em seu art. 33, que seus membros recebam qualquer remuneração direta ou indiretamente.



Em relação à ausência de licitação, foi dito que no 'momento da formalização do Convênio, o Incra não se manifestou sobre a forma de contratação dos profissionais, conforme fls. 15/16, volume I do processo. Apenas, quando da liberação da terceira parcela, a Procuradoria chama a atenção para que a conveniente observe a legislação da licitação'. A exigência de licitar deriva da norma, no caso o art. 27 da IN/STN nº 1/1997, não é uma faculdade que cabe ao concedente determinar ou dispensar.

Relativamente à incapacidade técnica da entidade conveniente, apontada na Informação Incra/AUDIN/nº 27/2005, foi informado que o Incra, por meio do art. 10 da NE nº 39/2004 autorizou a celebração de convênios com entidades integrantes dos movimentos sociais. Esta informação nada tem a ver com a irregularidade em si. Ora, embora houvesse autorização para que tais entidades fimassem convênios, o concedente não estava liberado de verificar as condições da conveniente para consecução do objeto.

Com relação ao pagamento realizado anteriormente à realização dos serviços, irregularidade citada pela Informação Incra/AUDIN/nº 27/2005, foi informado que 'Não existe restrição, na legislação aplicada a convênios, quanto ao pagamento dentro do período de vigência, o que não é o caso.' Este posicionamento, mais uma vez, nada tem a ver com a irregularidade. O pagamento antecipado é vedado pelo art. 38 do Decreto nº 93.872/1986.

Em suas considerações finais, entre outras recomendações, foi mencionado que o setor contábil do Incra se detivesse ao seu papel, pois, 'pode-se observar a área contábil adentrando nas questões técnicas, a ponto de colocar em dúvida a idoneidade da conveniente.' A aprovação de celebração de convênios e aditivos devem ser apreciadas pelos setores técnicos do órgão concedente, conforme prevê o art. 4º da IN STN nº 1/1997. A análise pelo setor contábil do Incra se constituiu em uma análise técnica e, de fato, apresentou fatos consistentes e bem fundamentados. Percebe-se daí a tentativa de reprimir o órgão técnico de apontar irregularidades e falhas verificadas nos processos.

Ademais, as próprias conclusões da Nota Técnica em comento foram conflitantes, já que muito embora rechassem diversos pontos irregulares, foi recomendado ao Incra que rescindisse o Convênio nº 13000/2004 (subitem 3.8);

n) Maria Solange Tavares dos Santos (143.224.473-68), então Contadora do Incra/Sede, pela emissão de Nota Técnica, juntamente com as técnicas Maria Mota Pires e Maria Angélica Ribeiro da Cunha, nos autos do Processo relativo ao Convênio nº 13000/2004 (Processo nº 54.370.000.750/2004-34), firmado com o CECAC, com fundamentos ilegítimos e ilegais. Em relação à identificação de pagamentos a sócios e dirigentes, foi informado que no 'caso dos dirigentes, procede a observação em razão do estatuto da Entidade e a IN/STN nº 1/1997 impedirem. Quanto aos demais técnicos associados não encontramos óbices em qualquer legislação.' Não bastasse os princípios da impessoalidade e da moralidade para vedar tal ocorrência, o próprio Estatuto do CECAC impede, em seu art. 33, que seus membros recebem qualquer remuneração direta ou indiretamente.

Em relação à ausência de licitação, foi dito que no 'momento da formalização do Convênio, o Incra não se manifestou sobre a forma de contratação dos profissionais, conforme fls. 15/16, volume I do processo. Apenas, quando da liberação da terceira parcela, a Procuradoria chama a atenção para que a conveniente observe a legislação da licitação'. A exigência de licitar deriva da norma, no caso o art. 27 da IN/STN nº 1/1997, não é uma faculdade que cabe ao concedente determinar ou dispensar.

Relativamente à incapacidade técnica da entidade conveniente, apontada na Informação Incra/AUDIN/nº 27/2005, foi informado que o Incra, por meio do art. 10 da NE nº 39/2004 autorizou a celebração de convênios com entidades integrantes dos movimentos sociais. Esta informação nada tem a ver com a irregularidade em si. Ora, embora houvesse autorização para que tais entidades fimassem convênios, o concedente não estava liberado de verificar as condições da conveniente para consecução do objeto.

Com relação ao pagamento realizado anteriormente à realização dos serviços, irregularidade citada pela Informação Incra/AUDIN/nº 27/2005, foi informado que 'Não existe restrição, na legislação aplicada a convênios, quanto ao pagamento dentro do período de vigência, o que não é o caso.' Este posicionamento, mais uma vez, nada tem a ver com a irregularidade. O pagamento antecipado é vedado pelo art. 38 do Decreto nº 93.872/1986.



Em suas considerações finais, entre outras recomendações, foi mencionado que o setor contábil do Incra se detivesse ao seu papel, pois, 'pode-se observar a área contábil adentrando nas questões técnicas, a ponto de colocar em dúvida a idoneidade da conveniente.' A aprovação de celebração de convênios e aditivos devem ser apreciadas pelos setores técnicos do órgão concedente, conforme prevê o art. 4º da IN STN nº 1/1997. A análise pelo setor contábil do Incra se constituiu em uma análise técnica e, de fato, apresentou fatos consistentes e bem fundamentados. Percebe-se daí a tentativa de reprimir o órgão técnico de apontar irregularidades e falhas verificadas nos processos.

Ademais, as próprias conclusões da Nota Técnica em comento foram conflitantes, já que muito embora rechaçassem diversos pontos irregulares, foi recomendado ao Incra que rescindisse o Convênio nº 13000/2004 (subitem 3.8);

o) Emanuel Oliveira Pereira (CPF 343.424.275-91), Chefe do SR-23/T do Incra à época, em decorrência da emissão de pareceres técnicos favoráveis à celebração do Convênio 01000/2003, celebrado entre o Centro de Capacitação Canudos CECAC e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, em 25/7/2003, sem a apresentação de Projeto Básico pelo conveniente, e com base em Plano de Trabalho deficiente, sem as informações mínimas requeridas em lei, tais como descrição completa do objeto a ser executado, das metas a serem atingidas qualitativa e quantitativamente, e detalhamento das fases ou etapas da execução do objeto, dentre outras (subitem 3.13);

p) Luiz Carlos Quintino Borges (CPF 328.828.079-53), então Chefe de Divisão do Incra, em decorrência da emissão de pareceres técnicos favoráveis à celebração do Convênio 01000/2003, celebrado entre o Centro de Capacitação Canudos CECAC e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, em 25/7/2003, sem a apresentação de Projeto Básico pelo conveniente, e com base em Plano de Trabalho deficiente, sem as informações mínimas requeridas em lei, tais como descrição completa do objeto a ser executado, das metas a serem atingidas qualitativa e quantitativamente, e detalhamento das fases ou etapas da execução do objeto (subitem 3.13);

q) Gileno Damascena Silva (CPF: 609.988.305-34), ex-Coordenador Geral do CECAC:

q.1) pela ausência do devido processo licitatório referente as despesas concernentes à aquisição de combustíveis durante o exercício de 2005, em afronta direta ao que determina o art. 27 da IN STN nº 1/1997, havendo claro direcionamento para a empresa Comércio de Combustíveis Águas Claras/Auto Posto Caminhoneiro Ltda. Segundo consta do processo, apenas em 03/06/2005 o CECAC promoveu certame licitatório, na modalidade Convite, cujo vencedor teria sido o Combustíveis Águas Claras/Auto Posto Caminhoneiro Ltda.. O contrato com esta empresa somente fora assinado em 01/8/2005. Além da ausência de licitação, os valores despendidos com esta despesa no exercício de 2005 exigiriam a instauração da modalidade licitatória Tomada de Preços, porquanto atingem a quantia de R\$ 86.154,60 (Convênio nº 13000/2004) (subitem 3.14);

q.2) pela contratação direta de profissionais prestadores de serviços, sem a realização do devido procedimento licitatório, no âmbito do Convênio 13000/2004, firmado entre o Incra e o CECAC, em desacordo com o disposto no art. 2º, da Lei nº 8.666/1993, e art. 27 da IN/STN nº 1/1997. Além disso, o setor contábil do Incra verificou que muitos dos técnicos contratados pertencem ao quadro de associados do próprio CECAC. Este fato, além de contrariar o próprio princípio do convênio, que visa à consecução de objetivos recíprocos, não cabendo, portanto, ao conveniente remunerar seus próprios técnicos com os recursos repassados, fere o princípio da impessoalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal. Além disso, o art. 33 do Estatuto Social da entidade veda o recebimento de qualquer remuneração por parte do membro da Associação (subitem 3.14);

q.3) pela contratação direta de consultoria com o Sr. Gismário Ferreira Nobre, quando, pelo valor pago (R\$ 30.000,00), deveria ter sido precedida de licitação, estando, inclusive, o objeto da consultoria descrito de maneira genérica, não permitindo a adequada caracterização dos serviços prestados nem dos produtos/metabolismos a serem produzidos (Contrato de Repasse nº 169801-44/2004) (subitem 3.14);

q.4) pela contratação direta de profissionais prestadores de serviços, sem a realização do devido procedimento licitatório, no âmbito do Convênio 01000/2003, firmado entre o Incra e o CECAC, em desacordo com o disposto no art. 2º, da Lei nº 8.666/1993, e na cláusula terceira, inciso II, alínea 'e' do Termo de Convênio firmado (subitem 3.14.7). Ademais, não houve o estabelecimento de plano mensal de



metas a serem alcançadas pelo profissional, local de trabalho e carga horária a ser cumprida, o que inviabiliza o cotejamento dos seus preços com aqueles praticados pelo mercado (subitem 3.19);

q.5) pela contratação direta dos serviços abaixo indicados, no âmbito do Convênio 01000/2003, sem a observância dos requisitos legais, a saber: correta fundamentação, ratificação pela autoridade superior, publicação na imprensa oficial no prazo de 5 dias úteis, razão da escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço (subitem 3.18):

Locação de automóveis R\$ 25.000,00

Locação de motocicletas R\$ 18.750,00

Aquisição de combustíveis R\$ 35.872,85

Material de expediente R\$ 15.662,25

q.6) pelos seguintes fracionamentos indevidos de despesas, sem procedimento licitatório, contrariando o disposto no art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/1993 e farta jurisprudência do TCU (Ex.: Acórdão 313/2000 - 2ª Câmara, Acórdão 125/2000 - Plenário, Acórdão 88/2000 - 2ª Câmara, Acórdão 93/99 - 1ª Câmara, Acórdão 85/99 - Plenário) (subitem 3.15):

i) no Contrato de Repasse nº 169932-27/2004, de material escolar/escritório;

ii) no Convênio CRT/SE 01000/2003, de materiais de expediente de diferentes fornecedores

q.7) por não realizar, previamente às aquisições de produtos, com recursos federais, no mínimo três cotações de preço, conforme prescrito no art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e no item b.6 da Decisão/TCU nº 777/2000-Plenário (Contrato de repasse 169932-27/2004 e Contrato de repasse 169801-44/2004) (subitem 3.16);

q.8). em razão dos seguintes indícios de que o Convite nº 11/2004, referente ao Convênio nº 13000/2004, foi simulado, conduta tipificada como crime no art. 90 da Lei nº 8.666/1993:

q.8.1) não foi elaborado o devido projeto básico, previamente à realização do Convite nº 11/2004, em contrariedade ao que dispõe o art. 7º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, não restando claro qual é o objetivo da licitação. Essa irregularidade ganha importância na medida em que as atividades do CECAC não são executadas em sua própria sede, mas na sede do MST, como já informado. Assim, o custo previsto de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) mensais para manutenção de microcomputadores não encontra respaldo, uma vez que não é possível saber, pela documentação, nem mesmo qual a quantidade de microcomputadores que seriam objeto do serviço e de quem pertenciam esses equipamentos;

q.8.2) consta da 'Ata da Reunião de Licitação' relativa à licitação em comento a seguinte informação: '...abertura dos envelopes em análise da documentação e das propostas de preços, com o objetivo de contratar uma empresa especializada em serviços de transporte tipo locação de veículo, a ser utilizado mensalmente pelos técnicos prestadores de assessoria técnica social e ambiental aos assentados nos assentamentos de reforma agrária do governo federal no estado de Sergipe.'

Vê-se, portanto, que o objeto da licitação encontra-se equivocado. Poder-se-ia argumentar erro formal; no entanto, há indícios que levam a crer pela montagem do processo, mediante fraude documental. É que os documentos relativos à licitação somente foram encaminhados ao Incra em data posterior à análise realizada pelo concedente. Em relatório elaborado em 24/2/2006, o contador Gilvan da Cruz Abreu fez consignar que as notas fiscais apresentadas na prestação de contas do CECAC, emitidas pela empresa VIP Com. Informática e Serviços Ltda., empresa vencedora do certame, indicavam 'haver contrato firmado pela conveniente com aquela empresa, sem contudo, tenha ocorrido processo licitatório'. O indício que arremata a conclusão de que o procedimento foi montado está no fato de que a licitação referente à locação de veículos, objeto da descrição informada na ata, só viria a ser realizada em 28/7/2005, quando a ata teria sido supostamente elaborada em 09/12/2004;

q.9) em razão dos indícios de que o Convite nº 01/2005, referente ao Convênio nº 13000/2004, foi montado, conduta tipificada no art. 90 da Lei nº 8.666/1993. Ao analisar a prestação de contas parcial do Convênio nº 13000/2004, efetuada em 24/2/2006, o contador do Incra/SR-23, Sr. Gilvan da Cruz Abreu, identificou que havia um contrato firmado entre o CECAC e a empresa Regia Lílian Brilhante de Araújo - Me, referente a locação de seis veículos populares, sem que tivesse ocorrido processo licitatório. O CECAC foi diligenciado a respeito desta irregularidade, entre outras verificadas na documentação encaminhada, informando, em 30/10/2006, que 'a locação de 06 veículos populares junto a empresa Regia



Lílian Brilhante de Araújo - ME se deu mediante contrato de aluguel precedido de consulta de preços conforme documentos de fls. 875, 876 e 877 do volume IV do processo 54370.000750/2004-34'. Constan, de fato, do processo documentos relativos a uma consulta de preços realizada em três empresas do ramo. A empresa Regia Lílian Brilhante de Araújo - ME teria apresentado sua proposta no valor de R\$ 7.800,00 (sete mil e oitocentos reais) mensais. Esta informação foi prestada ao Incra/SE em 30/10/2006, no entanto, constam dos autos cópias de documentos relativos ao Convite nº 01/2005, de 03/01/2005, supostamente realizado pelo CECAC para contratar empresa especializada na área de locação de veículos. Estes documentos foram acostados ao processo posteriormente. Deste Convite teria se sagrado vencedora a empresa Regia Lílian Brilhante de Araújo, com uma proposta no valor de R\$ 7.800,00 (sete mil e oitocentos reais). Ou seja, resta claro que o processo não passa de uma mera montagem de documentos;

q.10) em decorrência de indícios de irregularidades nos pagamentos efetuados na execução do Convênio nº 01000/2003 abaixo indicados (subitem 3.22):

q.10.1) aquisições de combustíveis efetuadas pelas pessoas abaixo indicadas, estranhas ao Convênio 01000/2003, conforme atestam cupons fiscais fornecidos por posto de abastecimento localizado no município de Poço Redondo:

NOME Situação

Roberto Araújo Vereador eleito em 2000 e candidato não eleito à Prefeitura Municipal em 2004

Marcelo Araújo Irmão de Roberto Araújo e líder do MST

João Gomes da Silva Vereador eleito em 2004, liderança do MST e Presidente da Cooperativa Regional dos Assentados de Reforma Agrária

q.10.2) Aquisição de um volume total de 2.859 litros de gasolina, no valor total de R\$ 6.290,00 (seis mil duzentos e noventa reais), da empresa J. L. Oliveira & Barros Ltda., a menos de vinte dias do termo final de vigência do Convênio 01000/2003 conforme abaixo indicado:

NOTA FISCAL VOLUME (Lts) DATA VALOR (R\$)

010395 931,8 11/2/2004 2.050,00

010397 990,9 20/2/2004 2.180,00

010400 936,3 25/2/2004 2.060,00

q.11) por não terem sido efetuadas as retenções e os respectivos recolhimentos de contribuições previdenciárias e tributárias relativas aos pagamentos dos prestadores de serviços, bem como os recolhimentos a cargo do conveniente, no âmbito do Convênio 01000/2003, celebrado entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, e no âmbito do Contrato de Repasse 169801-44/2004 (Notas Fiscais Avulsas de Prestação de Serviços nºs 133108 - R\$ 20.000,00, 143398 - R\$ 5.000,00, e 153683 - R\$ 5.000,00), celebrado entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal, e o CECAC, em descumprimento ao que dispõe o art. 71 c/c art. 116 da Lei nº 8.666/1993, e ao que estabelece, no caso do citado convênio, a Cláusula Terceira, inciso III, 'h' do seu instrumento (subitem 3.25);

q.12) em razão da inexistência de elementos que comprovem a execução integral do objeto pactuado no âmbito do Convênio 01000/2003, celebrado entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, em 25/7/2003, em descumprimento ao que dispõe o art. 22 da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.27);

q.13) pela apresentação de comprovantes fiscais sem a devida identificação do Convênios 13000/2004 e CRT/SE 01000/2003, e Contratos de Repasse 169932-27/2004, 169801-44/2004, em descumprimento ao que dispõe o art. 30 da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.33);

q.14) pela apresentação de notas fiscais como comprovantes de despesas sem a correta discriminação dos produtos fornecidos ou dos serviços prestados, no âmbito dos Contratos de Repasse 169932-27/2004 e 169801-44/2004, a exemplo das seguintes notas fiscais (subitem 3.34):

Nota Fiscal nº 2 - Armazém Mendes;

Nota Fiscal nº 1840 - Betuse Comercial Ltda.;

Nota Fiscal nº 1841 - Betuse Comercial Ltda.;

Nota Fiscal nº 2074 - Betuse Comercial Ltda.;

q.15) em decorrência dos seguintes indícios de irregularidades, verificados na execução do Convênio nº 01000/2003 (subitens 3.35 e 3.40) :



q.15.1) realização de despesas com aquisição de combustíveis nos últimos 20 dias de vigência do Convênio, de acordo com as quantidades e valores abaixo indicados, amparadas por notas fiscais que não constam da relação de notas emitidas naquele período, segundo consta dos registros da Secretaria Estadual de Fazenda); ademais, tais notas foram impressas pela empresa Gráfica Rápida Maciel (CNPJ 01.109.793/0001-44 - Inscrição Estadual nº 27.091.626-1), que se encontrava com baixa cadastral realizada desde 29/01/2001, sugerindo que as notas fiscais são inidôneas e que não ocorreram de forma efetiva as aquisições de combustíveis apontadas.

Fornecedor CNPJ Nota Fiscal Data Quant. (lts) Valor (R\$)

J.L. Oliveira & Barros Ltda. 13.113.477/0002-06 010395 11/2/04 931,8 2.050,00

J.L. Oliveira & Barros Ltda. 13.113.477/0002-06 010397 20/2/04 990,9 2.180,00

J.L. Oliveira & Barros Ltda. 13.113.477/0002-06 010400 25/2/04 936,3 2.060,00

Total 6.290,00

q.15.2) Nos Contratos de Repasse 169932-27/2004 e 169801-44/2004, apresentação, na prestação de contas, das seguintes notas fiscais de prestação de serviços de hospedagem emitida por associações de assentados, cuja atividade econômica não inclui a prestação de serviços de hospedaria, mas de defesa de direitos sociais, conforme registro das atividades desenvolvidas nos seus cadastros junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB):

- Nota Fiscal Avulsa PM Simão Dias/SE nº 4956 e 5720 - Assent. Quinginbe/Floresta;

- Nota Fiscal Avulsa PM Simão Dias/SE nº 5714 e 5735 - ACOAPA

- Nota Fiscal Avulsa Sefaz/SE nº 553659 - Assent. Luis Prestes

q.16) em decorrência da apresentação de recibo de posto como documento comprobatório de despesa com combustível, em vez de nota fiscal, em contrariedade ao disposto no art. 30 da IN/STN nº 1/1997 (Contrato de Repasse 169801-44/2004) (subitem 3.36);

q.17) apresentação das seguintes notas fiscais 'frias' como comprovante de despesas do Contrato de Repasse 169932-27/2004:

q.17.1) notas fiscais inexistentes no sistema informatizado da Fazenda Estadual de Sergipe, ou cujo conteúdo não corresponde aos ali constantes, conforme quadro abaixo, com o agravante de que as referidas notas fiscais foram impressas pela Gráfica Alvorada Ltda., quando essa gráfica está suspensa junto à Sefaz/SE desde junho/2004 (subitem 3.37):

Empresa: Thawanne Supermercado Ltda (CNPJ 05.642.869/0001-53)

Nota Fiscal Valor na NF Valor no Sistema CPF Destinatário

091 673,88 -x-x-

092 826,12 -x-x-

185 1.236,56 233,27 557.234.975-53

186 263,44 229,20 997.064.665-68

187 1.932,96 165,02 012.650.485-76

188 564,04 211,18 383.056.665-49

189 1.138,07 217,52 437.638.205-15

190 360,43 226,70 996.276.555-20

q.17.2) notas fiscais inexistentes no sistema informatizado da Fazenda Estadual de Sergipe, ou cujo conteúdo não corresponde aos ali constantes, conforme quadro abaixo, com o agravante de que as referidas notas fiscais foram impressas pela Gráfica Alvorada Ltda., quando essa gráfica está suspensa junto à Sefaz/SE desde junho/2004 (subitem 3.37):

Empresa: Betuse Comercial Ltda (CNPJ 00.491.360/0001-33)

Nota Fiscal Valor na NF Valor no Sistema CPF Destinatário

1840 911,30 -x-x- 557.234.975-53

1841 593,50 -x-x- 997.064.665-68

2074 1.000,00 -x-x- 012.650.485-76

OBS.: a Nota Fiscal nº 1840 e 1841 foram emitidas quando a empresa está inapta junto à Sefaz/SE.

q.17.3) notas fiscais inexistentes no sistema da Fazenda Estadual de Sergipe, conforme quadro abaixo (subitem 3.37):



Empresa: Correia e Andrade Ltda. (CNPJ 15.056.831/0001-52)

Nota Fiscal Valor na NF Valor no Sistema

14043 500,00 -x-x-

14535 1.148,50 -x-x-

14546 992,50 -x-x-

q.17.4) Nota Fiscal 6628, datada de 17/01/2006, emitida pela empresa Mega Posto Presidente Ltda. (CNPJ 02.529.833/0001-70), com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE (subitem 3.37);

q.17.5) Nota Fiscal nº 2, sem data, emitida pela empresa Rildo Antônio Oliveira Mendes ME (Armazém Mendes), pago pelo cheque nº 28, datado de 25/01/2006, quando essa firma solicitara baixa em agosto/2004, conforme sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que a referida nota fiscal foi impressa pela Gráfica Alvorada Ltda., quando essa gráfica está suspensa junto à Sefaz/SE desde junho/2004 (subitem 3.37);

q.17.6) Nota Fiscal 43, datada de 08/03/2006, emitida pela empresa Posto Barão Ltda., com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE (subitem 3.37);

q.17.7) Notas Fiscais 1147 e 1148, datadas de 29/04/2005, emitida pela empresa J. L. Oliveira & Barros Ltda., com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que as referidas notas fiscais foram impressas pela Gráfica Rápida Maciel Ltda., quando essa gráfica havia dado baixa cadastral junto à Sefaz/SE desde nov./2001 (subitem 3.37);

q.17.8) Nota Fiscal 3593, datada de 12/01/2006, emitida pela empresa José Valmir Silva, com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que a referida nota fiscal foi impressa pela Gráfica World Graphics Ltda., quando essa gráfica havia dado baixa cadastral junto à Sefaz/SE desde maio/2003 (subitem 3.37);

q.18) pela aceitação de notas fiscais de prestação de serviços abaixo indicadas, emitidas em datas anteriores ao início de atividades da empresa Agência de Viagens e Turismo Linha Verde Ltda., em 05/03/2004, no âmbito do Convênio nº 01000/2003, o que se constitui em indício de aceitação de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37):

Nota Fiscal Data emissão Valor (R\$) Referente ao mês

000089 01/11/2003 5.000,00 setembro/2003

000091 03/11/2003 5.000,00 outubro/2003

000096 30/11/2003 5.000,00 novembro/2003

000100 31/12/2003 5.000,00 dezembro/2003

q.19) por ter contratado o Sr. Gismário Ferreira Nobre, no âmbito do Contrato de repasse 169801-44/2004, sendo ele um dos responsáveis para atestar a execução das atividades do Convênio, desrespeitando a segregação de funções (subitem 4.1);

q.20) por não constarem dos autos relativos ao Convênio 13000/2004 os extratos bancários referentes ao mês de dezembro de 2004 (subitem 3.38).

r) Maurício Lopes de Matos (CPF: 021.365.149-11), então presidente da comissão permanente de licitação do CECAC e do Instituto Patativa do Assaré (subitem 3.21):

r.1) em razão dos seguintes indícios de que o Convite nº 11/2004, realizado com o objetivo de 'selecionar licitantes para Realização de manutenção de micro computadores durante o período de 01/01/2005 a 31/12/2005', executado no âmbito do Convênio nº 13000/2004, firmado entre o Incra e o CECAC, foi simulado, conduta tipificada no art. 90 da Lei nº 8.666/1993:

r.1.1) não foi elaborado o devido projeto básico, previamente à realização do Convite nº 11/2004, em contrariedade ao que dispõe o art. 7º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, não restando claro qual é o objetivo da licitação. Essa irregularidade ganha importância na medida em que as atividades do CECAC não são executadas em sua própria sede, mas na sede do MST, como já informado. Assim, o custo previsto de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) mensais para manutenção de microcomputadores não encontra respaldo, uma vez que não é possível saber, pela documentação, nem mesmo qual a quantidade de microcomputadores que seriam objeto do serviço e a quem pertenciam esses equipamentos;



r.1.2) consta da 'Ata da Reunião de Licitação' relativa à licitação em comento a seguinte informação: '...abertura dos envelopes em análise da documentação e das propostas de preços, com o objetivo de contratar uma empresa especializada em serviços de transporte tipo locação de veículo, a ser utilizado mensalmente pelos técnicos prestadores de assessoria técnica social e ambiental aos assentados nos assentamentos de reforma agrária do governo federal no estado de Sergipe.'

Vê-se, portanto, que o objeto da licitação encontra-se equivocado. Poder-se-ia argumentar erro formal; no entanto, há indícios que levam a crer pela montagem do processo, mediante fraude documental. É que os documentos relativos à licitação somente foram encaminhados ao Incra em data posterior à análise realizada pelo concedente. Em relatório elaborado em 24/2/2006, o contador Gilvan da Cruz Abreu fez consignar que as notas fiscais apresentadas na prestação de contas do CECAC, emitidas pela empresa VIP Com. Informática e Serviços Ltda., empresa vencedora do certame, indicavam 'haver contrato firmado pela conveniente com aquela empresa, sem contudo, tenha ocorrido processo licitatório'. O indício que arremata a conclusão de que o procedimento foi montado está no fato de que a licitação referente à locação de veículos, objeto da descrição informada na ata, só viria a ser realizada em 28/7/2005, quando a ata teria sido supostamente elaborada em 09/12/2004;

r.1.3) não foram encaminhados ao concedente, por ocasião da prestação de contas parcial, os despachos adjudicatórios e homologatórios das licitações, em afronta ao disposto no art. 32 da IN STN nº 1/1997.

r.2) em razão dos indícios de que o Convite nº 01/2005, executado no âmbito do Convênio nº 13000/2004, firmado entre o Incra e o CECAC, foi montado, conduta tipificada no art. 90 da Lei nº 8.666/1993. Ao analisar a prestação de contas parcial do Convênio nº 13000/2004, efetuada em 24/2/2006, o contador do Incra/SR-23, Sr. Gilvan da Cruz Abreu, identificou que havia um contrato firmado entre o CECAC e a empresa Regia Lílian Brilhante de Araújo - Me, referente a locação de seis veículos populares, sem que tivesse ocorrido processo licitatório. O CECAC foi diligenciado a respeito desta irregularidade, entre outras verificadas na documentação encaminhada, informando, em 30/10/2006, que 'a locação de 06 veículos populares junto a empresa Regia Lílian Brilhante de Araújo - ME se deu mediante contrato de aluguel precedido de consulta de preços conforme documentos de fls. 875, 876 e 877 do volume IV do processo 54370.000750/2004-34'. Constam, de fato, do processo documentos relativos a uma consulta de preços realizada em três empresas do ramo. A empresa Regia Lílian Brilhante de Araújo - ME teria apresentado sua proposta no valor de R\$ 7.800,00 (sete mil e oitocentos reais) mensais. Esta informação foi prestada ao Incra/SE em 30/10/2006, no entanto, constam dos autos cópias de documentos relativos ao Convite nº 01/2005, de 03/01/2005, supostamente realizado pelo CECAC para contratar empresa especializada na área de locação de veículos. Estes documentos foram acostados ao processo posteriormente. Deste Convite teria se sagrado vencedora a empresa Regia Lílian Brilhante de Araújo, com uma proposta no valor de R\$ 7.800,00 (sete mil e oitocentos reais). Ou seja, resta claro que o processo não passa de uma mera montagem de documentos;

r.3) em razão dos indícios de que as licitações realizadas na execução do Convênio nº 1000/2005, firmado entre o Incra e o Instituto Patativa do Assaré, foram montadas. Observa-se que, apesar de o conveniente ter realizado dez Convites e quatro Tomadas de Preços, portanto quatorze certames diferentes, as empresas vencedoras se restringiram a três, a saber: a MSM - Construções e Serviços de Topografia Ltda.(vencedora dos Convites ns.º 02/2006, 04/2006 e 09/2006 e as Tomadas de Preços ns.º 01/2006, 02/2006, 03/2006 e 04/2006), a Edificar Construções e Projetos Ltda., (vencedora dos Convites ns.º 01/2006, 03/2006, 05/2006, 07/2006 e 08/2006), e a empresa JVK Construções Ltda. (vencedora dos Convites ns.º 11/2006 e 12/2006). Percebe-se que houve uma alternância entre as empresas vencedoras, principalmente entre a MSM e a JVK, muito embora um grupo de outras pequenas empresas revezavam sua participação nos certames supostamente realizados. Além do mais, a conveniente não autuou os documentos em processo, impossibilitando, por conseguinte, a certeza na confiabilidade de que as ocorrências aconteceram conforme a ordem cronológica. Também não constam da documentação os despachos relativos às adjudicações e homologações, contrariando o disposto no art. 28, inc. X da IN/STN nº 1/1997, pois os documentos não constam da prestação de contas final do Convênio, o que também reforça ainda mais os indícios de fraude;



s) José Eanes Lisboa Graça (011.647.145-03), Coordenador Geral do Instituto Patativa do Assaré:

s.1) por infração ao §5º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, decorrente do fracionamento indevido das obras relativas ao Convênio nº 1000/2005. Mesmo com orientação expressa do Concedente, por meio da Informação/DSO/CONVÊNIOS/2/2006, de 06/01/2006, sobre as corretas modalidades de licitação, inclusive demonstrando a forma de agrupar as diversas obras por município, a conveniente realizou as licitações de forma fracionada, conseqüentemente, com modalidade indevida, contrariando a orientação expedida, conforme demonstrado a seguir (subitem 3.15):

a) Município de Lagarto/SE

- PA Tapera - estradas R\$ 96.960,00
- PA Tapera - abast.água R\$ 160.937,91
- PA João Amazonas - estradas R\$ 64.716,00
- total do Município de Lagarto:R\$ 322.613,91
- modalidade adequada: Tomada de Preços
- modalidades realizadas: dois convites e uma tomada de preços

b) Município de Canindé do São Francisco/SE - PA Santa Rita - estradas R\$ 164.020,00

- PA Maria Feitosa - estradas R\$ 236.880,00
- PA Santa Maria - estradas R\$ 46.663,52
- PA Monte Santo I e II - abast.água R\$ 180.710,28
- total do Município de Canindé:R\$ 628.273,80
- modalidade adequada: Tomada de Preços
- modalidades realizadas: três tomadas de preço e um convite

c) Município de Poço Redondo/SE

- P A Nova Vida - estradas R\$ 36.708,00
- PA Novo Paraíso - estradas R\$ 59.400,00
- PA Maria Bonita I - estradas R\$ 137.320,00
- total do Município de Poço Redondo:R\$ 233.428,00
- modalidade adequada: Tomada de Preços
- modalidades realizadas: três convites

d) Município de Santa Luzia do Itanhhy

- PA Vitória da União - água R\$ 70.215,52
- PA Vitória da União 3 - água R\$ 82.307,63
- total do Município de Sta Luzia do Itanhhy: R\$ 152.523,15
- modalidade adequada: Tomada de Preços
- modalidades realizadas: dois convites

Ressalta-se que a orientação foi reiterada em 08/2/2006, por meio de reunião entre servidores do Incra e representantes da entidade Conveniente, quando a mesma já havia realizado cinco licitações sem cumprir a orientação, entretanto a entidade continuou realizando as licitações de forma indevida (subitem 3.15);

s.2) em razão dos indícios de que as licitações realizadas na execução do Convênio nº 1000/2005, firmado entre o Incra e o Instituto Patativa do Assaré, foram montadas. Observa-se que, apesar de o conveniente ter realizado dez Convites e quatro Tomadas de Preços, portanto quatorze certames diferentes, as empresas vencedoras se restringiram a três, a saber: a MSM - Construções e Serviços de Topografia Ltda.(vencedora dos Convites ns.º 02/2006, 04/2006 e 09/2006 e as Tomadas de Preços ns.º 01/2006, 02/2006, 03/2006 e 04/2006), a Edificar Construções e Projetos Ltda., (vencedora dos Convites ns.º 01/2006, 03/2006, 05/2006, 07/2006 e 08/2006), e a empresa JVK Construções Ltda. (vencedora dos Convites ns.º 11/2006 e 12/2006). Percebe-se que houve uma alternância entre as empresas vencedoras, principalmente entre a MSM e a JVK, muito embora um grupo de outras pequenas empresas revezavam sua participação nos certames supostamente realizados. Além do mais, a conveniente não autuou os documentos em processo, impossibilitando, por conseguinte, a certeza na confiabilidade de que as ocorrências aconteceram conforme a ordem cronológica. Também não constam da documentação os despachos relativos às adjudicações e homologações, contrariando o disposto no art. 28, inc. X da



IN/STN nº 1/1997, pois os documentos não constam da prestação de contas final do Convênio, o que também reforça ainda mais os indícios de fraude (subitem 3.21):

s.3) em razão das irregularidades abaixo descritas, relacionadas a inexecução de parcelas das obras referentes ao Convênio nº 1000/2005, cujas empresas responsáveis são a MSM - Construções e Serviços de Topografia Ltda. e a Edificar Construções e Projetos Ltda.. De acordo com o assegurado do Convênio, os valores referentes aos serviços constantes dos itens s.3.1.2 e s.3.2.1, a seguir, deveriam ser ressarcidos pela conveniente, em razão dos recursos já terem sido repassados. Os demais serviços ainda não haviam sido pagos até o final da inspeção 'in loco' da equipe de auditoria do TCU, contudo podem ter sido pagos posteriormente (subitem 3.22):

s.3.1) MSM - Construções e Serviços de Topografia Ltda.:

s.3.1.1) não executou o equivalente a R\$ 22.0007,89 (vinte e dois mil, sete reais e oitenta e nove centavos), referente a um bueiro no Assentamento Flor do Mucuri;

s.3.1.2) não executou o equivalente a R\$ 32.400,00 (trinta e dois mil e quatrocentos reais), correspondente a um serviço de regularização que a Prefeitura Municipal de Poço Redondo/SE já teria executado.

s.3.2) Edificar Construções e Projetos Ltda.:

s.3.2.1) não executou o equivalente a R\$ 2.419,90 (dois mil, quatrocentos e dezenove reais e noventa centavos), referente a um bueiro no Assentamento Santa Maria;

s.3.2.2) não executou o equivalente a R\$ 3.070,00 (três mil e setenta reais), referente a um bueiro no João Amazonas.

s.4) pela movimentação irregular de recursos vinculados ao Convênio nº 1000/2005, em desacordo com o previsto no art. 20 da IN STN nº 1/1997. Verificou-se que, após a liberação do bloqueio dos recursos pelo Incra/SR-23, o Instituto Patativa do Assaré efetuou o saque em espécie dos recursos. (...) (subitem 3.32).

t) Luciene dos Santos (CPF 787.543.215-49), então Tesoureira do CECAC:

t.1) pela contratação direta de consultoria com o Sr. Gismário Ferreira Nobre, quando, pelo valor pago (R\$ 30.000,00), deveria ter sido precedida de licitação, estando, inclusive, o objeto da consultoria descrito de maneira genérica, não permitindo a adequada caracterização dos serviços prestados nem dos produtos/metast a serem produzidos (no Contrato de Repasse nº 169801-44/2004) (subitem 3.14);

t.2) por não terem sido efetuadas as retenções e os respectivos recolhimentos de contribuições previdenciárias e tributárias relativas aos pagamentos dos prestadores de serviços, bem como os recolhimentos a cargo do conveniente, no âmbito do Convênio 01000/2003, celebrado entre o Incra e o Centro de Capacitação Canudos - CECAC, e no âmbito do Contrato de Repasse 169801-44/2004 (Notas Fiscais Avulsas de Prestação de Serviços nºs 133108 - R\$ 20.000,00, 143398 - R\$ 5.000,00, e 153683 - R\$ 5.000,00), celebrado entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal, e o CECAC, em descumprimento ao que dispõe o art. 71 c/c art. 116 da Lei nº 8.666/1993, e ao que estabelece, no caso do citado convênio, a Cláusula Terceira, inciso III, 'h' do seu instrumento (subitem 3.25);

t.3) pelos seguintes indícios do recebimento de notas fiscais 'frias' na execução do Contrato de Repasse 169932-27/2004:

t.3.1) pelo recebimento de notas fiscais inexistentes no sistema informatizado da Fazenda Estadual de Sergipe, ou cujo conteúdo não corresponde aos ali constantes, conforme quadro abaixo, com o agravante de que as referidas notas fiscais foram impressas pela Gráfica Alvorada Ltda., quando essa gráfica está suspensa junto à Sefaz/SE desde junho/2004 (subitem 3.37):

Empresa: Thawanne Supermercado Ltda (CNPJ 05.642.869/0001-53)

Nota Fiscal Valor na NF Valor no Sistema CPF Destinatário

091 673,88 -x-x-

092 826,12 -x-x-

185 1.236,56 233,27 557.234.975-53

186 263,44 229,20 997.064.665-68

187 1.932,96 165,02 012.650.485-76

188 564,04 211,18 383.056.665-49



189 1.138,07 217,52 437.638.205-15

190 360,43 226,70 996.276.555-20

t.3.2) pela apresentação de notas fiscais inexistentes no sistema informatizado da Fazenda Estadual de Sergipe, ou cujo conteúdo não corresponde aos ali constantes, conforme quadro abaixo, com o agravante de que as referidas notas fiscais foram impressas pela Gráfica Alvorada Ltda., quando essa gráfica está suspensa junto à Sefaz/SE desde junho/2004 (subitem 3.37):

Empresa: Betuse Comercial Ltda (CNPJ 00.491.360/0001-33)

Nota Fiscal Valor na NF Valor no Sistema CPF Destinatário

1840 911,30 -x-x- 557.234.975-53

1841 593,50 -x-x- 997.064.665-68

2074 1.000,00 -x-x- 012.650.485-76

OBS.: a Nota Fiscal nº 1840 e 1841 foram emitidas quando a empresa está inapta junto à Sefaz/SE.

t.3.3) pela apresentação de notas fiscais inexistentes no sistema da Fazenda Estadual de Sergipe, conforme quadro abaixo (subitem 3.37):

Empresa: Correia e Andrade Ltda. (CNPJ 15.056.831/0001-52)

Nota Fiscal Valor na NF Valor no Sistema

14043 500,00 -x-x-

14535 1.148,50 -x-x-

14546 992,50 -x-x-

t.3.4) pela apresentação da Nota Fiscal 6628, datada de 17/01/2006, emitida pela empresa Mega Posto Presidente Ltda. (CNPJ 02.529.833/0001-70), com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE (subitem 3.37);

t.3.5) pela apresentação da Nota Fiscal nº 2, sem data, emitida pela empresa Rildo Antônio Oliveira Mendes ME (Armazém Mendes), pago pelo cheque nº 28, datado de 25/01/2006, quando essa firma solicitara baixa em agosto/2004, conforme sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que a referida nota fiscal foi impressa pela Gráfica Alvorada Ltda., quando essa gráfica está suspensa junto à Sefaz/SE desde junho/2004 (subitem 3.37);

t.3.6) pela apresentação da Nota Fiscal 43, datada de 08/03/2006, emitida pela empresa Posto Barão Ltda., com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE (subitem 3.37.5);

t.3.7) pela apresentação das Notas Fiscais 1147 e 1148, datadas de 29/04/2005, emitida pela empresa J. L. Oliveira & Barros Ltda., com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que as referidas notas fiscais foram impressas pela Gráfica Rápida Maciel Ltda., quando essa gráfica havia dado baixa cadastral junto à Sefaz/SE desde nov./2001 (subitem 3.37);

t.3.8) pela apresentação da Nota Fiscal 3593, datada de 12/01/2006, emitida pela empresa José Valmir Silva, com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que a referida nota fiscal foi impressa pela Gráfica World Graphics Ltda., quando essa gráfica havia dado baixa cadastral junto à Sefaz/SE desde maio/2003 (subitem 3.37);

t.4) pela aceitação de notas fiscais de prestação de serviços abaixo indicadas, emitidas em datas anteriores ao início de atividades da empresa Agência de Viagens e Turismo Linha Verde Ltda., em 05/03/2004, no âmbito do Convênio nº 01000/2003, o que se constitui em indício de aceitação de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37):

Nota Fiscal Data emissão Valor (R\$) Referente ao mês

000089 01/11/2003 5.000,00 setembro/2003

000091 03/11/2003 5.000,00 outubro/2003

000096 30/11/2003 5.000,00 novembro/2003

000100 31/12/2003 5.000,00 dezembro/2003

t.5) em decorrência dos seguintes indícios de irregularidades, verificados na execução do Convênio nº 01000/2003 (subitens 3.35 e 3.40):

t.5.1) realização de despesas com aquisição de combustíveis nos últimos 20 dias de vigência do Convênio, de acordo com as quantidades e valores abaixo indicados, amparadas por notas fiscais que não constam da relação de notas emitidas naquele período, segundo consta dos registros da Secretaria



Estadual de Fazenda); ademais foram impressas pela empresa Gráfica Rápida Maciel (CNPJ 01.109.793/0001-44 - Inscrição Estadual nº 27.091.626-1), que se encontrava com baixa cadastral realizada desde 29/01/2001, sugerindo que as notas fiscais são inidôneas e que não ocorreram de forma efetiva as aquisições de combustíveis apontadas.

Fornecedor CNPJ Nota Fiscal Data Quant. (lts) Valor (R\$)

J.L. Oliveira & Barros Ltda. 13.113.477/0002-06 010395 11/2/04 931,8 2.050,00

J.L. Oliveira & Barros Ltda. 13.113.477/0002-06 010397 20/2/04 990,9 2.180,00

J.L. Oliveira & Barros Ltda. 13.113.477/0002-06 010400 25/2/04 936,3 2.060,00

Total 6.290,00

t.5.2) Nos Contratos de Repasse 169932-27/2004 e 169801-44/2004, apresentação, na prestação de contas, das seguintes notas fiscais de prestação de serviços de hospedagem emitida por associações de assentados, cuja atividade econômica não inclui a prestação de serviços de hospedaria, mas de defesa de direitos sociais, conforme registro das atividades desenvolvidas nos seus cadastros junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB):

- Nota Fiscal Avulsa PM Simão Dias/SE nº 4956 e 5720 - Assent. Quinginbe/Floresta;

- Nota Fiscal Avulsa PM Simão Dias/SE nº 5714 e 5735 - ACOAPA

- Nota Fiscal Avulsa Sefaz/SE nº 553659 - Assent. Luis Prestes

t.6) pela apresentação de notas fiscais como comprovantes de despesas sem a correta discriminação dos produtos fornecidos ou dos serviços prestados, no âmbito dos Contratos de Repasse 169932-27/2004 e 169801-44/2004, a exemplo das seguintes notas fiscais (subitem 3.34):

Nota Fiscal nº 2 - Armazém Mendes;

Nota Fiscal nº 1840 - Betuse Comercial Ltda.;

Nota Fiscal nº 1841 - Betuse Comercial Ltda.;

Nota Fiscal nº 2074 - Betuse Comercial Ltda.;

u) Gilberto Rodrigues do Nascimento (CPF 102.475.134-15), Diretor-Geral do Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó,

u.1) No convênio 030/2004-MME (subitem 3.14):

- pela transferência de metodologia de construção protótipo do fogão solar FAE III, fruto de pesquisas da UFPE, financiadas com recursos desse convênio, para uma pequena firma de serviços em fibra de vidro, sem ter havido o patenteamento industrial desse fogão (o que pode significar dano ao Erário) nem procedimento licitatório para contratação dessa firma;

- pela realização de despesas com locação de veículos, em um total de, pelo menos, R\$ 32.555,00 sem prévia realização de procedimento licitatório;

u.2) por não realizar, previamente às aquisições de produtos, com recursos federais, no mínimo três cotações de preço, conforme prescrito no art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e no item b.6 da Decisão/TCU nº 777/2000-Plenário (Convênio 5.98.2004.008-00/2004, Convênio 4.93.05.0011-00/2005 e Convênio 30/2004) (subitem 3.16);

u.3) pela realização de despesa com manutenção de um transformador (Nota Fiscal 156 - Sá & Lopes Engenharia Ltda.), serviço esse não previsto no plano de trabalho do Convênio 030/2004. Há como agravantes, nesse caso, que o valor do serviço (R\$ 7.860,00) está bem próximo do limite mínimo para realização de convite (R\$ 8.000,00) e que a nota fiscal não indica o convênio a que se refere (subitem 3.26);

u.4) pela apresentação de comprovantes fiscais sem a devida identificação do Convênios 5.98.2004.008-00/2004 e 30/2004 em descumprimento ao que dispõe o art. 30 da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.33);

u.5) pela emissão, na execução do Convênio 030/2004-MME, de notas fiscais de execução de serviços (NF 566, 565, 567, 568, 572, 585, 586, 593, 610, 612, 614 - Instituto Xingó), sem constar do processo nenhum esclarecimento acerca de quais serviços foram efetivamente realizados e/ou bens foram adquiridos, a fim de se verificar a compatibilidade dos preços com os de mercado, além de atender ao princípio da transparência, mostrando, também, com isso, a existência de falhas no projeto básico do convênio (subitem 3.34);



u.6) em decorrência dos seguintes fatos relacionados à execução do Convênio 5.98.2004.008-00 (subitem 3.35):

u.6.1) adiantamento de R\$ 450,00 para despesas com curso que não consta do relatório técnico da prestação de contas, com notas fiscais sem indicação a que convênio se refere, e com datas diversas (fevereiro e março/2006) a da execução do curso (20 a 22/12/2005);

u.6.2) pagamento de 08 (oito) diárias, quando o referido curso é dito realizado em 03 (três) dias;

u.6.3) pagamento de 22 refeições além de um almoço no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais).

u.7) por não constar da prestação de contas parcial do Convênio 030/2004-MME os documentos fiscais comprobatórios que fundamentem a transferência eletrônica de R\$ 1.000,00 no dia 10/03/2006, de R\$ 8.295,00, de 20/04/2006, nem de R\$ 320,00, de 27/09/2006 subitem 3.35);

u.8) em decorrência dos seguintes indícios de irregularidades (subitem 3.37.5):

u.8.1) pela apresentação da Nota Fiscal nº 87, emitida pela empresa Xingó Net Informática, para comprovação de despesas com o Convênio 5.98.2004.008-03, estando já identificada com o Convênio 4.93.05.005-00 (R\$ 270,00);

u.8.2) pela apresentação das Notas Fiscais 1673 e 1674, datada de 07/12/2005, emitidas pela empresa Paulo dos Santos Papelaria Modelo (CNPJ 01.855.491/0001-15), para comprovação de despesas com o Convênio 5.98.2004.008-03, com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que a referida nota fiscal foi impressa pela Gráfica World Graphics Ltda., quando essa gráfica havia dado baixa cadastral junto à Sefaz/SE desde maio/2003.

u.8.3) pela apresentação das Notas Fiscais 1909 e 1910, datadas de 07/11/2006, emitidas pela empresa Paulo dos Santos Papelaria Modelo (CNPJ 01.855.491/0001-15), para comprovação de despesas com o Convênio 030/2004-MME, com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que a referida nota fiscal foi impressa pela Gráfica World Graphics Ltda., quando essa gráfica havia dado baixa cadastral junto à Sefaz/SE desde maio/2003.

u.9) pela aceitação das Notas Fiscais 4309, 4345, 4411, 4459, 4494, 4514 e 4542, datadas de 05/05, 02/06, 09/07, 01/08, 12/09, 04/10 e 06/11/2006, emitidas pela empresa AutoPosto Cavalcante Ltda., para comprovação de despesas do Convênio 030/2004-MME, com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que a referida nota fiscal foi impressa pela Gráfica World Graphics Ltda., quando essa gráfica havia dado baixa cadastral junto à Sefaz/SE desde maio/2003. Tais fatos se constituem em indícios de aceitação de nota 'fria' (subitem 3.37);

u.10) pela apresentação, em prestação de contas parcial do Convênio 030/2004-MME, das Notas Fiscais 10555 e 10557, de 03/7/2006, emitidas pela empresa COFEMA Ltda., em duplicidade para justificar transferência de recursos nos dias 21/06/2006 e 27/7/2006 (subitem 3.37);

u.11) pelas diversas transferências eletrônicas de recursos para beneficiários diversos dos emitentes das notas fiscais que acompanham a prestação de contas a título de justificativa para a realização da despesa, a exemplo das abaixo registradas, no âmbito do Convênio 30/2004, com o agravante de que boa parte das notas fiscais não contém a discriminação do convênio a que se referem e alguns nem identificam o conveniente como beneficiário do bem adquirido ou serviço prestado (subitem 3.39):

a) Transferência para Sra. Elielze M S Barbosa, em 21/06/2006, e diversas notas fiscais;

b) Transferência para Sra. Elielze M S Barbosa, em 30/05/2006, e diversas notas fiscais;

c) Transferência para Sra. Elielze M S Barbosa, em 24/04/2006, e diversas notas fiscais;

d) Transferência para Sr. Eduardo Augusto V. Moura, em 18/04/2006, e diversas notas fiscais;

e) Transferência para Sra. Elielze M S Barbosa, em 18/04/2006, e diversas notas fiscais;

f) Transferência para Sr. Eduardo Augusto V. Moura, em 25/04/2006, e diversas notas fiscais.

v) Reinaldo Pena Lopes (CPF 181.155.356-72), Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA à época, por ter concordado, no âmbito do Contrato de Repasse CR 169932-27/2004, com parecer técnico atestando a execução referente às duas primeiras parcelas, apenas com base em Relatório de Execução de Atividades, apresentada pelo conveniente, sem exigir nenhum outro documento comprobatório, a exemplo de fotos, material produzido, lista de frequência (subitem 3.31);

x) Thawanne Supermercado Ltda. (CNPJ 05.642.869/0001-53), na pessoa do seu representante legal, pela apresentação de notas fiscais inexistentes no sistema informatizado da Fazenda Estadual de



Sergipe, ou cujo conteúdo não corresponde aos ali constantes, no âmbito do Contrato de Repasse 169932-27/2004, conforme quadro abaixo, com o agravante de que as referidas notas fiscais foram impressas pela Gráfica Alvorada Ltda., quando essa gráfica está suspensa junto à Sefaz/SE desde junho/2004, o que se constitui em indício de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37):

Nota Fiscal Valor na NF Valor no Sistema CPF Destinatário

091 673,88 -x-x-

092 826,12 -x-x-

185 1.236,56 233,27 557.234.975-53

186 263,44 229,20 997.064.665-68

187 1.932,96 165,02 012.650.485-76

188 564,04 211,18 383.056.665-49

189 1.138,07 217,52 437.638.205-15

190 360,43 226,70 996.276.555-20

z) Betuse Comercial Ltda. (CNPJ 00.491.360/0001-33), na pessoa do seu representante legal, pela apresentação de notas fiscais inexistentes no sistema informatizado da Fazenda Estadual de Sergipe, ou cujo conteúdo não corresponde aos ali constantes, no âmbito do Contrato de Repasse 169932-27/2004, conforme quadro abaixo, com o agravante de que as referidas notas fiscais foram impressas pela Gráfica Alvorada Ltda., quando essa gráfica está suspensa junto à Sefaz/SE desde junho/2004, o que se constitui em indício de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37):

Nota Fiscal Valor na NF Valor no Sistema CPF Destinatário

1840 911,30 -x-x- 557.234.975-53

1841 593,50 -x-x- 997.064.665-68

2074 1.000,00 -x-x- 012.650.485-76

OBS.: a Nota Fiscal nº 1840 e 1841 foram emitidas quando a empresa está inapta junto à Sefaz/SE.

aa) Correia e Andrade Ltda. (CNPJ 15.056.831/0001-52), na pessoa de seu representante legal, pela apresentação de notas fiscais inexistentes no sistema da Fazenda Estadual de Sergipe, no âmbito do Contrato de Repasse 169932-27/2004, conforme quadro abaixo, o que se constitui em indício de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37):

Nota Fiscal Valor na NF Valor no Sistema

14043 500,00 -x-x-

14535 1.148,50 -x-x-

14546 992,50 -x-x-

bb) Mega Posto Presidente Ltda. (CNPJ 02.529.833/0001-70), na pessoa de seu representante legal, pela apresentação da Nota Fiscal 6628, datada de 17/01/2006, no âmbito do Contrato de Repasse 169932-27/2004, com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, o que se constitui em indício de apresentação de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37);

cc) Rildo Antônio Oliveira Mendes ME (CNPJ 13.912.225/0001-66), na pessoa do seu representante legal, Rildo Antônio Oliveira Mendes (CPF 383.055.505-91), pela apresentação da Nota Fiscal nº 2, sem data, pago pelo cheque nº 28, datado de 25/01/2006, no âmbito do Contrato de Repasse 169932-27/2004, quando essa firma solicitou baixa em agosto/2004, conforme sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que a referida nota fiscal foi impressa pela Gráfica Alvorada Ltda., quando essa gráfica está suspensa junto à Sefaz/SE desde junho/2004, o que se constitui em indício de apresentação de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37);

dd) Posto Barão Ltda. (CNPJ 04.979.182/0001-45), na pessoa de seu representante legal, pela apresentação da Nota Fiscal 43, datada de 08/03/2006, no âmbito do Contrato de Repasse 169932-27/2004, com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, o que se constitui em indício de apresentação de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37);

ee) J. L. Oliveira & Barros Ltda. (CNPJ 13.113.477/0001-25), na pessoa de seu representante legal:

ee.1) pela apresentação das Notas Fiscais 1147 e 1148, datadas de 29/04/2005, no âmbito do Contrato de Repasse 169932-27/2004, com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que as referidas notas fiscais foram impressas pela Gráfica Rápida Maciel



Ltda., quando essa gráfica havia dado baixa cadastral junto à Sefaz/SE desde nov./2001, o que se constitui em indício de apresentação de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37);

ee.2) pela emissão das Notas Fiscais abaixo indicadas, no período de 11 a 25/2/04, referentes à despesas com aquisição de combustíveis no âmbito do Convênio nº 01000/2003, sem que as mesmas constem da relação de notas emitidas naquele período, segundo informam os registros da Secretaria Estadual de Fazenda. Como agravante, as referidas Notas Fiscais foram impressas pela empresa Gráfica Rápida Maciel (CNPJ 01.109.793/0001-44 - Inscrição Estadual nº 27.091.626-1), que se encontrava com registro de baixa cadastral desde 29/01/2001. Tais fatos sugerem que essas notas fiscais são inidôneas e que não ocorreram de forma efetiva as aquisições de combustíveis apontadas (subitens 3.35 e 3.40):

Fornecedor CNPJ Nota Fiscal Data Quant. (lts) Valor (R\$)

J.L. Oliveira & Barros Ltda. 13.113.477/0002-06 010395 11/2/04 931,8 2.050,00

J.L. Oliveira & Barros Ltda. 13.113.477/0002-06 010397 20/2/04 990,9 2.180,00

J.L. Oliveira & Barros Ltda. 13.113.477/0002-06 010400 25/2/04 936,3 2.060,00

Total 6.290,00

ff) José Valmir Silva (CNPJ 01.855.474/0001-88), na pessoa de seu representante legal, pela apresentação da Nota Fiscal 3593, datada de 12/01/2006, com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que a referida nota fiscal foi impressa pela Gráfica World Graphics Ltda., quando essa gráfica havia dado baixa cadastral junto à Sefaz/SE desde maio/2003, o que se constitui em indício de apresentação de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37);

gg) AutoPosto Cavalcante Ltda. (CNPJ 03.276.109/0001-44), na pessoa do seu representante legal, pela apresentação das Notas Fiscais 4309, 4345, 4411, 4459, 4494, 4514 e 4542, datadas de 05/05, 02/06, 09/07, 01/08, 12/09, 04/10 e 06/11/2006, para comprovação de despesas do Convênio 030/2004-MME, com numeração que não consta da base de dados do sistema da Sefaz/SE, com o agravante de que a referida nota fiscal foi impressa pela Gráfica World Graphics Ltda., quando essa gráfica havia dado baixa cadastral junto à Sefaz/SE desde maio/2003. Tais fatos se constituem em indício de apresentação de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37);

hh) Agência de Viagens e Turismo Linha Verde Ltda. (CNPJ 04.324.631/0001-17), na pessoa do seu representante legal, pela apresentação de notas fiscais de prestação de serviços abaixo indicadas, emitidas em datas anteriores ao início de atividades da empresa Agência de Viagens e Turismo Linha Verde Ltda., em 05/03/2004, no âmbito do Convênio nº 01000/2003, o que se constitui em indício de emissão de nota fiscal 'fria' (subitem 3.37):

Nota Fiscal Data emissão Valor (R\$) Referente ao mês

000089 01/11/2003 5.000,00 setembro/2003

000091 03/11/2003 5.000,00 outubro/2003

000096 30/11/2003 5.000,00 novembro/2003

000100 31/12/2003 5.000,00 dezembro/2003

ii) Luiz Gonzaga da Silva (CPF 077.150.214-15), Chefe da Divisão Técnica do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Sergipe, decorrente do autorização para liberação da parcela final do Convênio CRT/SE 01000/2003, no valor de R\$ 50.069,00 (cinquenta mil e sessenta e nove reais), a despeito da recomendação dos técnicos asseguradores, responsáveis pela fiscalização do mencionado convênio, do condicionamento do pagamento à regularização de irregularidades pendentes constatadas na sua execução (subitem 3.45).

jj) Paulo Alberto e Silva Mororó (CPF 148.844.374-20), Engenheiro Civil do quadro de servidores do Incra, em decorrência de falhas identificadas no Projeto Básico do caso do Convênio nº 1000/2005, firmado com o Instituto Patativa do Assaré. As planilhas estimativas dos projetos Básicos das obras de construção de estradas apresentaram uma variação injustificada de 226% no valor estimado do serviço 'Transporte de Material de Revestimento DMT = 5 KM'. Na obra do Assentamento Maria Feitosa, o valor unitário do referido serviço foi estimado em R\$ 7,50/m³, já na obra do assentamento Novo Paraíso, para a execução do mesmo serviço, consta o valor de R\$ 2,30/m³ (subitem 3.6)

Ressalta-se que nos Projetos Básicos não constam a localização das jazidas próximas aos locais de construção das estradas de forma a confirmar as distâncias estimadas de transporte de material. As



deficiências de Projeto Básico apontadas resultaram na contratação dos serviços de transporte de material para revestimento com significativa variação de preço, resultando em contratação antieconômica, conforme demonstrado a seguir:

Convite 01, de jan/2006

- transporte de material de revestimento, dmt = 16km
- para 2.400 m³ com custo unitário de R\$ 14,80
- custo total = R\$ 35.520,00

Convite 02, de jan/2006

- transporte de material de revestimento, dmt = 3km
- para 14.400 m³ com custo unitário de R\$ 1,59
- custo total = R\$ 22.896,00

Convite 03, de jan/2006

- transporte de material de revestimento, dmt = 5km
- para 6.000 m³ com custo unitário de R\$ 2,15
- custo total = R\$ 12.900,00

Convite 04, de jan/2006

- transporte de material de revestimento, dmt = 3km
- para 7.200 m³ com custo unitário de R\$ 2,36
- custo total = R\$ 16.992,00

Convite 05, de jan/2006

- transporte de material de revestimento, dmt = 3km
- para 2.400 m³ com custo unitário de R\$ 1,68
- custo total = R\$ 4.032,00

Convite 11, de mai/2006

- transporte de material de revestimento, dmt = 3km
- para 3.600 m³ com custo unitário de R\$ 1,66
- custo total = R\$ 5.976,00

Tomada de Preços 02, de fev/2006

- transporte de material de revestimento, dmt = 3km
- para 16.800 m³ com custo unitário de R\$ 1,52
- custo total = R\$ 25.536,00

Tomada de Preços 03, de fev/2006

- transporte de material de revestimento, dmt = 5km
- para 12.600 m³ com custo unitário de R\$ 7,40
- custo total = R\$ 93.240,00

Para poder melhor comparar os preços do item, dividiu-se o custo unitário por metro cúbico pela distância em quilômetros, obtendo o custo unitário por quilômetro:

- Convite 01, de jan/2006
- R\$ 14,80 / 16km = R\$ 0,925
- Convite 02, de jan/2006
- R\$ 1,59 / 3km = R\$ 0,53
- Convite 03, de jan/2006
- R\$ 2,15 / 5km = R\$ 0,43
- Convite 04, de jan/2006
- R\$ 2,36 / 3km = R\$ 0,786
- Convite 05, de jan/2006
- R\$ 1,68 / 3km = R\$ 0,56
- Convite 11, de mai/2006
- R\$ 1,66 / 3km = R\$ 0,553
- Tomada de Preços 02, de fev/2006
- R\$ 1,52 / 3km = R\$ 0,506



- Tomada de Preços 03, de fev/2006
- R\$ 7,401 5km = R\$ 1,48

Desta forma, fica evidenciada a significativa variação de preços para um mesmo serviço e na mesma época do ano. Cumpre observar que o preço obtido na TP 03/2006, de R\$ 1,48 por km, é 244% maior que o preço obtido no Convite 03/2006, de R\$ 0,43. A conveniente Patativa do Assaré pagou R\$ 217.092,00, no total das 08 licitações, pelo serviço de 'transporte de material de revestimento'. Caso houvesse obtido o menor preço, de R\$ 0,43, para as 08 licitações, teria pago R\$ 113.778,00, gerando uma economia de R\$ 103.314,00.

III) Diligência, com fulcro no art. 11 da Lei nº 8.443/1992, à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE - FADE (CNPJ 11.735.588/0001-59), para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a relação de servidores e professores da UFPE que desenvolveram atividades no âmbito convênio celebrado com o Instituto Xingó, em relação ao desenvolvimento de sistemas geradores de energia com fontes alternativas de energia (relacionadas, por exemplo, às Notas Fiscais nº 40623 e 41617 dessa fundação), especificando para cada um deles: nome, matr. no SIAPE, CPF, cargo e atividades desenvolvidas (subitem 4.2).

IV) Com base no art. 250, III, do RITCU, efetuar as seguintes recomendações à:

a) Presidência da República, em relação ao Decreto nº 6.170/2007, que (subitem 3.1):

a.1) seja alterada a redação do art. 4º do citado decreto, mudando-se a idéia de que o conveniente 'poderá' preceder a celebração de convênio com chamamento público, para transformar esse chamamento como regra obrigatória ('deverá'), exceto nos casos em que não seja possível realizá-lo, a exemplo da existência de apenas uma ONG cadastrada no SICONV (de que trata o art. 3º dessa norma) que possa atender o objeto ou o público-alvo do convênio;

a.2) os órgãos e entidades concedentes publiquem, juntamente com a relação de que trata o art. 16, os critérios objetivos para aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional das entidades que forem executar os objetos de convênios padronizados.

b) Secretaria do Tesouro Nacional, que introduza na IN/STN nº 1/1997 a obrigação dos concedentes de esclarecerem os convenientes, quer no instrumento de convênio, quer em manual, acerca de quais documentos devem ser produzidos e/ou anexados à prestação de contas, de forma a buscar comprovar a realização dos serviços pactuados, a exemplo de treinamento, capacitação e assistência técnica (subitem 3.31).

V) Efetuar as seguintes determinações, com fulcro no art. 250, II, do RITCU:

a) à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Sergipe que:

a.1) ao celebrar ajustes com Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPIs):

a.1.1) promova a seleção da entidade com base em critérios objetivos previamente estabelecidos, de forma a atender os princípios gerais da administração pública, em especial ao da moralidade, impessoalidade e da publicidade, consoante o disposto no art. 36 da Lei nº 11.439/2006 (subitem 3.1);

a.1.2) estabeleça critérios que permitam avaliar se a entidade selecionada reúne condições técnicas, organizacionais e estruturais para consecução do objeto pactuado, além de dispor de atribuições estatutárias ou regimentais compatíveis com a natureza do mesmo, em consonância com o disposto no art. 1º, § 2º da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.2).

a.1.3) no caso de execução de obras, instalações ou serviços, exija, como documento integrante do Plano de Trabalho, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, instalação ou serviço objeto do Convênio, além de sua viabilidade técnica, custos, fases ou etapas, além do prazo de execução de cada uma delas (subitem 3.7).

a.1.4) faça incluir nos respectivos instrumentos cláusulas estabelecendo o objeto e seus elementos característicos, com a descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, consonância com o disposto no art. 7º, I, da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.11).

a.1.5) estabeleça critérios que permitam avaliar se os resultados previstos no respectivo Plano de Trabalho ajustado com o órgão concedente foram efetivamente alcançados, de forma a evitar a ocorrência



de fatos como os verificados na execução do Convênio CRT/SE 01000/2003, onde tais critérios de avaliação não foram estabelecidos (subitem 3.31).

a.1.6) exija que os documentos comprobatórios de despesas a serem apresentados pelo conveniente, tais como faturas, notas fiscais, recibos ou quaisquer outros documentos que tenham a mesma finalidade, sejam devidamente identificados com referência ao nome e título do Convênio, em cumprimento ao disposto no art. 30 da IN/STN nº 1/1997 (subitem 3.33).

a.2) ao celebrar Termos Aditivos referentes a Convênios, com Organizações Não-Governamentais (ONGs), exija que os convenientes façam prova de sua regularidade fiscal perante a Fazenda Federal, Estadual e Municipal dos seus domicílios ou sedes, na forma da lei, consoante o que dispõe o art. 29, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (subitem 3.10).

b) ao Ministério da Ciência e Tecnologia, que:

b.1) ao celebrar futuros Termos de Parceria com Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), promova, em homenagem aos princípios da moralidade, impessoalidade e publicidade, a seleção da entidade com base na realização de certame licitatório, na modalidade Concurso, de forma a atender os princípios gerais da administração pública, consoante o disposto no art. 23 do Decreto nº 3.100/1999 (subitem 3.1);

b.2) ao celebrar ajustes com Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), faça incluir, entre os itens de verificação da Comissão de Avaliação e Acompanhamento relativo à execução do objeto avençado, a conformidade dos custos incorridos pelo Parceiro Privado nas contratações de serviços e aquisições de bens e materiais, de forma a atender os princípios gerais da administração pública, em especial ao da eficiência, consoante o disposto no art. 37 da Constituição Federal (subitem 3.29).

c) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações e orçamentos públicos, como forma de viabilizar a ampla divulgação e participação da sociedade civil, bem como o princípio da publicidade insculpido no art. 37 da CF/88, no prazo de 180 dias, apresente a este Tribunal estudo técnico com a melhor solução, de preferência nas páginas dos sítios dos respectivos órgãos/entidades que realizem transferência voluntária, para tornar disponível aos interessados dos recursos orçamentários disponíveis a serem descentralizados para outros entes públicos ou privados, que possam ser consultados por filtros, no mínimo, por município, estado, ação, programa de trabalho e órgão/entidade (subitem 3.3);

d) à CODEVASF, para que oriente as suas unidades gestoras no sentido de:

d.1) quando se tratar de recursos transferidos a entidades privadas, mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria ou instrumento congênere, abster-se de classificar o elemento de despesa em nota de empenho diverso de subvenção, contribuição ou auxílio, evitando o ocorrido nos Convênios 5.98.20004.008-00 e 4.93.05.0011-00, atentando-se, assim, para a correta classificação quanto à categoria de despesa (subitem 3.5);

d.2) abster-se de celebrar convênio sem exigir a apresentação por parte do conveniente dos documentos que comprovem a sua regularidade fiscal à época da sua celebração, for ferir o disposto no art. 3º da IN/STN nº 1/1997, evitando o ocorrido no Convênio nº 4.93.05.0011-00/2005 (subitem 3.10);

d.3) abster-se de celebrar termos aditivos de convênios sem exigir a apresentação por parte do conveniente dos documentos que comprovem a sua regularidade fiscal à época da sua celebração, for ferir o disposto no art. 3º da IN/STN nº 1/1997, evitando o ocorrido no Convênio nº 5.98.2004.008-00 (subitem 3.10);

e) ao Ministério do Trabalho e Emprego, que:

e.1) ao celebrar convênios com Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), estabeleça procedimentos e mecanismos de fiscalização que assegurem a plena observância dos dispositivos da Lei nº 8.666/1993 na contratação de bens e serviços por parte das entidades convenientes, de forma a evitar a ocorrência de fatos como os verificados na execução do Convênio MTE/SPPE 038/2005, quando parte significativa das contratações se deram de forma direta, sem a observância das modalidades de licitação exigidas (subitem 3.14);



e.2) ao celebrar Convênios com Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que envolvam a contratação de entidades executoras, atribuam à entidade âncora a responsabilidade pelas aquisições de bens e contratações de serviços necessários à implementação do objeto do Convênio, de forma a assegurar condições para que se alcancem as condições de preços mais vantajosas para a Administração (subitem 3.15).

f) ao Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó (CNPJ 03.357.319/0001-67), que, ao utilizar recursos públicos federais (subitem 3.17):

f.1) faça cumprir o disposto no art. 22, §7º, da Lei nº 8.666/1993, evitando o ocorrido no Convite 002/2005;

f.2) formalize processo para documentar os atos de pregão, conforme disposto no art. 8º da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 27 da IN/STN nº 1/1997, evitando o ocorrido nos Pregões Eletrônicos nº 003/2006 e 001/2007;

f.3) publique o instrumento do contrato decorrente de pregão na imprensa oficial, conforme exigido no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 27 da IN/STN nº 1/1997, evitando o ocorrido no contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 001/2007."

Em uníssono, o diretor e o titular da unidade técnica endossaram a proposta da equipe de auditoria (fls. 239 e 240, vol. 1).

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Atuo com fundamento no art. 4º da Portaria TCU nº 313, de 18/12/2008, tendo em vista a mudança de relatoria realizada mediante sorteio.

Tal como enfatizei no relatório precedente, "a resposta à questão posta na [solicitação do Congresso Nacional] SCN é (...) abrangente e complexa, tanto em termos da quantidade de órgãos repassadores, instrumentos de repasse, entidades beneficiárias e exercícios financeiros".

De fato, ao iniciar o processo de delimitação de escopo, a unidade coordenadora, Secex-RS, se deparou com nada menos do que cerca de 19 mil instrumentos, entre convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

Ademais, a demanda chegou a mencionar a modalidade de auditoria a ser realizada, ao especificar o exame da "regularidade dos repasses de recursos, pelo Governo Federal".

Reconheço a dificuldade inerente a um trabalho dessa natureza e o desafio a ser vencido pelas equipes de auditoria no sentido de produzir um diagnóstico abrangente e sistêmico dos problemas relacionados aos repasses de recursos a entidades privadas e, concomitantemente, realizar uma análise da conformidade de grandes quantidades de instrumentos de repasse.

O porte do presente relatório de auditoria, de 179 páginas, das quais 36 dedicadas às propostas de encaminhamento, é sintoma inequívoco das dificuldades enfrentadas para a definição de escopo e abordagem dos trabalhos de auditoria.

Ainda assim, entendo que os aspectos mais relevantes desse trabalho foram adequadamente tratados, consolidados e respondidos ao Congresso Nacional no âmbito do TC 027.206/2006-3, que resultou no Acórdão TCU nº 1331/2008 - Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler:

"(...)

9.1. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que avalie a possibilidade de alteração da IN STN Nº 1/1997 para que:

9.1.1. discipline a obrigatoriedade de o setor técnico e a assessoria jurídica do concedente, ao apreciarem o texto das minutas dos termos de convênio, manifestarem-se expressamente sobre a adequação da eventual celebração às normas estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias, em especial, no que diz respeito às vedações e transferências para o setor privado;

9.1.2. em convênios em que sejam prestados serviços de assessoria e assistência, de consultoria, de capacitação e promoção de seminários e congêneres, seja incluída, entre os elementos obrigatórios dos planos de trabalho, a especificação detalhada das horas técnicas envolvidas, discriminando a quantidade e o custo individual, bem como seja exigida a comprovação da adequabilidade dos custos determinados,



especificando a qualificação mínima requerida dos profissionais, bem como, nas prestações de contas, seja incluído o demonstrativo detalhado das horas técnicas efetivamente realizadas, indicando o profissional, sua qualificação, o evento e o local de realização, a data e o número de horas;

9.1.3. sejam especificados, nos termos de convênio, os documentos que deverão ser produzidos pela conveniente, para a devida comprovação do alcance das metas estabelecidas, e os instrumentos e os indicadores que deverão ser utilizados para a avaliação dos resultados efetivamente alcançados, bem como a inclusão, nas prestações de contas, de relatório sintético informando o grau de satisfação dos participantes e/ou beneficiários de cada evento, a ser utilizado como critério de avaliação e de comparação entre futuras propostas apresentadas por convenientes;

9.1.4. seja excluída a parte final do inciso X do artigo 28 da IN STN nº 01/97, que restringe a obrigatoriedade de encaminhar junto à prestação de contas final a cópia do despacho adjudicatório e homologatório das licitações ou justificativas para a sua dispensa ou inexigibilidade apenas à Administração Pública;

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avalie a oportunidade e a conveniência de:

9.2.1. implementar solução, de preferência em único sítio na Internet, com o objetivo de divulgar aos possíveis interessados a disponibilidade de recursos orçamentários alocados pelos órgãos/entidades da Administração Pública a serem executados por meio de descentralização para outros entes públicos ou privados, que possam ser consultados por filtros, no mínimo, por município, estado, ação, programa de trabalho e órgão/entidade;

9.2.2. orientar os órgãos e entidades da Administração Pública para que editem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentar viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados;

9.2.3. visando ao melhor cumprimento do disposto no artigo 6º do Decreto nº 6.170/2007 e a assegurar ações concomitantes de controle, orientar os órgãos e entidades da Administração Pública para que estabeleçam um valor, nos ajustes de maior materialidade, a partir do qual seja obrigatória a verificação 'in loco' da execução física dos ajustes firmados com entidades nãogovernamentais;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que oriente os órgãos e entidades da Administração Pública para que editem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentar viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, à Comissão Parlamentar de Inquérito - ONGs, à Comissão Mista de Orçamento, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Advocacia-Geral da União;

9.5. arquivar o presente processo."

Inteligentemente, diga-se, essa deliberação teve como foco contribuir para o aprimoramento da atuação dos órgãos centrais reguladores das transferências de recursos públicos federais de modo a viabilizar a correção e a não repetição dos problemas diagnosticados.

II

No presente caso, o detalhado procedimento de auditoria aplicado a um extenso conjunto de objetos de controle resultou em altíssimo custo para que se pudesse trazer proposta inteligível e viável à apreciação deste colegiado. Enfrentei situação similar quando da relatoria do TC 010.884/2007-5, em cujo voto destaquei:

"6. Do exaustivo escrutínio a que foram submetidos os diversos contratos (...) resultou uma profusão de achados (muitos relativos a irregularidades de pouca significância), inúmeras propostas de audiências visando responsabilização (...) e outras tantas de realização de novas diligências, reputadas necessárias para o aprofundando das análises, tudo relatado numa instrução de quase trezentas páginas.



7. Se acatadas todas as inúmeras propostas de diligências e de audiências de pessoas e fatos que se vinculam mutuamente, inexoravelmente se formaria um contencioso de extrema onerosidade processual, o que subtrairia qualquer perspectiva de resolução do presente processo em prazo razoável, sem que esteja evidenciado (ou que pelos menos se possa vislumbrar) que todo esse ônus seja passível de compensação pelos benefícios efetivos que a ação desta Corte, na forma proposta, pudesse produzir, sob a ótica da materialidade das eventuais condenações de ressarcimento ao erário, do efeito repressivo de graves infrações à ordem jurídica e do impacto positivo que as previsíveis determinações e recomendações pudessem efetivamente ter (...).

8. Uma breve digressão se faz oportuna nesse momento. A complexidade normativa, as fragilidades dos controles internos, as deficiências dos órgãos de controle interno ou das unidades de auditoria interna e as dificuldades operacionais e de gestão, nas quais notoriamente está envolva a Administração Pública, propiciam terreno fértil para a ocorrência de irregularidades de toda ordem e grau de lesividade (levíssima, leve, média e grave), a maioria delas, certamente, não associada a culpa ou dolo; outras, porém, decorrentes de culpa; e outras, de dolo.

9. É, portanto, elevada a probabilidade de serem encontradas dezenas de irregularidades em ações de controle de escopo mais abrangente, assim como é ainda mais elevada a probabilidade de essa ação ser ineficiente e ineficaz se faltar-lhe planejamento prévio e foco, se seus executores dedicarem seu precioso, restrito, escasso e custoso tempo (mormente em termos de custo de oportunidade) no relato e minuciosa análise de toda e qualquer irregularidade que se lhes apresentar, donde resultará, inevitavelmente, dada a limitação de tempo, insuficiente aprofundamento da investigação das questões mais graves (a demandar mais diligências), insuficiente coleta e exame de evidências e provas, o que dificultará a pretendida, fundamentada e tempestiva responsabilizações de maior monta e gravidade, e incapacidade de apreender os elementos essenciais à formulação, em tempo hábil, de propostas de determinações e recomendações coerentes, adequadas e tendentes a contribuir para a melhoria da gestão, correção de problemas e redução da probabilidade de reincidências.

10. O ônus e o custo de oportunidade de apreciação e saneamento de um processo assim conduzido incidem sobre todas as instâncias decisórias desta Corte. Atento à racionalidade administrativa e aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo, busquei, por meio de intenso e oneroso exame de minha assessoria, encontrar encaminhamentos razoáveis, que evitassem submeter o processo a reinstrução e permitisse o seu desenlace com maior celeridade (...)."

Registro que, também por força da Portaria TCU nº 313, de 18/12/2008, coube à minha relatoria o TC 021.497/2007-0, que trata do segmento da mesma fiscalização de orientação centralizada (FOC) das transferências feitas a entidades privadas no Rio Grande Sul. Deste processo resultou o Acórdão TCU nº 3101/2010 - Plenário. Por considerar plenamente aplicáveis a este caso, transcrevo trechos da proposta de deliberação que conduziu a mencionada deliberação.

"6. O processo de amostragem não foi aleatório, nem há tratamento estatístico ou tentativa de extrapolar as conclusões da amostra para o universo dos instrumentos de descentralização de recursos federais, de modo que não é possível (...) fazer inferências generalizantes sobre os achados de auditoria para o universo de transferências. (...).

7. É necessário relativizar o alcance de tais conclusões neste processo, pois se, por um lado, a recorrência de problemas de mesma natureza permite associá-la com a existência de alguma fragilidade operacional, por outro lado, isso não pode ser tomado como um argumento definitivo sobre a inefetividade de um sistema ou de um processo de trabalho, pois o nível de recorrência verificado no conjunto das observações verificadas não se constitui em uma medida que se possa extrapolar com determinada confiabilidade para o universo que se deseja analisar (...).

(...)

10. Preliminarmente, antecipo como critério para encaminhamento de propostas que, por efetividade, serão mantidas apenas e tão somente aquelas endereçadas a órgãos públicos federais que tenham potencial de mobilizar alguma intervenção corretiva ou preventiva. Determinações, recomendações ou alertas destinados às entidades privadas, especialmente aquelas relacionadas ao



aprimoramento da gestão dessas entidades para futuros e eventuais parceiras com a administração pública, não serão aqui endossadas.

(...)

57. No presente processo, remanescem questões incidentais que merecem, quando passíveis de providências corretivas no decorrer do acompanhamento dos instrumentos fiscalizados, em cada caso, determinações aos órgãos/entidades repassadores; e alertas para que, em caráter preventivo, os órgãos/entidades repassadores evitem a recorrência de problemas similares aos aqui detectados.

(...)

61. A natureza e recorrência dos problemas identificados permite inferir que estão associadas à falta de capacidade de gestão e desconhecimento dos normativos que tratam do uso de recursos públicos e consequente prestação de contas por parte de algumas das ONGs analisadas, bem como a deficiências no acompanhamento e fiscalização por parte dos órgãos repassadores.

62. A metodologia adotada pode ser descrita como uma réplica ampliada de análises individualizadas de prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres para um conjunto destes. O grande número de questões de auditoria (...) resultou em um escopo amplo de fiscalização.

63. Como a auditoria não foi especificamente direcionada para alguma parte específica do processo de descentralização de recursos, torna-se difícil aprofundar a análise para investigar alguma relação de causa e efeito entre os problemas identificados e as deficiências nos órgãos repassadores, ainda que este Tribunal já conheça, de forma genérica quais são, como já amplamente documentado em Acórdãos recentes, tais como o de nº 2508/2010 - Plenário e nos Relatórios das Contas de Governo relativos aos exercícios de 2006 e de 2009. Cito a seguir trechos do diagnóstico apresentado já em 2006:

'Fase 1: Planejamento / Alocação / Programação de recursos

(...) Como já mencionado, a presença de fatores indutores de corrupção e fraudes, sejam eles condicionantes ou circunstanciais, tem por sintoma a inércia ou a resistência à implementação de sistemas, métodos e recomendações; a implementação imperfeita, 'equivocada', de determinações, bem como a existência de projetos de melhorias organizacionais, processos ou métodos de trabalho, com prazos de implementação inexplicavelmente longos. (...)

Fase 2: Proposição / Análise / Formalização

(...) Não obstante o farto arcabouço normativo e as cautelas que devem ser observadas nas decisões de aplicação dos recursos públicos, já tão escassos, o quadro que se constatou na administração pública federal é de desaparelhamento, em termos de recursos materiais, humanos e tecnológicos, para o bom desempenho das atividades, tanto desta como de todas as demais fases das transferências voluntárias. (...)

Fase 3: Execução física e financeira / Fiscalização e acompanhamento pelo concedente

(...) Enfim, materializa-se aqui, nesta fase, toda sorte de ilícitos que as falhas da sistemática permitem, sejam elas fruto de ações ardilosamente planejadas desde as fases anteriores do processo, como no caso do escândalo dos 'anões do orçamento' ou do mais recente 'sanguessugas', seja em função das deficiências materiais, humanas e tecnológicas, já exaustivamente apontadas, dos órgãos repassadores, dentre as quais, controles inexistentes ou ineficientes, mecanismos de transparência insuficientes, ausência ou deficiência nos sistemas informatizados, falta de servidores habilitados para analisar e fiscalizar a descentralização dos recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados.

(...)

Fase 4: Prestação de contas pelo conveniente e sua posterior análise pelo concedente

(...) O relatório final da CPMI (V.II, p.640), por sua vez, cita como principais problemas desta fase:

- análises superficiais das prestações de contas, em função de que as propostas não são adequadamente formuladas, e da ausência de fiscalização;
- ausência de informações suficientes sobre os processos licitatórios nas prestações de contas;
- baixa utilização de meios eletrônicos que permitam o cruzamento de dados críticos".

Como se vê, são bem conhecidas e tratadas em diversos trabalhos já realizados por esta Corte as causas dos problemas relacionados às transferências voluntárias à entidades privadas. Muitas das



deliberações remetem contribuições a aspectos estruturais desse tema. Em diversos outros casos, os encaminhamentos foram incidentais e focaram casos concretos com comandos corretivos e punitivos.

Esse acúmulo de conhecimento foi decisivo também para a fundamentação de diversas propostas contidas no relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito Criada por meio do Requerimento nº 201/2007 - SF, denominada CPI das ONGs, que traz um robusto conjunto de sugestões que podem aprimorar e muito a participação do terceiro setor na implementação de políticas públicas.

III

No presente caso, tem-se uma situação híbrida, qual seja, a análise de dezenas de instrumentos de repasse de forma descentralizada, e que contribuíram para o encaminhamento das aspectos estruturais e gerais contidos no Acórdão TCU nº 1331/2008 - Plenário e a análise de conformidade incidental de cada instrumento.

As trinta e seis páginas de proposta de encaminhamento apresentadas pela equipe de auditoria, quase todas para promoção de audiências e diligências, bem como de citações após a constituição de inúmeras tomadas de contas especiais indicam que o prosseguimento dessa abordagem resultará num altíssimo grau de onerosidade processual. Nessa linha, o benefício que o escrutínio detalhado dos instrumentos de repasse trouxe para que se pudesse ter uma visão consolidada sistêmica dos problemas, pode vir a ser superado pelos custos de trazer prematuramente para esta Corte o saneamento de questões que ainda não foram apreciadas pelas instâncias administrativas naturais, tais como os órgãos repassadores dos recursos.

Dessa forma, coerentemente com o tratamento dado no Acórdão TCU nº 3101/2010 - Plenário, em vez de autorizar a realização das inúmeras medidas saneadoras propostas, entendo pertinente encaminhar os achados preliminares reportados no presente relatório de auditoria aos órgãos repassadores a fim de que adotem as medidas cabíveis para aprimorar controles, corrigir falhas, apurar responsabilidades e, eventualmente, adotar medidas administrativas para a reparação de danos ao erário federal, de acordo com as principais tipologias de achados, conforme a seguir:

a) não-demonstração de que a seleção da entidade baseou-se em critérios objetivos ou de que a entidade tem capacidade técnica, operacional e legal para atuar como conveniente:

subitens de 'a.1' a 'a.6', 'b.1', 'c.1', 'd.1', 'd.3', 'e.1', 'e.2', 'f.1', 'f.3', 'g.1', 'h.1', 'i.1', 'j.1', 'j.2', 'j.4' e 'k.2' (parte final), todos do item II da proposta de encaminhamento transcrita no relatório precedente;

b) deficiência, insuficiência e/ou incompletude da especificação do objeto pactuado, do plano de trabalho incompleto e de indicadores que permitam a aferição dos resultados:

subitens de 'a.7' a 'a.9', 'a.12', 'b.2', 'b.3.1', 'c.2', 'e.3', 'f.4', 'g.2', 'g.3', 'h.3', 'h.4', 'i.4', 'k.2' (primeira parte) e 'o', todos do item II da proposta de encaminhamento transcrita no relatório precedente;

c) deficiência no processo de acompanhamento, fiscalização da aplicação e prestação de contas dos recursos transferidos:

de 'a.15' a 'a.22', 'b.3.2', 'f.5', 'f.6', 'h.5', 'i.2', 'i.3', 'i.5', 'j.3', 'l', 'm' e 'n', 'ii', todos do item II da proposta de encaminhamento transcrita no relatório precedente;

d) deficiências em registros bancários, demonstrações financeiras, documentos fiscais e prestações de contas que prejudicam a constatação de que os recursos transferidos foram integralmente aplicados no objeto do ajuste:

'a.11', 'd.4', 'q.12', 'q.13', 'q.14', 'q.16', 'q.20', 'r.13', 's.4', 't.6', 'u.4', 'u.5', 'u.6.1', 'u.7', 'u.8.1', 'u.10', 'u.11', 'v', todos do item II da proposta de encaminhamento transcrita no relatório precedente;

e) questões que devem ser remetidas às autoridades fiscalizadoras competentes, tais como Receita Federal do Brasil, secretarias estaduais ou municipais de fazenda, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e Ministério do Trabalho, e não se revelam, num primeiro momento, questões a serem enfrentadas em ações de controle externo:

'q.11', 'q.17', 'q.18', 't.2', 't.3', 't.4', 't.5.1', 'u.8.2', 'u.8.3', 'u.9', 'x', 'z', 'aa', 'bb', 'cc', 'dd', 'ee', 'ff', 'gg', 'hh', todos do item II da proposta de encaminhamento transcrita no relatório precedente;

f) potenciais prejuízos que devem ser objeto do devido processo administrativo para apuração de caracterização de atos, fatos e condutas, bem como dos agentes públicos e privados responsáveis e eventual recomendação do erário:



'I.1', 'I.2', 'I.3', 'I.4', todos do item I da proposta de encaminhamento transcrita no relatório precedente, bem como 'a.13', 'a.14', 'q.15.1', 's.3', 'u.3', todos do item II da proposta de encaminhamento transcrita no relatório precedente;

Uma, ou a combinação de algumas das razões a seguir, explica o fato de que certos achados não foram explicitamente mencionados anteriormente: (i) evidência insuficiente, (ii) critério de evidência não explicitado, (iii) a existência do achado é questionável, (iv) insignificância ou de grau mínimo de lesividade.

IV

Para melhor embasar a minuta de acórdão que ora proponho, alguns aspectos contextuais devem ser anotados:

os itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão TCU nº 1331/2008 - Plenário endereçam comandos adequados ao enfrentamento dos problemas reportados no item 15, 'a' desta proposta de deliberação;

as regras de contratação de assistência técnica para reforma agrária mudaram substancialmente com o advento da Lei nº 12.188/2010, que "institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater)". A partir dessa norma, os serviços de Ates não são mais objeto de convênios, mas de contratos;

foram realizados extensos e detalhados trabalhos de avaliação de controles internos nas áreas de celebração e fiscalização de convênios no Ministério do Trabalho e Emprego (Acórdãos TCU nº 1687/2009 - Plenário e TCU nº 2812/2010 - Plenário) e no Ministério de Ciência e Tecnologia (Acórdão TCU nº 1562/2009 - Plenário);

a gestão das transferências voluntárias do Incra foram objetos de determinações específicas no âmbito do Acórdão TCU nº 578/2010 - Plenário, em fase de monitoramento;

edição da portaria Incra/P nº 581 que estabelece a metodologia de fiscalização do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) em assentamentos de reforma agrária (anexo 6).

Em recente pesquisa ao Siafi, minha assessoria identificou a seguinte situação dos instrumentos de repasse aqui analisados:

(R\$ x mil)

Siafi	Número original	Fim da vigência	Motivo da inadimplência	Valor pactuado	Inadimpl. efetiva	A aprov ar	A compro var	Aprova do
4806 47	[CV]CRT/SE 01000/2003	28/2/20 04	Instauracao de tomada de contas especial	377,92	73,68	0,00	0,00	304,00
5144 86	CR.NR.0169801-44	30/9/20 06		53,24	0,00	0,00	0,00	0,00
5144 92	CR.NR.0169932-27	30/9/20 06		57,12	0,00	0,00	0,00	0,00
5150 21	CV 030/2004-MME	23/2/20 08		1.168, 00	0,00	968,00	0,00	0,00
5179 31	CV/SE N° 19.000/2004	26/12/2 007		407,59	0,00	0,00	0,00	0,00
5214 41	[CV]5.98.2004.008- 00	23/12/2 006		38,25	0,00	0,00	0,00	0,00
5230 76	[CV]038/05 SEW SE/PNPE	31/12/2 005		453,92	0,00	0,00	0,00	0,00
5230 77	[CV]038/05 SEW SE/PNPE	31/12/2 005		2.480, 00	0,00	0,00	0,00	0,00
5236 36	[TP]13.0003.00/200 5	31/5/20 06		163,42	0,00	0,00	0,00	0,00



(R\$ x mil)

Siafi	Número original	Fim da vigência	Motivo da inadimplência	Valor pactuado	Inadim pl. efetiva	A aprov ar	A compro var	Aprova do
523868	[TP]13.0004.00/2005	31/12/2007		6.208,00	0,00	6,208,00	0,00	0,00
540689	CV/SE 1.000/2005	25/5/2007	Atraso na devolução de recursos	1.565,84	10,72	0,00	0,00	1.554,53
540799	[CV]4.93.05.0011/00	17/12/2007	Irregularidade na execução financeira	372,07	26,16	0,00	0,00	303,84
589941	[TP]24010159200600013	30/6/2011		6.407,18	0,00	0,00	6.407,18	0,00

Ante esse panorama, as unidades gestoras concedentes devem adotar as medidas cabíveis para levar em conta os achados aqui reportados nas análises das prestações contas, inclusive reanalisando-as se assim for necessário.

Por ênfase, repito o critério de encaminhamento consignado na proposta de deliberação condutora do Acórdão TCU nº 3101/2010 - Plenário:

"10. (...) por efetividade, serão mantidas apenas e tão somente aquelas [propostas de encaminhamento] endereçadas a órgãos públicos federais que tenham potencial de mobilizar alguma intervenção corretiva ou preventiva. Determinações, recomendações ou alertas destinados às entidades privadas, especialmente aquelas relacionadas ao aprimoramento da gestão dessas entidades para futuros e eventuais parcerias com a administração pública, não serão aqui endossadas."

Quanto às propostas de recomendação endereçadas aos órgãos centrais consignadas no item IV do subtítulo "6 - encaminhamento", as entendo inapropriadas por estarem contidas em relatório parcial de FOC, e não no relatório consolidado. Ademais, já foram, de certa forma, contempladas no Acórdão TCU nº 1331/2008 - Plenário e, mais recentemente, no relatório final da "CPI das ONGs" que, ao seu final, apresenta um projeto de lei que pretende estabelecer "o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público".

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 8 de junho de 2011.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1555/2011 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 020.952/2007-0.

1.1. Apensos: 025.636/2008-1; 024.404/2008-2; 026.949/2006-4

2. Grupo II - Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Agência de Viagens e Turismo Linha Verde Ltda. (04.324.631/0001-17); Ana Maria Netto (145.430.441-34); Aniceto Weber (034.922.659-87); Antonio Nelson Oliveira de Azevedo (163.923.104-87); Autoposto Cavalcante Ltda.(posto Canindé) (03.276.109/0001-44); Betuse Comercial Ltda. (00.491.360/0001-33); Carlos Antônio de Siqueira Fontenele (132.276.611-87); Centro de Capacitação de Canudos (00.336.154/0001-59); Centro de Formação e Assessoria Técnica Na Agrucultura (07.138.808/0001-89); Correia e Andrade Ltda. (15.056.831/0001-52); Domingos Sávio de Oliveira (062.449.633-34); Emanuel Oliveira Pereira (343.424.275-91); Gilberto Magalhães Occhi (518.478.847-68); Gilberto Rodrigues do Nascimento (102.475.134-15); Gileno Damascena Silva



(609.988.305-34); Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Xingó (03.375.319/0001-67); Instituto Patativa do Assaré (07.126.173/0001-08); J. L. Oliveira & Barros Ltda. (posto São Jorge I) (13.113.477/0001-25); José Humberto Oliveira (171.052.265-87); José Eanes Lisboa Graça (011.647.145-03); José Valmir Silva (01.855.474/0001-88); Luciene dos Santos (787.543.215-49); Luiz Carlos Quintino Borges (328.828.079-53); Luiz Gonzaga da Silva (077.150.214-15); Manoel Antônio de Oliveira Neto (555.953.595-87); Marcio Pereira Zimmermann (262.465.030-04); Maria Angélica Ribeiro da Cunha (244.465.991-00); Maria Mota Pires (149.547.371-68); Maria Solange Tavares dos Santos (143.224.473-68); Maurício Lopes de Matos (021.365.149-11); Mega Posto Presidente Ltda. (02.529.833/0001-70); Paulo Alberto e Silva Mororó (148.844.374-20); Paulo Carvalho Viana (051.443.295-00); Pedro Correia Lima Neto (090.514.811-87); Posto Barão Ltda. (04.979.182/0001-45); Reinaldo Pena Lopes (181.155.356-72); Rildo Antônio Oliveira Mendes Me (armazém Mendes) (13.912.225/0001-66); Rodrigo Sobral Rollemberg (245.298.501-53); Sociedade Eunice Weaver de Aracaju (13.042.387/0001-90); Thawanne Supermercado Ltda. (05.642.869/0001-53); Wilson José Vasconcelos Dias (355.114.945-34)

4. Órgãos/Entidades: Agência de Desenvolvimento do Nordeste - MI; Codevasf - Aracaju/SE - MI; Coordenação -Geral de Recursos Logísticos - MCT; Coordenação -Geral de Suporte Logístico - MI; Fundação Nacional de Saúde - MS; Incra - Superint. Regional/SE - MDA; Instituto Brasileiro de Turismo - MTur; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - SDT/MDA; Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - MME; Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres - PR.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo em Sergipe (Secex-SE).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com o objetivo de induzir os órgãos e entidades da administração pública federal a aprimorar controles, corrigir falhas, apurar responsabilidades, comunicar as autoridades federais, estaduais e municipais competentes e, eventualmente, adotar medidas administrativas para a reparação de danos ao erário federal, ante as razões expostas pelo Relator,

9.1. determinar:

9.1.1. à Superintendência Estadual do Incra em Sergipe, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales de São Francisco e Parnaíba, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego e à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério de Ciência e Tecnologia, na condição de unidades gestoras concedentes dos instrumentos de repasse analisados nesta auditoria, no que couber, que, em 60 (sessenta) dias apresente a esta Corte:

9.1.1.1. manifestação acerca de medidas já adotadas ou que adotará para aprimorar ou instituir controles internos tendentes a minimizar a ocorrência das falhas mencionadas nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do item 15 da proposta de deliberação que acompanha este acórdão, fazendo menção, se for o caso, à adoção dessas medidas em cumprimento de deliberações anteriores deste Tribunal

9.1.1.2. informações sobre as medidas administrativas adotadas para, ouvidos os responsáveis, promover o ressarcimento de eventuais prejuízos decorrentes dos achados mencionados na alínea 'f' do item 15 da proposta de deliberação;

9.1.2. à Secex-SE que:

9.1.2.1. comunique às autoridades competentes os achados mencionados na alínea 'e' do item 15 da proposta de deliberação;

9.1.2.2. utilize as informações prestadas em atendimento ao disposto nos subitens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 para planejar as competentes ações de monitoramento;



9.1.2.3. faça constar de todas as comunicações processuais cópia integral, em meio eletrônico, do relatório de auditoria de fls. 50 a 230;

9.2. dar ciência desta deliberação aos Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao Ministério de Ciência e Tecnologia e ao Ministério de Minas e Energia para fins de supervisão;

9.3. encerrar o presente processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1555-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário

TC 017.120/2010-1

Natureza: Representação

Entidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo (SR(8)SP)

Responsáveis: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo (SR(8)SP) e Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais (FEPAF)

Interessado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e Fundação de Estudos e Pesquisas Agrárias e Florestais (Fepaf)

Advogado: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONTRATO E DE CONVÊNIO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. DETERMINAÇÕES VISANDO AO RESSARCIMENTO DE QUANTIAS PAGAS INDEVIDAMENTE. MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Trata-se de representação formulada pela Secex-SP nos seguintes termos (fls. 1/7):

"Durante os trabalhos do TC 023.203/2009-8, que trata de auditoria operacional na Superintendência Regional do INCRA em São Paulo, foram encontrados indícios de irregularidades graves em dois instrumentos firmados com a Fundação de Estudos e Pesquisas Agrárias e Florestais (FEPAF): o contrato CRT/SP/6/2008 e o convênio CRT/SP/20000/2005.

Indícios de duplicidade de gastos



Em 2008 foi realizado o pregão 6/2008, que culminou no contrato CRT/SP/6/2008, tendo como objeto a prestação de serviços de Assessoria Técnica (ATES) em todos os assentamentos do estado de São Paulo. Em 2005 foi firmado o convênio CRT/SP/20000/2005 (SIAFI 523255), tendo como objeto o fomento ao cooperativismo e associativismo nos assentamentos no estado de São Paulo.

Durante o período em que os dois instrumentos estiveram concomitantemente em vigor, há indícios de que não houve separação de atividades entre ambos.

Como exemplo, cita-se visita realizada pela equipe de fiscalização ao núcleo operacional de Araraquara, onde foi constatado que os técnicos da FEPAF não tinham conhecimento da existência de dois instrumentos diferentes em andamento.

Este mesmo aspecto é reforçado pelo fato de que nem todos os técnicos que realizam os serviços no âmbito do contrato de ATES, entrevistados pela equipe de auditoria, têm seus salários custeados pelo respectivo contrato. Alguns exemplos estão listados na tabela abaixo:

Nome do profissional	Núcleo em que atua
Márcia Fabiana da Silva Ferreira (coordenadora do núcleo de Araraquara)	Araraquara
Rosa Maria da Silva	Apiáí
Andreziele Aparecida Menezes dos Santos	Rancharia
Jussania Sabino Brasil	Teodoro Sampaio
Maria Akrouche	Teodoro Sampaio
Araquem Luis de Andrade	Taubaté
Elis Regina da Silva	Araraquara
Lívia Akemi Jinno Matuda	Andradina

Levantou-se a hipótese de que tais profissionais são custeados, na verdade, pelo convênio de cooperativismo. Solicitou-se à FEPAF a relação de pessoal custeada pelo convênio. A listagem, de fato, contempla algumas pessoas acima indicadas.

Outro indício de que não há separação adequada entre as atividades dos dois instrumentos é o fato de os relatórios de atividades de ambos registrarem ocorrências similares (exemplo: em ambos foi realizado encontro de mulheres).

A falta de separação adequada das atividades, se confirmada, representa uma falha nos controles internos da entidade, o que pode resultar em pagamentos em duplicidade e dano ao erário.

A citada auditoria operacional tem como objetivo justamente avaliar os controles internos da entidade, relativos aos processos de convênio. Neste sentido, serão feitas diversas recomendações para melhoria de um ponto crítico observado: a falta de detalhamento dos objetos dos convênios e contratos.

Quanto ao caso específico acima mencionado (possível duplicidade entre o contrato de ATES e o convênio de cooperativismo), que pode resultar em prejuízo, não foi possível aprofundar a análise naquele processo (pois fugiria ao escopo daquela auditoria).

Indícios de pagamentos indevidos no contrato de ATES

Ainda em relação ao contrato de ATES, outro fato relevante é a remuneração pelos serviços prestados. Observou-se que, para o pagamento da fatura mensal, não é respeitado o valor inicialmente contratado (acrescido, quando for o caso, do devido reajuste).

Isso ocorre porque a remuneração tem por base o número de famílias atendidas, cujo valor unitário é fixado por normativo editado pelo INCRA. Atualmente, vige a Norma de Execução/INCRA/DD nº 77, de 29/9/2008, que alterou para até R\$ 796,00 por beneficiário/ano, o valor a ser pago para a prestação de serviços de ATES, para as Superintendências Regionais não situadas na região da Amazônia Legal, aplicável, portanto, ao Estado de São Paulo.

Dessa forma, quando há uma alteração na Norma de Execução sob comento, modificando o valor máximo aceito para pagamento (por família atendida), este aumento é repassado à Contratada.

Numa primeira análise, não parece razoável este aumento automático do valor do contrato. Novas referências máximas de preços não devem interferir em contratos já em andamento.

Para melhor visualização, considere-se a situação contrária. Caso um novo normativo reduzisse o valor máximo de referência, se a Superintendência Regional tentasse reduzir o valor do contrato, certamente sofreria uma ação judicial, por não observância do acordo inicialmente assumido.

Outro aspecto a ser destacado é a remuneração por família atendida. Não há como garantir que, todos os meses, todas as famílias sejam atendidas. Também não há a especificação do que se considera por 'atendimento de família'. Na prática, a mera visita de um técnico ao assentamento já caracterizaria o atendimento de todas as famílias, o que não parece razoável.

Na falta de uma especificação completa do serviço a ser executado, considera-se que a remuneração da contratada deveria ser determinada por parâmetros que guardassem correspondência com os custos a serem efetivamente incorridos na prestação de serviços. Para tanto, faz-se necessário o detalhamento dos custos que contemple, por exemplo, o número de profissionais e sua respectiva remuneração ou número de postos de trabalho, materiais consumidos, equipamentos postos a disposição, custos diretos e indiretos, taxa de administração, margem de lucro, dentre outros componentes.

Entretanto, não foi possível verificar que tal procedimento tenha sido adotado. Pelo contrário, a equipe de auditoria observou que não constava do procedimento licitatório o orçamento detalhado em planilhas contendo a composição de todos os custos unitários, conforme estabelece o art. 7º, § 2º, II, da Lei de Licitações. Caberia ao INCRA a elaboração do orçamento analítico e a exigência da apresentação do detalhamento dos custos por parte da contratada.

Além disso, a documentação apresentada pela FEPAF, em atendimento à solicitação da equipe de auditoria, consistiu numa mera previsão de gastos mensais, e está longe de atender ao que exige a supracitada norma legal.

Na falta desta apresentação, supõe-se que a Administração tenha seguido o detalhamento constante do Manual de ATEs, anexado ao processo licitatório, que fixa valores de referência para a remuneração em função do número de famílias atendidas.

Ocorre que, para chegar aos valores de referência, o Manual considera que a contratada deve disponibilizar:

- 1/3 dos profissionais com dois anos de experiência em trabalhos técnicos com agricultura familiar;
- 1 técnico para cada 85 famílias assentadas, devendo tal proporção ser obedecida em todo o Estado, tendo em vista que superávits em uma região não compensam déficits em outra;
- 1/3 de profissionais com formação superior, sendo que: para cada 125 famílias deverá haver um técnico formado em ciências agrárias; para cada 250 famílias deverá haver um profissional da área de ciências sociais, ambiental ou econômica;
- instalações físicas completas, incluindo computadores, acesso a internet, salas de reunião etc.

Todos esses itens foram também previstos no edital de licitação. Ocorre que a contratada não atende tais itens. A quantidade de profissionais é inferior à acima estabelecidas. Segue quadro retirado do TC 023.203/2009-8:

Tabela 2 - Déficit e superávits de técnicos por núcleo operacional

Núcleos	Número de Famílias	1/3 de profissionais de nível superior	Déficit/ Superávit Prof. Nível Sup.	Necessidade de Técnicos	Déficit/ Superávit Técnicos Agrários	Déficit/ Superávit Técnicos Não Agrários
Americana	100	1	-1	1	-1	0
Andradina	3794	15	-4	45	-6	-11
Apiáí	87	1	0	1	1	1
Araraquara	1072	3	0	13	4	1
Bauru	373	2	0	4	-2	4
Iaras	697	2	-1	8	0	-3
Iperó	151	1	0	2	0	-1

Núcleos	Número de Famílias	1/3 de profissionais de nível superior	Déficit/ Superávit Prof. Nível Sup.	Necessidade de Técnicos	Déficit/ Superávit Técnicos Agrários	Déficit/ Superávit Técnicos Não Agrários
Itapetininga	94	1	0	1	0	1
Mirante Paranapanema	454	1	-1	5	0	-2
Presidente Epitácio	402	1	-2	5	0	-2
Promissão	1139	4	1	13	-3	2
Rancharia	368	2	0	4	0	-2
Ribeirão Preto	548	2	0	6	-2	0
São Paulo	283	3	-2	3	-1	-1
Teodoro Sampaio	219	1	1	3	1	0
Vale do Paraíba	450	2	-1	5	-2	-1
Total geral	10231	42		119		

O edital também exigiu a disponibilização de uma infraestrutura física completa em cada núcleo operacional.

Apesar da previsão no termo de referência do edital, os imóveis são locados pelo próprio Instituto ou cedidos pela Prefeitura local, com pagamentos realizados pelo INCRA ou pela municipalidade (aspecto observado em todos os núcleos visitados pela equipe de auditoria). Não se verifica dos imóveis atualmente utilizados pela FEPAF, o pagamento da locação ou das despesas referentes ao uso.

A base física do Núcleo Operacional está definida no Manual de ATES:

5.3.2.4 Base Física do Núcleo

Os Núcleos Operacionais deverão apresentar infra-estrutura operacional básica, a ser definida pelas Superintendências Regionais do INCRA, considerando os parâmetros mínimos relacionados abaixo:

Sede

- Sala de trabalho para os (as) técnicos (as); sala de reunião; sala para recepção dos (as) agricultores (as) assentados (as); 1 telefone/fax; Acesso à internet banda larga, disponível para todos os computadores; 1 computador fixo para cada 2 técnicos (as); e impressora.

b) Equipamentos

1 GPS; 1 câmera fotográfica digital; 1 notebook; Flip Chart.

c) Veículos

1 automóvel para cada 2 a 4 técnicos (as); no caso de substituição do automóvel por motocicleta, utilizar a relação 1 motocicleta para cada 1 a 2 técnicos (as).

Esta infra-estrutura deve ser exigida das entidades independente da forma de jurídica do instrumento a ser celebrado para viabilizar os serviços de ATES – convênio, contrato ou termo de parceria.

Em alguns núcleos visitados, não há ao menos a infra-estrutura mínima definida. Por exemplo: no escritório de Taubaté, trabalham 2 técnicos, 1 engenheiro agrônomo, 1 analista de sistemas e uma secretária. Há apenas 1 computador e não há acesso à internet. Não há sala de reunião ou de recepção dos assentados.

Falta de justificativa para aditivos no convênio de cooperativismo

Outro indício de irregularidade observado, referente ao convênio de cooperativismo, foi o considerável aumento do valor inicialmente pactuado, sem a presença de justificativas técnicas detalhadas.

O plano de trabalho se limita a estabelecer as seguintes linhas gerais de ação:

- divulgar o cooperativismo e seus princípios, adequando-os à especificidade dos projetos de assentamento;
- orientar as formas de organização existentes nos projetos através de assessoria na constituição e reconstituição de cooperativas e associações;
- transferir técnicas de gestão econômica às organizações nos projetos de assentamento, capacitando-as a administrar seus empreendimentos;
- implantar um sistema de registro e acompanhamento das organizações através de centro de documentação e editoração, disponibilizando informações, publicações técnicas e científicas na área do cooperativismo e associativismo;
- implantar um sistema de elaboração de planos de gestão econômico-financeira e de projetos por fontes de financiamento, agregando mais valor à produção agropecuária dos projetos;
- promover a capacitação e a formação de técnicos e assentados envolvidos no processo de fomento do cooperativismo.

Todas estas tarefas deveriam iniciar em abril de 2005 e encerrar em outubro de 2005. A unidade de medida seria o número de famílias assentadas (inicialmente previsto em 12.530).

Até 18/12/2009, foram 31 aditivos, que elevaram o valor do convênio de R\$ 300.000,00 para mais de 35 milhões de reais (R\$ 35.858.709,37, segundo o SIAFI, e R\$ 37.304.488,44, segundo a documentação constante do processo arquivado na sede da SR), com o número de famílias atendidas praticamente inalterado. O gráfico abaixo mostra a evolução do valor total do convênio, em função do número do termo aditivo.



Figura 1 - Evolução do valor total conveniado (Siafi 523255)

No décimo segundo aditivo houve aumento de 12.530 famílias atendidas para 12.568. No vigésimo quarto aditivo, houve novo aumento, para 14.694, número que se manteve até o trigésimo primeiro aditivo.

As justificativas para os aditivos, resumidamente, se limitavam a mencionar que o andamento dos trabalhos está bom, e que é importante que continuem. Não houve qualquer justificativa para os aumentos nos valores, nem para a prorrogação de prazo, tendo em vista que todas as etapas, contemplando o atendimento de todas as 12.530 famílias, deveriam ter ocorrido em apenas dois meses. Não constam do processo qualquer memória de cálculo dos acréscimos, nem a relação de atividades adicionais que seriam necessárias e que justificariam os aditivos.

Como exemplo, considere-se a primeira atividade. Supõe-se que, uma vez divulgados os princípios do cooperativismo para as famílias em questão, isto não precisasse ser novamente executado nos meses e anos subsequentes. De igual modo, uma vez implantado o sistema de registro e acompanhamento das organizações, não haveria que se falar em nova implementação, nos aditivos seguintes.



Com a falta de detalhamento do objeto e de estipulação de metas, não há como saber se foram executadas as ações que se entendiam necessárias, nem se os valores praticados são razoáveis.

Os números, por si só, constituem-se em fortes sinais de falta de planejamento das ações. O prazo de execução foi aumentado de dois meses para mais de quatro anos. O valor do convênio aumentou 12.334%, o que, numa primeira análise, foge totalmente ao razoável.

Conclusão e proposta de encaminhamento

No TC 023.203/2009-9, em que se analisaram os mecanismos de controle interno aplicáveis a convênios de forma geral, não foi possível, para este caso específico, uma análise da regularidade dos aditivos nem dos pagamentos efetuados.

Por estes motivos, foi necessária a abertura de um processo de representação para avaliar aspectos de conformidade específicos dos mencionados instrumentos.

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) conhecer da presente representação, nos termos do art. 237, V, e 246 do Regimento Interno do TCU;

b) realizar inspeção na Superintendência Regional do INCRA em São Paulo e na Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais (FEPAF) para avaliar:

- se há superposição nas ações do convênio CRT/SP/20000/2005 (SIAFI 523255) e do Contrato CRT/SP/6/2008;

- a regularidade dos aditivos no convênio CRT/SP/20000/2005 (SIAFI 523255), tendo em vista o aumento de 12.334% no valor pactuado, sem a presença de justificativa técnica;

- a regularidade dos pagamentos no contrato CRT/SP/6/2008, tendo em vista a não-observância do valor inicialmente contratado (acrescido dos reajustes previstos em contrato) e da não-disponibilização de toda a mão-de-obra e infraestrutura previstas no edital."

Autorizada a inspeção, a equipe designada produziu o seguinte relatório (fls. 55/85):

"1 - APRESENTAÇÃO

No âmbito do TC 023.203/2009-8, a equipe de auditoria detectou possíveis irregularidades envolvendo os pagamentos do contrato CRT 6/2008 e do Convênio SIAFI 523255, o que originou a presente representação.

Ambos os instrumentos foram celebrados com a FEPAF (Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais).

O contrato se destinava à prestação de serviços de Assistência Técnica Ambiental e Social (ATES) e o convênio tem por objeto o fomento ao cooperativismo. Ambas as ações são executadas nos assentamentos localizados no Estado de São Paulo. Existem diferenças nos números de famílias atendidas em cada um destes instrumentos, pois o convênio de cooperativismo abrange assentamentos federais e estaduais.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Despacho de 16/8/2010 da Secretaria de Controle Externo - SP (TC 017.120/2010-1), realizou-se auditoria no Incra - Superint. Regional/SP -MDA, no período compreendido entre 16/08/2010 e 03/09/2010.

O motivo da presente auditoria foi a proposta formulada no âmbito do TC 023.203/2009-9, que tratou de Auditoria Operacional realizada naquele órgão, concluindo que não foi possível uma análise da regularidade dos aditivos nem dos pagamentos efetuados, tanto no que refere ao Contrato nº 0006/2008 como no que tange ao Convênio 20.000/2005.

Por estes motivos, foi necessária a abertura de um processo de representação para avaliar aspectos de conformidade específicos dos mencionados instrumentos.

Assim, foi realizada inspeção na Superintendência Regional do INCRA em São Paulo para avaliar:

- se há superposição nas ações do convênio CRT/SP/20000/2005 (SIAFI 523255) e do Contrato CRT/SP/00006/2008;

- a regularidade dos aditivos no convênio CRT/SP/20000/2005 (SIAFI 523255), tendo em vista o aumento de 12.334% no valor pactuado, sem a presença de justificativa técnica;



- a regularidade dos pagamentos no contrato CRT/SP/6/2008, tendo em vista a não-observância do valor inicialmente contratado (acrescido dos reajustes previstos em contrato) e da não-disponibilização de toda a mão-de-obra e infraestrutura previstas no edital.

2.2 - Visão geral do objeto

O Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES) foi instituído pelo INCRA em 2003, com o objetivo de assessorar técnica, social e ambientalmente as famílias assentadas nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, criados ou instituídos por essa autarquia.

Atualmente os serviços de ATES encontram-se disciplinados na Norma de Execução/INCRA/DD nº 71, de 12 de maio de 2008, que estabeleceu os critérios e procedimentos técnicos e administrativos relativos ao Programa, descrevendo os princípios, as diretrizes básicas e os conceitos a ele pertinentes, a estrutura e competência dos serviços, bem como algumas regras para sua contratação. Nesse mesmo ano, foi aprovado o Manual de ATES, por meio da Norma de execução/INCRA/DD nº 78, de 31 de outubro de 2008.

Como princípios do Programa de ATES, podem ser mencionados, dentre outros descritos no Manual:

- disponibilizar, com exclusividade às famílias assentadas em Projetos de Assentamento criados ou reconhecidos pelo INCRA, os serviços de assessoria técnica de forma pública, gratuita e de qualidade, visando o desenvolvimento dessas áreas e o apoio ao fortalecimento da agricultura familiar e camponesa;
- contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável e solidário, com ênfase em processos de desenvolvimento endógeno, apoiando as famílias assentadas na potencialização do uso sustentável dos recursos naturais;
- adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da agroecologia;
- contribuir no fortalecimento das organizações sociais dos (as) assentados (as); e
- promover a viabilidade econômica, a segurança alimentar e nutricional e a sustentabilidade ambiental das áreas de assentamento, tendo em vista a efetivação dos direitos fundamentais do (a) trabalhador (a) rural e a perspectiva do desenvolvimento territorial.

O Programa de ATES não se limita à prestação de serviços de assistência técnica visando à melhoria da produtividade do assentamento, mas engloba também o uso sustentável dos recursos naturais, de modo a preservar o meio ambiente, o acesso a serviços sociais básicos e a políticas públicas, o fortalecimento das organizações sociais, a inserção no mercado, dentre outros aspectos.

Quanto ao Convênio SIAFI 523255, celebrado com a FEPAF, para fomento ao cooperativismo, temos a informar que foi firmado em abril de 2005, no valor inicial de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), não tendo havido contrapartida.

O plano de trabalho estabeleceu as seguintes linhas gerais de ação:

- divulgar o cooperativismo e seus princípios, adequando-os à especificidade dos projetos de assentamento;
- orientar as formas de organização existentes nos projetos através de assessoria na constituição e reconstituição de cooperativas e associações;
- transferir técnicas de gestão econômica às organizações nos projetos de capacitando-as a administrar seus empreendimentos;
- implantar um sistema de registro e acompanhamento das organizações através de centro de documentação e editoração, disponibilizando informações, publicações técnicas e científicas na área do cooperativismo e associativismo;
- implantar um sistema de elaboração de planos de gestão econômico-financeira e de projetos por fontes de financiamento, agregando mais valor à produção agropecuária dos projetos;
- promover a capacitação e a formação de técnicos e assentados envolvidos no processo de fomento do cooperativismo.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria



A presente auditoria teve por objetivo realizar inspeção na Superintendência Regional do INCRA em São Paulo e na Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais (FEPAF).

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1 - Houve superposição de ações entre contrato e convênio?
- 2 - Houve pagamentos superiores ao previsto na proposta vencedora da licitação?
- 3 - Houve pagamentos superiores ao previsto no plano de trabalho?
- 4 - Houve compensação de valores em virtude de serviços contratados não executados?
- 5 - Houve pagamento de taxa de administração com recursos do convênio?

2.4 - Metodologia utilizada

Os trabalhos tiveram como base:

- análise de documentos obtidos junto à Superintendência Regional do Incra em São Paulo (contratos, relatórios de atividades, processos de pagamento e extratos bancários);
- análise de documentos obtidos junto à empresa contratada Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais - FEPAF (Relação de funcionários alocados na ATES);
- reuniões com responsáveis da Superintendência Regional do INCRA em São Paulo.

No desenvolvimento dos trabalhos de fiscalização, foram observadas as diretrizes e os padrões gerais de planejamento, de execução e de elaboração de relatório estabelecidos nos atos normativos desta Corte de Contas.

Os procedimentos e técnicas de inspeção utilizados consistiram especialmente em análise documental e questionamentos a integrantes das áreas envolvidas, para os quais se utilizou da elaboração de termos, cruzamento de informações e documentações fornecidas pela Superintendência Regional do Incra em São Paulo e pela Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais - FEPAF.

Durante a execução, foram coletados documentos e informações mediante atos de requisição, conforme fls. 11/13 do volume principal.

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 41.799.905,44. Consideramos como valor total fiscalizado a soma das Notas de Empenho emitidas pela Superintendência do Incra em São Paulo, tanto para a consecução do objeto do Convênio nº 20.000/2005, como para o Contrato nº 06/2008.

2.6 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de falhas que poderiam acarretar prejuízos aos cofres públicos pela utilização de recursos do convênio para pagamentos de despesas estranhas ao seu objeto, bem como determinar a devolução de valores correspondentes a gastos que já se encontravam contemplados no Contrato nº 0006/2008 e foram arcados indevidamente pela Superintendência do INCRA/SP.

Caso os indícios de irregularidade se confirmem, o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria seria de R\$ 3.894.310,89, composto pelos seguintes valores:

- R\$ 303.500,96 - indício de pagamento de despesas não relacionadas ao convênio de cooperativismo
- R\$ 94.000,00 - falta de compensação dos valores arcados pelo INCRA no período em que a contratada não disponibilizou veículos para execução do contrato de ATES
- R\$ 3.496.810,73 - indícios de pagamentos indevidos no contrato 6/2008 (contrato de ATES), em virtude de prática de valor unitário superior ao constante da proposta vencedora da licitação.

2.7 - Processos conexos

Não existem processos conexos.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Pagamentos superiores à proposta vencedora da licitação

3.1.1 - Situação encontrada:

Observou-se que o valor contratado, conforme proposta vencedora da licitação, não foi respeitado.

A contratação se destinava à prestação de Serviços de Assistência Técnica Social e Ambiental às famílias dos assentamentos federais em São Paulo.



O pregão eletrônico foi julgado pelo menor preço por família, por mês.

A proposta da FEPAF, datada de junho de 2008, venceu a licitação com o valor de R\$ 45,00 por família/mês (o que corresponde a R\$ 540,00 por família/ano). O contrato, assinado em julho de 2008, estabelece que o preço se refere ao período de 12 meses, devendo haver reajuste após o período de um ano.

Em setembro de 2008 foi publicada a Norma de Execução nº 77/2008, que fixou valores máximos de referência para o serviço ATES. A norma estabeleceu o valor de até R\$ 850,00 por família/ano. Este aumento foi imediatamente repassado à contratada, contrariando a cláusula contratual.

Esta prática torna inócua a licitação, pois, em apenas dois meses, ignorou-se a proposta vencedora da licitação, pagando-se o valor máximo permitido pela norma interna.

A diferença entre o valor pago e o valor que seria devido com base na proposta da licitação é de R\$ 3.496.810,73, conforme memória de cálculo em anexo.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Aditivo de Contrato Primeiro Termo/2008 - O Objeto deste Termo é fazer o registro da alteração do valor unitário por família/ano conforme disposição da Norma de Execução nº 77, de 29/9/2008, que altera o valor família/ano de R\$ 540,00 para o valor de R\$ 796,00 com vigência desde 01/10/2008 e alterar o quantitativo de famílias de 7.946 para 8.627 famílias a serem atendidas nos assentamentos no Estado de São Paulo.

Contrato CRT SP nº 06/2008 - Contratação de serviços de ATES

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Imperícia

3.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real)

3.1.5 - Critérios:

Contrato 6/2008, INCRA, cláusula PRIMEIRA

Decisão 457/1995, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 3º

Contrato CRT 6/2008 - Cláusula Primeira, descrição complementar.

3.1.6 - Evidências:

Contrato (folha 56 do Anexo 1 - Principal)

Proposta vencedora da licitação (folha 47 do Anexo 1 - Principal)

Relação de pagamentos (folha 54 do Volume Principal)

Norma de Execução 77/2008 (folha 35 do Volume Principal)

Primeiro Termo Aditivo ao Contrato (folhas 42/44 do Volume Principal)

3.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de conclusão da auditoria, os responsáveis não apresentaram esclarecimentos sobre a questão.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Cabe notificação dos responsáveis para que se manifestem sobre o indício de irregularidade.

Caso o questionamento não seja afastado, a quantia representaria dano ao erário, devendo haver ressarcimento aos cofres do Tesouro Nacional.

3.1.9 - Proposta de encaminhamento:

Cabe diligência ao INCRA e à FEPAF para que se manifestem sobre o indício de irregularidade.

3.2 - Falta de compensação de valores por serviços não prestados.

3.2.1 - Situação encontrada:

O contrato previa que os recursos repassados à FEPAF deveriam cobrir todas as despesas, inclusive aquelas referentes a gastos com aluguéis de carros para transporte dos técnicos contratados aos assentamentos onde exerceriam suas ações. Todavia, durante os trabalhos de fiscalização empreendidos no âmbito do TC 023.203/2009-8, verificou-se que a contratada não estava disponibilizando veículos para transporte dos técnicos.



Questionada, a entidade informou que esta situação durou 90 dias, período em que o INCRA custeou o transporte dos técnicos da FEPAF.

3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato CRT SP nº 06/2008 - Contratação de serviços de ATES

3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles - Falta de controle gerencial da contratada em renovar o contrato de locação de veículos

3.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real) - O INCRA terminou por arcar com custos que deveriam ser suportados pela contratada

3.2.5 - Critérios:

Contrato 6/2008, INCRA, cláusula 7ª

3.2.6 - Evidências:

Ofício INCRA/SR 08 GAB/Nº 4723/10, de 30 de agosto de 2010 (folha 53 do Volume Principal)

3.2.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

A FEPAF relatou, à época dos fatos, que vinha enfrentando alguns problemas para concluir o processo de licitação para a contratação de veículos, agravados pelos atrasos nos pagamentos das notas emitidas para o INCRA. Isso gerou interrupção na disponibilização dos veículos durante aproximadamente 90 dias.

A Superintendência Regional do Incra em São Paulo, com o objetivo de evitar a paralisação dos serviços e para diminuir o problema gerado também pelos atrasos nos pagamentos das Notas Fiscais, disponibilizou cerca de 20 (vinte) veículos para a realização dos trabalhos nesse período a um custo total de R\$ 94.000,00 (noventa e quatro mil reais).

Como ainda não houve o pagamento das notas emitidas, a Superintendência Regional do Incra em São Paulo está avaliando a melhor maneira de promover o ressarcimento aos cofres públicos dos gastos relativos aos referidos custos de locação de veículos. (folha 53 do Volume Principal)

3.2.8 - Conclusão da equipe:

Considerando que o responsável concordou que houve irregularidade e que os valores deverão ser ressarcidos pela FEPAF aos cofres públicos, entendemos que a falha ora analisada não apresenta gravidade suficiente para macular as contas dos responsáveis desde que, em prazo razoável, seja feito o acerto de contas entre a FEPAF e a Superintendência Regional do Incra em São Paulo, devolvendo aos cofres públicos o valor de R\$ 94.000,00, ora impugnado, ou alternativamente, compensado com outros valores que a FEPAF ainda tenha a receber visto que o Contrato nº 0006/2008 expirará definitivamente em 30/09/2010.

3.2.9 - Proposta de encaminhamento:

Determinação à Superintendência Regional do Incra/SP para que obtenha junto à FEPAF o ressarcimento dos gastos com a locação de veículos, estimados em R\$ 94.000,00, tendo em vista que os recursos repassados à citada Fundação, por conta do Contrato nº 00006/2008 já contemplavam os referidos gastos.

4 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA

4.1 - Utilização de recursos do convênio para pagamentos de despesas estranhas ao seu objeto.

4.1.1 - Situação encontrada:

Questionou-se a entidade sobre o relevante aumento no valor do convênio, que iniciou em R\$ 300.000,00 e terminou em cerca de R\$ 35.000.000,00 (item constante da questão de auditoria nº 3).

Os responsáveis alegaram que, quando da celebração do convênio, o valor firmado se restringiu à disponibilidade orçamentária então existente, que seria insuficiente para a execução do serviço. À medida que foram liberados mais recursos, o convênio foi aditivado.

Os responsáveis informaram também que não há um detalhamento de custos aplicável ao objeto do convênio. Apenas buscou-se que o valor por família ficasse próximo ao previsto no manual de ATES (apesar de a quantidade de ações previstas no manual em muito superar aquelas que deveriam ser



executadas no convênio de Cooperativismo). Esta falta de detalhamento do objeto prejudicou uma análise mais aprofundada da questão de auditoria nº 3.

Diante da falta de informações sobre os custos de cada uma das ações abrangidas pelo convênio, solicitou-se cópia das relações de pagamentos efetuados pela FEPAF, em todo o período de vigência.

Dado o enorme volume de pagamentos, solicitou-se que a documentação fosse encaminhada em meio eletrônico, para viabilizar a análise. Os arquivos vieram em formato 'pdf', de duas maneiras distintas:

1) para o período anterior a 2007, a entidade só dispunha de documentos impressos, que foram digitalizados; pela qualidade da imagem, não foi possível converter estes dados para um formato compatível com o excel.

2) para o período de 2008 a 2010, a qualidade do arquivo permitiu a conversão para o formato '.xlsx'.

Por estes motivos, a análise ficou restrita ao período 2008/2010, totalizando R\$ 27.149.764,68.

Primeiramente, agruparam-se os gastos pela natureza de despesa e por beneficiário. O resultado consta da tabela a seguir. Verificou-se que R\$ 10.222.896,03 se referem a pagamento de salário. O montante de R\$ 6.692.956,24 foi pago à Caixa Econômica Federal. Muitos destes pagamentos não apresentam detalhamento, mas supõe-se tratar de encargos trabalhistas. Estes foram os itens mais relevantes dentro da relação de pagamentos.

Em seguida, aparece o pagamento de diárias, com o total de R\$ 2.457.927,02. Somando-se este valor com as demais despesas faturadas a pessoas físicas (como reembolso, recibo de prestação de serviços, recibo de férias, recibo de quilometragem), tem-se o montante de R\$ 4.746.992,56

Os valores pagos a título de salário não apresentaram características que apontassem para possível irregularidade. A média constante da relação de pagamentos foi de R\$ 1.442,28, que não parece um valor desarrazoado. O total de encargos (supondo que todos os pagamentos à Caixa Econômica Federal referem-se a este tipo de despesa) também estaria condizente com o total dos salários (percentual próximo a 65%).

Por estes motivos, optou-se por realizar uma análise mais detalhada dos pagamentos a título de diária, reembolsos e recibos diversos, pagos a pessoas físicas. Foi verificado se o beneficiário deste tipo de gasto recebeu, no período entre 2008 e 2010, salário custeado pelo convênio.

Para tanto, tendo-se os dados listados em planilha do Excel, criaram-se duas planilhas. Na primeira, filtraram-se apenas os beneficiários de salário (campo TRCREDITO = salário). Na segunda, filtraram-se apenas os beneficiários das diárias, reembolsos, recibos, etc.

Em seguida, com a utilização da função 'procv', o CPF do beneficiário das diárias/reembolsos/recibos era pesquisado na planilha de salários.

Notou-se que, em alguns casos, o beneficiário das diárias/reembolsos/recibos não recebeu salário no período de 2008/2010, o que, em uma primeira análise, indicaria que a pessoa não está vinculada à execução do Convênio de Cooperativismo.

É possível que, durante a execução do convênio, tenha havido algum equívoco por parte da conveniente, com a inserção indevida de beneficiários que deveriam ser custeados por outros contratos/convênios eventualmente firmados pela FEPAF.

O total questionado é de R\$ 303.500,16, sendo:

- R\$ 114.688,22 referentes ao período de gestão do Sr. Edivaldo Domingues Velini

- R\$ 188.811,94 referentes ao período de gestão do Sr. Iraê Amaral Guerrini.

As tabelas seguintes detalham os cálculos efetuados.

VIDE TABELAS NO DOCUMENTO ORIGINAL

4.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Convênio CRT SP nº 20.000/2005 - Fomento ao cooperativismo e associativismo

4.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

4.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real)



4.1.5 - Critérios:

Convênio 20000/2005, INCRA, cláusula 7C

4.1.6 - Evidências:

Relação de pagamentos (folha 54 do Volume Principal)

4.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de encerramento da auditoria, os representantes da FEPAF mostraram-se surpresos com o apontamento, pois a entidade teria rigoroso critério na apropriação das despesas de seus diversos contratos/convênios em andamento. Para uma manifestação mais detalhada, os representantes solicitaram cópia da relação de gastos questionados.

4.1.8 - Conclusão da equipe:

Cabe notificação dos responsáveis para que se manifestem sobre o indício de irregularidade.

4.1.9 - Proposta de encaminhamento:

Cabe diligência ao INCRA e à FEPAF para que se manifestem sobre o indício de irregularidade.

5 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria nº 1, 3 e 5 formuladas para esta fiscalização.

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 2 Pagamentos superiores à proposta vencedora da licitação (item 3.1)

Questão 4 Falta de compensação de valores por serviços não prestados. (item 3.2)

Foi identificado, ainda, o seguinte achado não vinculado a questão de auditoria:

Utilização de recursos do convênio para pagamentos de despesas estranhas ao seu objeto. (item 4.1)

Considerando que as contas do INCRA/SP referentes ao exercício de 2008 (TC nº 016.278/2009-9), que se encontram no Gabinete do Ministro Weder de Oliveira, foram apresentadas de forma consolidada pelo INCRA - SEDE, conforme Decisão Normativa/TCU/nº 94/2008, ainda não julgadas, entendemos que devam ser apartadas daquelas as contas relativas ao INCRA/SP e sobrestadas até a apreciação da presente representação.

Da mesma forma, considerando que as irregularidades apontadas na presente representação também afetam as contas do INCRA/SP, relativas ao exercício de 2009, propomos que as referidas contas (TC nº 020.640/2010-2), que se encontram nesta Secex/SP, sejam sobrestadas até a apreciação da presente representação.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de falhas que poderiam acarretar prejuízos aos cofres públicos pela utilização de recursos do convênio para pagamentos de despesas estranhas ao seu objeto, bem como determinar a devolução de valores correspondentes a gastos que já se encontravam contemplados no Contrato nº 0006/2008 e foram arcados indevidamente pela Superintendência do INCRA/SP.

Caso os indícios de irregularidade se confirmem, o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria seria de R\$ 3.894.310,89, composto pelos seguintes valores:

- R\$ 303.500,96 - indício de pagamento de despesas não relacionadas ao convênio de cooperativismo

- R\$ 94.000,00 - falta de compensação dos valores arcados pelo INCRA no período em que a contratada não disponibilizou veículos para execução do contrato de ATES

- R\$ 3.496.810,73 - indícios de pagamentos indevidos no contrato 6/2008 (contrato de ATES), em virtude de prática de valor unitário superior ao constante da proposta vencedora da licitação.

Cabem comentários adicionais sobre a questão de auditoria nº 1.

O procedimento para verificação de eventual superposição entre as atividades relatadas no Contrato e no Convênio foi realizado de forma limitada, pela forma como os relatórios de atividades são organizados.

Não há delimitação de grandes ações a serem realizadas em cada um dos instrumentos (contrato e convênio). Esperava-se que, para cada instrumento, houvesse grandes metas a serem atingidas, com o respectivo detalhamento das ações necessárias para tanto.



Por exemplo, uma ação para melhoria na qualidade da produção do leite poderia envolver: treinamentos em manejo de pasto, vacinação de gado, treinamento em inseminação artificial, entre outros. Estabelecida estas ações, supondo-se que fossem realizadas no âmbito do contrato, poder-se-ia identificar indícios de irregularidade caso as mesmas atividades fossem realizadas no âmbito do convênio.

Desde que não houve indicação das ações a serem executadas em cada instrumento, fica extremamente difícil separar adequadamente as atividades realizadas. Os técnicos do contrato e do convênio visitavam assentamentos, executando ações muito semelhantes. De maneira geral, cada relatório contém a identificação do dia, do assentamento visitado, da equipe de técnicos, e das atividades realizadas (exemplos: vacinação de gado; atualização de planilhas de crédito). A identificação de ações em duplicidade dependeria de encontrar relatórios do mesmo dia, para o mesmo assentamento, com as mesmas atividades, suportando pagamentos tanto do contrato quanto do convênio. Na amostra realizada isso não foi identificado.

Por este motivo, a equipe focou a análise na relação de pagamentos, procurando casos em que profissionais alocados no contrato estariam sendo custeados com recursos do convênio, o que gerou o achado não vinculado a questão de auditoria.

6 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Weder de Oliveira, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

Diligenciar a Superintendência Regional do INCRA em São Paulo e a FEPAF para que apresentem esclarecimentos quanto a:

a) Pagamentos, no âmbito do contrato CRT 6/2008 (Serviços de ATES), em valores unitários superiores ao valor inicialmente contratado (valor unitário de R\$ 45,00 por família por mês) (3.1)

b) a existência de pagamentos a pessoas físicas que, no período de 2008 a 2010, não teriam trabalhado no convênio 20.000/2005 (fomento ao cooperativismo), pois não tiveram seu salário custeado com recursos do convênio. (4.1)

Determinação a Órgão/Entidade:

Determinar à Superintendência Regional do Incra/SP que adote providências para obter junto à FEPAF o ressarcimento dos gastos com a locação de veículos, estimados em R\$ 94.000,00, tendo em vista que os recursos repassados à citada Fundação, por conta do Contrato nº 00006/2008, já contemplavam os referidos gastos. (3.2)"

Realizadas as diligências, a Secex-SP elaborou a seguinte instrução (105/112):

"Relatório de inspeção levantou os seguintes indícios de irregularidade:

- pagamentos de despesas não relacionadas com o objeto do convênio (item 4.1 do relatório de inspeção);

- falta de compensação dos valores arcados pelo INCRA no período em que a contratada não disponibilizou veículos para a execução do contrato de ATES (item 3.2 do relatório de inspeção);

- indícios de pagamentos indevidos no contrato 6/2008 (item 3.1 do relatório de inspeção).

A equipe de fiscalização propôs diligenciar as entidades fiscalizadas, para que se manifestassem sobre os indícios de irregularidade levantados. Nesta instrução será feita análise das respostas às diligências.

Pagamentos superiores à proposta vencedora da licitação

Descrição do indício de irregularidade

Observou-se que o valor contratado, conforme proposta vencedora da licitação, não foi respeitado. A contratação se destinava à prestação de Serviços de Assistência Técnica Social e Ambiental às famílias dos assentamentos federais em São Paulo.

O pregão eletrônico foi julgado pelo menor preço por família, por mês. A proposta da FEPAF, datada de junho de 2008, venceu a licitação com o valor de R\$ 45,00 por família/mês (o que corresponde a R\$ 540,00 por família/ano). O contrato, assinado em julho de 2008, estabelece que o preço se refere ao período de 12 meses, devendo haver reajuste após o período de um ano.

Em setembro de 2008 foi publicada a Norma de Execução nº 77/2008, que fixou valores máximos de referência para o serviço ATES. A norma estabeleceu o valor de até R\$ 796,00 por família/ano para



regiões fora da Amazônia Legal e até R\$ 850,00 por família/ano para a Amazônica Legal. Este aumento foi imediatamente repassado à contratada, contrariando a cláusula contratual.

Segundo a equipe de inspeção, esta prática torna inócua a licitação, pois, em apenas dois meses, ignorou-se a proposta vencedora da licitação, pagando-se o valor máximo permitido pela norma interna. A diferença entre o valor pago e o valor que seria devido com base na proposta da licitação é de R\$ 3.496.810,73, conforme memória de cálculo da fl. 62.

Manifestação da FEPAF

A manifestação da FEPAF encontra-se às fls. 95/97. Os representantes da entidade esclarecem que a alteração do valor unitário se deu em obediência à norma de execução INCRA 77/2008, que alterou os valores de referência para a contratação de ATES. Tendo o aumento ocorrido com base em norma expedida pelo INCRA, não haveria que se cogitar em irregularidade.

Acrescenta que houve parecer da Procuradoria Jurídica da SR/8, que considerou regular o aditamento do contrato.

Diante deste quadro, não caberia à contratada questionar normas de execução exaradas pela contratante, nem o parecer jurídico que autorizou o aditamento e o aumento dos valores.

Manifestação do INCRA

A manifestação do INCRA encontra-se às fls. 100/103. O responsável explica o contexto da contratação, as normas aplicáveis e, em seguida, traz:

'O manual e normas de execução foram utilizados integralmente na condução da instrução do procedimento licitatório, vez que já havia detalhamento da composição de custos previsíveis para a contratação dos serviços de ATES que visou garantir o preço adequado para a prestação dos serviços. Por ISS, o custo decorreu da Norma e não de decisão discricionária e/ou por mera planilha de composição de custos sobre o valor de mercado, até porque se assim fosse, seria muito maior o valor a ser pago, vez que o valor contido na NE consagrava somente os custos do objeto, se assim ainda poderíamos dizer.

Assim, os valores de ATES estavam previstos para os projetos de reforma agrária, nos termos da NE/INCRA/DD/Nº72/08 e, posteriormente, alterada pela NE/INCRA/DD/Nº77/2008 fixando valores a serem praticados para a prestação dos serviços de ATES, conforme se verifica no artigo 1º da referida norma. Do mesmo modo que todos os estudos de viabilidade dos custos são realizados pela Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos – INCRA/BSB, nos termos do artigo 5º ainda da norma citada'.

Em seguida, explica que os valores constantes da norma 72 não eram mais condizentes com os padrões mínimos de qualidade a serem exigidos, o que resultou na alteração do valor unitário pela norma 78.

'Por assim entender que o contrato assenta, pois, numa determinada equação financeira (o valor em dinheiro dos encargos assumidos por um dos contraentes deve equivaler ao das vantagens prometidas pelo outro) e as relações contratuais têm de desenvolver-se na base do equilíbrio estabelecido no ato de estipulação e, ainda, que as relações entre Administração e particular estão assentadas no respeito mútuo de interesses no sentido de que o interesse do Estado é de assegurar uma remuneração normal (e não mais o menor lucro possível) a seu contratante, que vai ser associado, não como um executante sem iniciativa, mas como um colaborador ao qual tais iniciativas, pelo contrário, são pedidas em favor de uma tarefa de interesse público, conforme nos ensina o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello. Ademais, e antes mesmo de concluir, não se pode olvidar que restou pactuado no contrato a existência de previsão e vinculação de reajuste em função da referida Norma, conforme se constata às fls. 397 – contrato – no campo 'Descrição Complementar', além da cláusula segunda – item 2

Ademais, a previsão contratual acerca da adequação do equilíbrio econômico-financeiro e os dispositivos da lei nº 8.666/93 e normas constitucionais citados alhures demandaram desta Autarquia o reajuste decorrente do normativo interno do INCRA.

Portanto, o reajuste efetuado decorreu de normativo interno do INCRA e obrigações pactuadas no contrato celebrado com a FEPAF e não de decisão discricionária. Tratava-se, portanto, de cláusula de reajuste mediante ao pressuposto da termo rebus sic standibus consubstanciado na total lisura, boa-fé e lealdade da referida pactuação.



Ressalta-se que a equação econômico-financeira é um direito do contratante particular e não lhe pode nem lhe deve ser negado o integral respeito a ela e, por outro lado, a administração, ora INCRA havia de atuar com boa-fé na execução do contrato administrativo celebrado com a FEPAF, mesmo porque o que estava envolvido não era um negócio lucrativo, mas sim a busca de um interesse público.

Por outro lado, também havia a necessidade de inclusão de novas famílias assentadas no II PNRA na execução do objeto contratado [...]

Por fim, importante consignar que entre os critérios utilizados pela Auditoria no item 3.1.5, a Decisão 457/1995-Plenário do TCU não se aplica in casu, haja vista que o presente contrato fora celebrado contratação dos serviços de ATES e dar efetivo cumprimento à execução do Programa de Governo – ATES para os Projetos de Assentamentos do Estado de São Paulo e não contratação de mão-de-obra / terceirização de serviços de limpeza, vigilância e guarda, nos termos apresentados na referida decisão. Mesmo porque se assim fosse possível, teria que ser o respectivo valor por família reajusto por no mínimo duas, tendo em vista que durante o referido período transcorreu dois dissídios e sequer foram repassados ao contrato.

Além disso, a própria decisão menciona a possibilidade análoga ao caso ora analisado, que transcrevemos: ‘Segundo essa difundida teoria, a ocorrência de fatos imprevisíveis quanto à sua ocorrência de fatos imprevisíveis quanto a sua ocorrência [sic], ou quanto aos seus efeitos, que desvirtuem em comutatividade natural dos contratos, dá ensejo a que os contratos possam ser revistos para fins de reestabelecer a necessária equivalência entre a onerosidade das obrigações das partes a parte. O amplo reconhecimento do dever moral e jurídico de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro decorre da repulsa do Direito ao enriquecimento sem causa. E ainda a citada decisão traz: ‘Mas a recomposição de preços motivada por ocorrência de fato comprovadamente imprevisível quanto à sua ocorrência ou quanto aos seus efeitos continua perfeitamente aceitável, nos termos definidos pela legislação e admitidos pela melhor doutrina.’’

Finaliza argumentando que suas razões justificam o reajuste concedido no contrato de ATES.

Análise

Um normativo não pode alterar um contrato que lhe é pré-existente. A FEPAF apresentou o valor unitário de R\$ 45,00 por família por mês, tendo a sua proposta vencida a licitação, em que havia cláusula de que qualquer reajuste só ocorreria após o período de 12 meses. Se a própria FEPAF apresentou esta proposta, presume-se que seja suficiente para cobrir todos os custos advindos do contrato.

A cláusula de reajuste anual se presta a corrigir os efeitos da variação dos preços de insumos, no período de um ano. Para tanto se utilizam índices oficiais que guardem relação com o serviço prestado. Como exemplo, cita-se o caso de execução de obras de engenharia, em que é praxe utilizar o índice nacional da construção civil. No presente caso, questiona-se uma alteração no valor unitário superior a 47%, em cerca de dois meses de execução contratual.

Reajuste contratual não se confunde com reequilíbrio econômico financeiro. Este último só é admissível em casos excepcionais, decorrentes de fatos imprevisíveis (ou previsíveis de consequências incalculáveis), que de algum modo afetem drasticamente os encargos do contratado. Como exemplo, citam-se aumentos inesperados nos valores dos insumos, alterações no prazo de execução, alterações no escopo contratual, entre outros.

Neste ponto, deve-se destacar que houve acréscimo no número de famílias atendidas, aspecto que **não** foi questionado pela equipe de inspeção. O aumento no número de famílias representa, em tese, um maior encargo à contratada, sendo justo que ela receba mais pelo serviço prestado. Caso o aditivo contratual se limitasse a multiplicar o novo quantitativo de famílias pelo valor unitário constante da proposta vencedora da licitação, não haveria questionamentos. O problema decorre de, além disso, ter sido alterado o valor unitário por família atendida.

O normativo expedido pelo INCRA não acarreta aumento nos preços de insumos, não altera os prazos de entrega, nem os prazos de pagamento das faturas, nem qualquer outro fator que resulte em acréscimo nos encargos da FEPAF.

Desde que não foi demonstrada a ocorrência de qualquer fato superveniente à licitação que, de forma imprevisível, alterasse drasticamente os encargos da contratada, conclui-se que se eventualmente o



valor unitário de R\$ 45,00 por família por mês for inexecutável, já o era quando da época da licitação. Neste caso, não é cabível o reequilíbrio econômico financeiro:

'O restabelecimento da equação econômico-financeira depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa do agravamento da posição do particular. Não basta a simples insuficiência da remuneração. Não se caracteriza rompimento do equilíbrio econômico-financeiro quando a proposta do particular era inexecutável. A tutela à equação econômico-financeira não visa a que o particular formule proposta exageradamente baixa e, após vitorioso, pleiteie elevação da remuneração.' [grifou-se]

[JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos administrativos. 10ª ed., São Paulo: Dialética, 2004, p. 529]

O normativo citado pelos defendentes não fixa o valor unitário do serviço, mas apenas estabelece um valor máximo a ser pago pelo serviço de ATES, que, para a região de São Paulo, seria de R\$ 796,00 por família por ano. O valor então contratado, de R\$ 540,00 por família por ano, satisfazia a este limite máximo (pois 540,00 é menor que 796,00). Portanto, o contrato inicialmente celebrado estava sim em acordo com o novo normativo.

Mesmo que a norma realmente fixasse o valor unitário do serviço, certamente ela seria aplicável apenas a contratos posteriores. Para uma melhor visualização, considere-se, hipoteticamente, a situação contrária. Caso um novo normativo reduzisse o valor máximo de referência, a Superintendência Regional não poderia reduzir o valor do contrato, pois o preço pelo qual a FEPAF indicou ser capaz de executar o contrato, arcando com todos os custos, é de R\$ 540,00 por família. A contratada em momento algum se obrigou a prestar o mesmo serviço por uma remuneração inferior.

Por fim, não faz sentido que, logo após uma licitação por menor preço, haja alteração contratual para pagar pelo valor máximo admitido pelo normativo do INCRA.

Por todo o exposto, mantém-se o questionamento. Será feita proposta para que o INCRA adote providências para ressarcimento dos valores pagos a maior.

Despesas estranhas ao objeto do convênio

Descrição do indício de irregularidade

Em relação ao convênio 20.000/2005 foram analisados os pagamentos a título de diária, reembolso e recibos diversos, pagos a pessoas físicas. Foi verificado se o beneficiário deste tipo de gasto recebeu, no período dentre 2008 e 2010, salário custeado pelo convênio.

Para tanto, tendo-se os dados listados em planilha do Excel, criaram-se duas planilhas. Na primeira, filtraram-se apenas os beneficiários de salário (campo TRCREDITO = salário). Na segunda, filtraram-se apenas os beneficiários das diárias, reembolsos, recibos, etc.

Em seguida, com a utilização da função 'procv', o CPF do beneficiário das diárias/reembolsos/recibos era pesquisado na planilha de salários.

Notou-se que, em alguns casos, o beneficiário das diárias/reembolsos/recibos não recebeu salário no período de 2008/2010, o que, em uma primeira análise, indicaria que a pessoa não está vinculada à execução do Convênio de Cooperativismo.

É possível que, durante a execução do convênio, tenha havido algum equívoco por parte da conveniente, com a inserção indevida de beneficiários que deveriam ser custeados por outros contratos/convênios eventualmente firmados pela FEPAF.

O total questionado é de R\$ 303.500,16, sendo:

- R\$ 114.688,22 referentes ao período de gestão do Sr. Edivaldo Domingues Velini
- R\$ 188.811,94 referentes ao período de gestão do Sr. Iraê Amaral Guerrini.

Os cálculos foram detalhados nas tabelas das fls. 68 a 82.

Manifestação da FEPAF

A manifestação da FEPAF encontra-se às fls. 95/97. Os responsáveis pela entidade explicam que na execução do objeto do convênio houve contratação sob o regime da CLT e também a contratação de autônomos, bolsistas e pessoas jurídicas. Grande parte dos apontamentos da equipe de inspeção se refere a autônomos e bolsistas, que estavam vinculados à execução do convênio.



Alegam ainda que, em pouquíssimos casos, houve de fato falhas administrativas, mas que não representam dano ao erário, pois as pessoas que receberam as diárias tinham atividades que, direta ou indiretamente, estavam relacionadas ao objeto do convênio.

A entidade apresenta documentos que comprovariam suas alegações (anexo 2).

Manifestação do INCRA

O INCRA esclarece que os recursos foram aplicados em consonância com as finalidades do convênio, conforme manifestação da FEPAF.

Análise

Observa-se que grande parte dos questionamentos recaiu sobre pagamentos de autônomos. Na documentação, há referência ao convênio de cooperativismo. Como exemplo, cita-se a contratação de Ana Paula Carnelossi, em que o documento descreve: 'vinculado ao convênio intitulado 'Fomento ao cooperativismo e associativismo nos projetos de Assentamento de Reforma Agrária no Estado de São Paulo', financiado pelo INCRA/SP' (ver fl. 11 do Anexo 2).

Em relação às pessoas que receberam diárias, mas que não estavam ligadas ao convênio, observa-se que o recibo de diária identifica atividades relacionadas ao convênio. Há ainda um carimbo que indica que o recibo foi custeado com recursos do convênio de cooperativismo (exemplo – ver fl. 162 do Anexo 2).

Considerando-se a documentação apresentada, propõe-se afastar o questionamento.

Falta de compensação por serviços não prestados

Descrição do indício de irregularidade

O contrato previa que os recursos repassados à FEPAF deveriam cobrir todas as despesas, inclusive aquelas referentes a gastos com aluguéis de carros para transporte dos técnicos contratados aos assentamentos onde exerceriam suas ações. Todavia, durante os trabalhos de fiscalização empreendidos no âmbito do TC 023.203/2009-8, verificou-se que a contratada não estava disponibilizando veículos para transporte dos técnicos.

Questionada, a entidade informou que esta situação durou 90 dias, período em que o INCRA custeou o transporte dos técnicos da FEPAF.

A FEPAF relatou, à época dos fatos, que vinha enfrentando alguns problemas para concluir o processo de licitação para a contratação de veículos, agravados pelos atrasos nos pagamentos das notas emitidas para o INCRA. Isso gerou interrupção na disponibilização dos veículos durante aproximadamente 90 dias.

A Superintendência Regional do INCRA em São Paulo, com o objetivo de evitar a paralisação dos serviços e para diminuir o problema gerado também pelos atrasos nos pagamentos das Notas Fiscais, disponibilizou cerca de 20 (vinte) veículos para a realização dos trabalhos nesse período a um custo aproximado de R\$ 94.000,00 (noventa e quatro mil reais).

A equipe de inspeção não pode avaliar com exatidão o valor do prejuízo ao INCRA, pois até o apontamento da auditoria, a questão não havia sido documentada.

Como ainda não houve o pagamento das notas emitidas, a Superintendência Regional do INCRA em São Paulo está avaliando a melhor maneira de promover o ressarcimento aos cofres públicos dos gastos relativos aos referidos custos de locação de veículos. (folha 53 do Volume Principal).

Manifestação do INCRA

Dado que o órgão admitiu a falha, esta questão não foi submetida à apreciação das entidades fiscalizadas. Apesar disso, o INCRA se manifestou sobre a questão, relatando que no próximo pagamento referente aos serviços prestados será descontado o valor referente à locação dos veículos.

Análise

Pela informação do órgão, a questão parece já ter sido adequadamente tratada, cabendo apenas a comprovação da mencionada compensação de valores.

Conclusão

Após análise da manifestação das entidades fiscalizadas restaram os seguintes questionamentos:



- aditivo que alterou o valor unitário por família atendida no contrato de ATES (CRT 6/2008), em desacordo com a proposta vencedora da licitação;

- pagamento integral pelos serviços contratados, quando a contratada não disponibilizou os veículos para transporte dos técnicos (o que foi custeado pelo INCRA).

A segunda questão já está sendo tratada pelo INCRA, que informou estar tomando as medidas para desconto do valor correspondente no próximo pagamento.

Quanto à primeira questão, as entidades não concordaram com o apontamento. Caso o TCU confirme a irregularidade, restaria configurado um dano ao erário, que deveria ser tratado por uma tomada de contas especial.

Contudo, a instauração imediata da tomada de contas especial significaria saltar etapas nas tentativas de ressarcimento ao erário, pois não haveria oportunidade para que o órgão trate a questão internamente, solução que pode ser mais rápida e eficaz, especialmente considerando-se que, para uma das falhas, o órgão já se prontificou a reaver os valores.

Como data de ocorrência do dano, de forma benéfica às entidades, será fixado o dia 15/6/2010, data em que ocorreu a emissão da última ordem bancária (ver fl. 62).

Não atendida a determinação em prazo fixado pelo TCU, cabe instauração da tomada de contas especial, com identificação pessoal dos responsáveis e quantificação do dano por que cada um responde.

Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) Conhecer da presente representação para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;

b) Em relação ao contrato CRT 6/2008 considerar irregular o aditivo que elevou o valor unitário de R\$ 540,00 por família por ano para R\$ 796,00 por família por ano, o que resultou em um dano de R\$ 3.496.810,73, referente à data de 15/6/2010;

c) Em relação ao contrato acima identificado, considerar irregular a falta de compensação de valores relativos aos veículos disponibilizados pelo INCRA, para transporte dos técnicos, encargo que deveria ter sido assumido pela FEPAF, gerando um prejuízo de cerca de R\$ 94.000,00, consoante informação do próprio INCRA;

d) Determinar ao INCRA que, em um prazo de sessenta dias:

d.1) apure o valor exato a ser recuperado junto à FEPAF, em virtude da ocorrência listada na alínea 'c'

d.2) adote providências administrativas para ressarcimento dos valores pagos a maior, descritos nas alíneas 'b' e 'd.1', informando a este TCU sobre as medidas adotadas;

e) Determinar à SECEX/SP que monitore o cumprimento do acórdão que vier a ser proferido, instaurando a respectiva tomada de contas especial, se não cumprida a determinação.

f) Arquivar o presente processo."

É o relatório.

Proposta de Deliberação

A representação formulada pela Secex-SP decorreu da detecção de indícios de irregularidades graves, durante a realização de auditoria operacional na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo (SR(8)SP), em dois instrumentos firmados pela superintendência regional com a Fundação de Estudos e Pesquisas Agrárias e Florestais (Fepaf): o contrato CRT/SP/6/2008 e o convênio CRT/SP/20000/2005.

Os referidos instrumentos possuem objetos relacionados entre si. Enquanto o contrato CRT/SP/6/2008 objetivou a contratação de "serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental, de forma continuada, as famílias assentadas nos Projetos de Reforma Agrária e Projetos de Assentamentos reconhecidos pelo Incra", o convênio CRT/SP/20000/2005 visava "promover o fomento ao cooperativismo e associativismo nos projetos de assentamento de reforma agrária no estado de São Paulo".

Conheço da representação por preencher os requisitos regimentais.



Após a realização de fiscalização e adoção de medidas saneadoras, a Secex-SP concluiu pela existência de duas irregularidades associadas ao contrato CRT/SP/6/2008.

A primeira refere-se ao primeiro termo aditivo ao contrato CRT/SP/6/2008, firmado em 30/10/2008, que elevou o valor unitário de R\$ 540,00 por família/ano para R\$ 796,00 por família/ano, o que resultou, segundo a unidade técnica, em dano estimado em R\$ 3.496.810,73 (cálculo às fls. 62/63).

Reproduzo abaixo a cláusula primeira do mencionado termo aditivo (fl. 42):

"O objeto deste termo é fazer o registro da alteração do valor unitário por família/ano conforme disposições da Norma de Execução nº 77, de 29/9/2008, que altera o valor da família/ano de R\$ 540,00 (...) para o valor de R\$ 796,00 (...), com vigência desde a data de 1/10/2008 e alterar o quantitativo de famílias de 7.946 para 8.627 famílias a serem atendidas nos assentamentos no Estado de São Paulo."

A Norma de Execução Incra nº 77, de 29/9/2008, utilizada como fundamento para aumentar o valor inicialmente estabelecido em contrato, dispõe que:

"Art. 2º Os valores de ATES previstos para os projetos de Reforma Agrária (...) diferenciarão os estados que fazem parte da Amazônia Legal dos demais, devido às características regionais, sendo os seguintes:

I - até R\$ 850,00 por beneficiário/ano, para Assessoria Técnica, Social e Ambiental - ATES, Capacitação, Supervisão e Acompanhamento da fase de implantação dos Projetos de Assentamentos para as Superintendências Regionais com jurisdição na Amazônia Legal;

II - até R\$ 796,00 por beneficiário/ano, para Assessoria Técnica, Social e Ambiental - ATES, Capacitação, Supervisão e Acompanhamento da fase de implantação dos Projetos de Assentamentos para as demais Superintendências Regionais;" (destaquei)

A SR(8)SP firmou o contrato CRT/SP/6/2008 com a Fepaf em 2/7/2008 (anexo I, fls. 55/64), após a realização do pregão eletrônico nº 6/2008, do tipo "menor preço total de famílias / mês e total de famílias / ano" (anexo I, fl. 14).

Menos de quatro meses após a assinatura do contrato, a SR(8)SP aumentou o valor original de referencia por família/ano em 47,41% sem respaldo na Lei nº 8.666/1993. Como bem observado pela Secex-SP no relatório precedente, "não faz sentido que, logo após uma licitação por menor preço, haja alteração contratual para pagar [a contratada] pelo valor máximo admitido pelo normativo do Incra". Enfatizo que o contrato não previa reajuste antes de decorridos doze meses (Anexo I, fl. 56):

"Descrição Complementar: O preço ofertado refere-se a contratação para o período de 12 meses sendo que no caso de prorrogação superior ao prazo inicial os preços deverão ser reajustados de acordo com a legislação vigente."

Reajuste tão prematuro somente poderia ser justificado em situação de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que não é o caso, posto não ter sido demonstrado nem pelo Incra nem pela Fepaf a superveniência "de fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual", conforme dispõe o art. 65, II, 'd' da Lei nº 8.666/1993.

Está evidente que a SR(8)SP utilizou o novo teto referencial como se tabelamento fosse para reajustar de forma automática e injustificada o Contrato CRT/SP/6/2008.

Em complementação ao que dispõe a Lei nº 8.666/1993, reproduzo o teor das folhas 811/812 da quarta edição (2010) do livro "Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU":

"Para que possa ser autorizado e concedido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato pedido pelo contratado, a Administração tem que verificar:

- os custos dos itens constantes da proposta contratada, em confronto com a planilha de custos que deve acompanhar a solicitação de reequilíbrio;

- ao encaminhar à Administração pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, deve o contratado demonstrar quais itens da planilha de custos estão economicamente defasados e que estão ocasionando desequilíbrio do contrato;

- ocorrência de fato imprevisível, ou previsível porém de consequências incalculáveis, que justifique modificações do contrato para mais ou para menos."



Faço agora algumas considerações quanto ao valor do dano apurado, cujos cálculos estão acostados às folhas 62/63 do volume principal.

O último pagamento considerado pela unidade técnica ocorreu em 15/6/2010, mesmo tendo a vigência do contrato se estendido pelo menos até 30/9/2010, conforme consta do terceiro termo aditivo ao Contrato CRT/SP/6/2008 (fl. 51). Assim, é possível que existam pagamentos indevidos posteriores a 15/6/2010.

Além disso, existe previsão contratual de reajuste do valor acordado após decorridos doze meses "de acordo com a legislação vigente", fato que não foi considerado no cálculo efetuado pela Secex-SP.

Dessa forma, cabe assinar prazo para que a SR(8)SP promova a anulação do primeiro termo aditivo ao contrato CRT/SP/6/2008, firmado em 30/10/2008, posto não ter respaldo legal, bem como apure o valor indevidamente pago à Fepaf e adote medidas para obter a recomposição do erário.

No tocante à falta de compensação de valores relativos aos veículos disponibilizados pela SR(8)SP para transporte dos técnicos, encargo que deveria ter sido assumido pela Fepaf no âmbito do Contrato CRT/SP/6/2008, a própria SR(8)SP concorda com a irregularidade apontada pela Secex-SP e está "avaliando a melhor maneira de promover o justo ressarcimento dos gastos públicos relativos aos custos de locação de veículos" (fl. 53). Diante disso, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela Secex-SP.

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 8 de junho de 2011.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1556/2011 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 017.120/2010-1

2. Grupo I - Classe VII - Assunto: Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e Fundação de Estudos e Pesquisas Agrárias e Florestais (Fepaf)

3.2. Responsáveis: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo (SR(8)SP) e Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais (Fepaf)

4. Entidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo (SR(8)SP)

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no estado de São Paulo (Secex-SP)

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secex-SP após encontrar indícios de irregularidades graves, durante a realização de auditoria operacional na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo (SR(8)SP), em dois instrumentos firmados pela superintendência regional com a Fundação de Estudos e Pesquisas Agrárias e Florestais (Fepaf): o contrato nº CRT/SP/6/2008 e o convênio nº CRT/SP/20000/2005.

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. determinar:

9.2.1. à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo que:

9.2.1.1. em 15 (quinze) dias a contar da ciência desta deliberação, mediante o devido processo administrativo, adote as medidas necessárias à anulação do primeiro termo aditivo ao contrato CRT/SP/6/2008, firmado em 30/10/2008, ante a falta de respaldo legal

9.2.1.2. em 15 (quinze) dias a contar da ciência desta deliberação, mediante o devido processo administrativo, adote as medidas necessárias à apuração e ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente à Fundação de Estudos e Pesquisas Agrárias e Florestais (Fepaf), no âmbito do Contrato CRT/SP/6/2008, em decorrência:

9.2.1.2.1. da majoração indevida do valor fixado no contrato, o qual passou de R\$ 540,00 (quinhentos e quarenta reais) por família/ano para R\$ 796,00 (setecentos e noventa e seis reais) por família/ano, por meio do termo aditivo referido no subitem 9.2.1.1;

9.2.1.2.2. disponibilização indevida de veículos para transporte de técnicos, encargo este que deveria ter sido assumido pela Fepaf, conforme dispõe a cláusula sétima do referido contrato;

9.2.1.3. informe, no mesmo prazo, os resultados das medidas adotadas a esta Corte e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

9.2.2. ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

9.2.2.1. acompanhe o cumprimento das determinações referentes ao item 9.2.1;

9.2.2.2. se a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo não obtiver da contratada o ressarcimento dos valores que lhe foram pagos indevidamente, apurados na forma do subitem 9.2.1.2, sob pena de responsabilidade solidária, instaure de imediato a devida tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443/1992;

9.2.3. à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex-SP) que monitore o cumprimento deste acórdão;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário para fins de supervisão e à Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais (Fepaf);

9.4. encerrar o presente processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 22/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1556-22/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



ANEXO V DA ATA Nº 22, DE 8 DE JUNHO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSO APRECIADO DE FORMA UNITÁRIA ORIUNDO 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 1570, adotado no processo nº TC-025.423/2008-2, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-025.423/2008-2 (Apenso: TC n. 028.291/2009-3)

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Ibipêba/BA.

Responsáveis: Jovino Soares Barreto, CPF n. 142.469.535-04, ex-Prefeito, Herculano Gomes Pereira, CPF n. 179.022.665-15, Presidente da Comissão de Licitação, Valter Neiva Barreto, CPF n. 993.690.875-91 (falecido), Alberto Lelis Bastos, CPF n. 242.925.245-72, empresa Saquaresma Construção Civil Ltda., CNPJ n. 02.246.119/0001-74, Antônio Carlos Pontes de Carvalho, CPF n. 064.820.155-49, ex-Chefe da Divisão de Administração/2ª DAD/Codevasf, Sérgio Antônio Coelho, CPF n. 235.919.276-00 e ex-Superintendente Regional da 2ª SR/Codevasf.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IRREGULARIDADES APURADAS EM FISCALIZAÇÃO REALIZADA PELA CGU/BA. FRAUDE À LICITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS RECEBIDOS, POR AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL. DECLARAÇÃO DE INABILITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. DÉBITO. MULTA. DENÚNCIA APENSADA AOS AUTOS CONHECIDA E CONSIDERADA PROCEDENTE.

1. Julgam-se irregulares as contas dos responsáveis que não comprovam a boa e regular aplicação de recursos federais recebidos por meio de convênio, condenado-os ao pagamento de débito e multa.

2. Caracterizada a ocorrência de fraude em licitação, cabe, além da aplicação de multa, a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, consoante estabelece o art. 60 da Lei n. 8.443/1992.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, em razão de indícios de irregularidades na execução do Convênio n. 2.00.00.0011-00, celebrado, em 29/06/2000, com o Município de Ibipêba/BA, cujo objeto foi a recuperação de 35,00 Km de estradas entre Ibipêba e Mirorós, no interior daquela municipalidade, tendo com responsável o Sr. Jovino Soares Barreto, ex-Prefeito (fls. 18 a 22).

2. O ajuste teve vigência de 29/06/2000 até 26/03/2001, conforme o Terceiro Termo Aditivo à fl. 28, e foi firmado no valor de R\$ 156.750,00, dos quais R\$ 142.500,00 foram transferidos mediante os repasses de R\$ 85.500,00, em 28/07/2000, OB n. 2000OB001357, e de R\$ 57.000,00, em 04/01/2001, OB n. 2000OB002357 (fls. 14, 16 e 147 do Anexo 1), e o restante, R\$ 14.250,00, corresponde à contrapartida municipal (fl. 18).

3. Consoante informado no Relatório de Tomada de Contas Especial (fls. 2/5), o ex-gestor apresentou e teve a prestação de contas relativa aos recursos oriundos do mencionado convênio aprovada.



4. Contudo, em auditoria realizada pela Controladoria Geral da União no Estado da Bahia – CGU/BA, no período de 28/08 a 02/09/2005, consubstanciada no Relatório de Fiscalização n. 541, de 16/8/2005 (fls. 8/13), foram constatadas as seguintes irregularidades:

- 4.1. inexistência de publicação do edital;
- 4.2. contratação sem o devido processo de licitação;
- 4.3. contratação de empresa com irregularidade fiscal;
- 4.4. indícios de pagamento fraudulento;
- 4.5. pagamentos não contabilizados.

5. Diante disso, a concedente encaminhou, em 20/04/2007, correspondência ao ex-Prefeito, solicitando esclarecimentos sobre os mencionados fatos (fls. 38/41). No entanto, não houve resposta, o que ensejou a instauração da presente TCE.

6. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (fl. 60) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (fl. 66).

7. No âmbito desta Corte de Contas, a 7ª Secex realizou diligências à Codevasf, à CGU/BA e à Superintendência do Banco do Brasil do Estado da Bahia (fls. 70/72), cujas respostas estão acostadas às fls. 2/189 do Anexo 1.

8. Com base nas informações obtidas, foi produzida a instrução de fls. 89/93, em que a Unidade Técnica confirmou a existência das seguintes irregularidades, listadas às fls. 161/162:

“ 2.8. Irregularidades na licitação:

a) não houve a publicação do aviso da licitação no Diário Oficial da União (em descumprimento ao inciso I do Artigo 21 da Lei n. 8.666/1993);

b) não foram observadas normas pertinentes à licitação como as relativas: à necessidade de autuação de processo próprio, à habilitação jurídica, à qualificação técnica e econômica e à regularidade fiscal. Exemplo: o objeto da licitação foi adjudicado em favor da Saquaresma Construção Civil Ltda., em 16/08/2000 (fl. 20, Anexo 1), sendo que a empresa se encontrava irregular junto à Receita Federal desde 29/04/2000 (fl. 114, Anexo 1), somente vindo a regularizar-se em 03/11/2005 (fl. 86);

c) a vencedora, coincidentemente (fls. 20, Anexo 1), cotou a obra no mesmo valor do convênio (R\$ 156.750,00), enquanto as outras duas empresas (Ipiranga Projetos e EMS) estabeleceram preços próximos uma da outra, mas muito distante do preço da Saquaresma Construção Civil Ltda.: R\$ 178.780,00 e R\$ 185.549,00 (fls. 18/19, Anexo 1);

d) a despeito de a Ata afirmar que a proposta da Ipiranga importou em R\$ 178.780,00, há em fl. 24 (Anexo 1) outra proposta da Ipiranga no valor de R\$ 167.311,90. Ambas as propostas não têm o nome do respectivo responsável, mas apenas rubricas, sendo que a rubrica na proposta de fl. 24 (Anexo 1) é diferente daquela da cotação de preços de fl. 18 (Anexo 1);

e) há no processo uma proposta da Hexágono Engenharia e Projetos Ltda., no valor de R\$ 173.523,00 (fl. 25, Anexo 1), sendo que essa empresa não foi mencionada na Ata de julgamento como desistente. Tampouco há os motivos da não inclusão dessa proposta entre as cotações classificadas;

f) a Ata de Julgamento não tem assinatura dos licitantes, o que poderia indicar que eles não participaram da abertura das propostas, e até que o ato não foi público;

g) a Ata de julgamento é de 16 de agosto de 2000 (fl. 20, Anexo 1), e a homologação foi assinada em 10 de março de 2000 (fl. 59, Anexo 1).

2.9. Irregularidades na movimentação financeira dos recursos:

a) R\$ 95.500,00 foram pagos contra notas fiscais da empresa Saquaresma Construção Civil Ltda. (CNPJ 02.246.119/0001-74), mediante seis cheques, sendo que apenas um (o de n. 900087, fls. 150, Anexo 1), no valor de R\$ 50.000,00, pode ter sido pago a ela (fls. 170, Anexo 1), pois o nome de seu sócio, senhor Laff Stanley, aparece no verso do cheque (fls. 81/82). Entretanto, nada garante que foram utilizados na execução do objeto pactuado. Os outros R\$ 45.500,00 foram sacados na boca do caixa, mediante cinco cheques, pelo Prefeito, pelo Sr. Herculano Gomes Pereira (Tesoureiro), ou pelo Sr. Euvaldo R. Novaes (fls. 155, 173, 175, 178 e 180, Anexo 1), pessoas estranhas ao contrato;

b) R\$ 71.748,00 foram pagos contra faturamentos de Adailton Santos Alecrim, cujo nome fantasia também é Saquaresma (CNPJ 03.975.532/0001-32). Tal empresa foi instituída em 25/07/2000, apenas 20



dias antes do julgamento da licitação (fl. 113, Anexo 1). Os pagamentos foram feitos mediante nove cheques, sendo que nenhum deles foi emitido nominalmente em favor de Adailton Santos Alecrim. Foram nominais à Prefeitura, a Euvaldo R. Novaes ou a Carlos A. Araújo, pessoas estranhas ao contrato;

c) a contrapartida foi depositada em 29/03/2001, após o esgotamento dos recursos federais (fl. 153, Anexo 1), e foi sacada em 30/03/2001, em pagamento da Nota Fiscal n. 60, cujo objeto era: ‘pagamento da contrapartida desta prefeitura municipal ...’, operação que caracterizou a devolução da contrapartida à própria Prefeitura;

d) os pagamentos não foram processados de acordo com os preceitos da Lei n. 4.320/1964 (artigos 60-64) e não foram encaminhados ao Tribunal de Contas competente, com vistas à verificação do emprego legal do dinheiro e do cumprimento da respectiva Lei Orçamentária.”

9. Em face das ocorrências relativas à licitação, foi realizada a audiência do Sr. Jovino Soares Barreto e dos Srs. Herculano Gomes Pereira, Valter Neiva Barreto e Alberto Lelis Bastos, respectivamente presidente e membros da Comissão de Licitação (Ofícios às fls. 94/101).

10. Com relação à movimentação dos recursos financeiros, concluiu-se naquela instrução que, dos valores repassados, somente R\$ 50.000,00 foram efetivamente pagos à empresa contratada, devendo o ex-Prefeito ser citado pelo débito de R\$ 92.500,00, ante a ausência de nexo causal entre os pagamentos correspondentes a esse montante e o objeto do ajuste.

11. Posteriormente, o processo foi novamente instruído (fls. 116/124), quando os Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, embora devidamente notificados (fls. 112 e 114), não haviam respondido aos ofícios de audiência, o Sr. Alberto Lelis Bastos havia apresentado justificativas (fl. 2 do Anexo 2), e o Sr. Valter Neiva Barreto havia falecido.

12. Na ocasião, constatou-se que o Sr. Herculano Gomes Pereira, além de presidente da Comissão de Licitação, era também Tesoureiro da Prefeitura e responsável pela emissão dos cheques juntamente com o ex-Prefeito. Em face disso, foram realizadas diligências à Codevasf (fl. 141), bem como as novas citações e audiências a seguir sintetizadas (Ofícios às fls. 125/141 e Avisos de Recebimento às fls. 142/153):

12.1. citação solidária dos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira e da empresa Saquaresma Construção Civil Ltda., na pessoa de seu sócio administrador, Sr. Laff Stanley Cipriano de Sá Quaresma, em vista de pagamentos antecipados no valor de R\$ 50.000,00 e da não-comprovação da sua execução por meio de documentos probatórios das despesas efetuadas, como documento fiscal idôneo (sem rasuras), projeto básico, projeto executivo, memorial descritivo, ordem de serviço, demonstrativos da execução físico-financeira, medições, termo de recebimento definitivo da obra e outros documentos que comprovem a realização do objeto de acordo com o plano de trabalho;

12.2. citação solidária dos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, devido à não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio, tendo em vista constatações feitas por auditoria realizada pela CGU/BA, consignadas no Relatório de Fiscalização n. 541/2005/CGU, no qual se demonstrou o pagamento das quantias a pessoas estranhas ao contrato firmado para a execução da obra, no valor total de R\$ 92.500,00;

12.3. audiência dos agentes da concedente, responsáveis pela aprovação da prestação de contas, Sr. Sérgio Antônio Coelho, Superintendente Regional da 2ª SR/Codevasf, e Antônio Carlos Pontes de Carvalho, chefe da Divisão de Administração/2ª DAC/Codevasf, diante da não instauração de tomada de contas especial quando da análise da prestação de contas do Convênio, na qual foram constatadas irregularidades graves.

13. Em 15 de abril de 2010, foi apensado a esta TCE o TC 028.291/2009-3, que trata de Denúncia a respeito do convênio objeto deste processo (despacho do relator, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, à fl. 21 daqueles autos), cujas informações e documentos já se encontravam, quase que em sua totalidade, nos presentes autos, reforçando os entendimentos já formulados.

14. A análise das respostas às audiências, citações e diligências foi efetuada pela 7ª Secex às fls. 164/174, conforme o excerto que transcrevo a seguir, com os justes de forma pertinentes:



“2.20. Nesta oportunidade, faremos também a análise das audiências dos senhores Jovino Soares Barreto, Herculano Gomes Pereira, Valter Neiva Barreto e Alberto Lelis Bastos, em decorrência das irregularidades no processo licitatório.

2.21. Conforme informado no item 2.11 desta instrução, foram realizadas inicialmente as audiências dos Srs. Jovino Soares Barreto (Ofício 1323/2009-TCU/SECEX-7) (ordenador de despesas), Herculano Gomes Pereira (Ofício 1324/2009-TCU/SECEX-7) (presidente da Comissão de Licitação), Valter Neiva Barreto (Ofício 1325/2009-TCU/SECEX-7), e Alberto Lelis Bastos (Ofício 1326/2009-TCU/SECEX-7) (membros da Comissão de Licitação), para que apresentassem justificativa para as falhas detectadas na Tomada de Preços n. 004/2000, realizada em 16/08/2000, em Ibipeba/BA, a saber:

a) não publicação do aviso da licitação no Diário Oficial da União (inciso I do Artigo 21 da Lei n. 8.666/1993);

b) não autuação de processo próprio para a licitação (artigo 38 da Lei n. 8.666/1993);

c) não verificação da habilitação jurídica, da qualificação técnica e econômica e da regularidade fiscal das concorrentes (artigos 27 a 33 da Lei n. 8.666/1993);

d) indícios de que as propostas foram montadas, com a combinação prévia dos preços (artigo 90 da Lei n. 8.666/1993);

e) existência de proposta não mencionada na Ata de julgamento, sem a desistência expressa do respectivo licitante (inciso III do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993);

f) ausência de assinaturas dos licitantes na Ata de julgamento da licitação (§ 1º do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993);

g) incoerência da data da Ata de julgamento, que é de 16 de agosto de 2000, enquanto a homologação do certame é de 10 de março de 2000, conforme documentos anexos (Relatório de Fiscalização n. 541/2005/CGU e Instrução da 7ª Secex/TCU).

2.22. Com respeito à alínea **a**, acima, a documentação encaminhada pelo responsável Sérgio Antônio Coelho (funcionário da Codevasf), em anexo às suas razões de justificativas, indicam que houve a publicação de Aviso da Tomada de Preços n. 001/2000 no Diário Oficial do Estado da Bahia em 03/08/2000 (fls. 53, Anexo 2). Apesar de a Tomada de Preços mencionada nesses autos ser a de n. 04/2000, o objeto da licitação é o mesmo da informada no processo (TP 04/2000), ou seja, recuperação de 35 Km de estrada entre os municípios de Ibipeba/BA e Mirorós/BA.

2.23 Ressalta-se o fato de que a homologação do processo já teria ocorrido a mais de 5 meses (10/03/2000), o que reforça suspeita de que a licitação foi forjada, irregularidade que será analisada juntamente com as demais audiências.

2.24. Para melhor análise dos autos, reuniremos para cada responsável a análise das defesas e razões de justificativa apresentadas, ante as audiências inicialmente formuladas e as citações e audiências posteriormente proferidas, conforme informado a seguir:

a) Valter Neiva Barreto: audiência – Ofício n. 1325/2009, fls. 98/99;

b) Alberto Lelis Bastos: audiência – Ofício n. 1326/2009, fls. 100/101;

c) Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira:

c.1) audiências – Ofício 1323/2009-TCU/SECEX-7, fls. 94/95 e Ofício 1324/2009-TCU/SECEX-7, fls. 96/97;

c.2) Citações;

c.2.1) Ofícios Secex ns. 2031/2009, fls. 133/134; 2049, fls. 135/136 e 2052, fls. 139/140 – ARs fls. 145, 146 e 147 (Citação solidária dos senhores Jovino Soares Barreto, ex- Prefeito, e Herculano Gomes Pereira, ex-Tesoureiro da Prefeitura e Presidente da Comissão de Licitação, e da Saquaresma Construção Civil Ltda., empreiteira contratada);

c.2.2) Ofícios 7ª Secex ns. 2051/2007, fls. 137 e 2030/2007, fls. 131/132 (Citação solidária dos Senhores Jovino Soares Barreto, ex- Prefeito e Herculano Gomes Pereira, ex-Tesoureiro da prefeitura e Presidente da Comissão de Licitação;

d) Sérgio Antônio Coelho e Antônio Carlos Pontes de Carvalho: audiências – Ofício n. 2026, fls. 125/127 e Ofício n. 2029, fls. 128/130;



2.25. Em razão de os Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira terem sido citados solidariamente e ouvidos em audiência pelos mesmos motivos, e tendo em vista terem permanecido silentes, faremos uma única análise dos fatos com relação a esses responsáveis. Da mesma forma, incluiremos nesta análise a empresa Saquaresma Construção Civil Ltda., empreiteira contratada, citada solidariamente com esses responsáveis.

2.26. Com relação aos gestores da Codevasf, Srs. Sérgio Antônio Coelho e Antônio Carlos Pontes de Carvalho (Superintendente Regional da 2ª SR/Codevasf e Chefe da Divisão de Administração/2ª DAC/Codevasf), tendo em vista que apresentaram razões de justificativas fundamentadas nos mesmos termos, faremos uma única análise.

3. ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS E CITAÇÕES

3.1 Valter Neiva Barreto (audiência)

3.1.1. Quanto ao Sr. Valter Neiva Barreto (Ofício n. 1325/2009, fls. 98/99), o seu falecimento foi informado pelo Prefeito de Ibipê/BA (fls. 102) e confirmado em pesquisa junto ao Sistema de Óbitos (SISOB). A jurisprudência do Tribunal fixa-se no sentido de considerar que o falecimento do responsável que tem irregularidades atribuídas como atos de gestão passíveis de aplicação de multa, prejudica o desenvolvimento do processo, ante a impossibilidade de se fazer cumprir a formalidade definida no art. 12, inciso III, da Lei n. 8.443/1992. Resta, portanto, ausente o pressuposto básico da defesa, o que impede o julgamento de mérito quanto a este responsável.

3.2. Alberto Lelis Bastos (audiência)

3.2.1 Chamado ao processo mediante o Ofício n. 1326/2009 (fls. 100/101), o Sr. Alberto Lelis Bastos apresentou o arrazoado de fls. 2 (Anexo 2), no qual informa que a licitação ‘fora fabricada em sua inteireza não tendo nenhum ato lícito quanto à regularidade da mesma ...’. Não houve apresentação de razões de justificativa para os atos praticados pelo responsável, entre eles a assinatura da Ata de Julgamento da Licitação (fl. 20, Anexo 1).

3.2.2. Quanto ao Sr. Alberto Lelis Bastos, (...) a jurisprudência pacífica desta Corte é no sentido de que os membros de Comissões de Licitação serão alcançados pela jurisdição do TCU, com a aplicação de multa, sempre que os seus atos constituírem grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática de ato irregular. Nesse sentido são os Acórdãos ns. 1.521/2003-Plenário, 1.235/2004-Plenário, 1508/2007-1ª Câmara, 34/2008-1ª Câmara, 30/08-1ª Câmara.

3.2.3. Dessa forma, à luz da legislação vigente e das competências estabelecidas para as Comissões de Licitação, fica claro que os seus membros da Comissão de Licitação devem ser responsabilizados pelos atos irregulares que praticarem dentro do processo licitatório. O Sr. Alberto Lelis Bastos, ao assinar a Ata da licitação como membro da Comissão, é co-responsável pelas seguintes irregularidades:

- a) não verificação da habilitação jurídica, da qualificação técnica e econômica e da regularidade fiscal das concorrentes (artigos 27 a 33 da Lei n. 8.666/1993);
- b) indícios de que as propostas foram montadas, com a combinação prévia dos preços (artigo 90 da Lei n. 8.666/1993);
- c) existência de proposta não mencionada na Ata de julgamento, sem a desistência expressa do respectivo licitante (inciso III do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993);
- d) ausência de assinaturas dos licitantes na Ata de julgamento da licitação (§ 1º do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993).

3.2.4. Portanto, ante as análises aqui realizadas, sugere-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, com menor relevância, ao Sr. Alberto Lelis Bastos (membro da Comissão de Licitação).

3.3. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira

a) Audiências – Ofício 1323/2009-TCU/SECEX-7, fls. 94/95 e Ofício 1324/2009-TCU/SECEX-7, fls. 96-97

3.3.1. Os Senhores Jovino Soares Barreto (ordenador de despesas) e Herculano Gomes Pereira (presidente da Comissão de Licitação) não atenderam aos ofícios de audiência (Ofício 1323/2009-TCU/SECEX-7, fls. 94/95 e Ofício 1324/2009-TCU/SECEX-7, fls. 96/97), a despeito de os documentos



terem sido recebidos, conforme comprovantes às fls. 112 e 114. Dessa forma, passam a arcar com os efeitos desfavoráveis da revelia, a teor do disposto no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

3.3.2. Na qualidade de ordenador de despesas e Tesoureiro, respectivamente, os Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira foram responsáveis pela fraude na Tomada de Preços n. 004/2000. Não houve a publicação do aviso da licitação no Diário Oficial da União (inciso I do Artigo 21 da Lei n. 8.666/1993); não foi autuado processo próprio para a licitação (artigo 38 da Lei n. 8.666/1993); não foi verificada a habilitação jurídica, a qualificação técnica e econômica e a regularidade fiscal das concorrentes, e a empresa contratada estava irregular junto à Receita Federal (artigos 27-33 da Lei n. 8.666/1993); as propostas foram montadas (artigo 90 da Lei n. 8.666/1993); foi anexada, ao processo, proposta não mencionada na ata de julgamento (inciso III do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993); as assinaturas dos licitantes não constaram da ata de julgamento (§ 1º do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993); a data da apresentação das propostas – 14/08/2000 (fls. 17/19, Anexo 1) e do julgamento – 16/08/2000 (fl. 20, Anexo 1) é incoerente com a da homologação – 10/03/2000 (fl. 203, Anexo 2), e posterior à data de pagamento – 11/08/2000 (item I, cheque 900087, fls. 64, Anexo 1 e 139, Anexo 1; extrato da conta corrente fl. 150, Anexo 1) e a da contratação da empresa responsável pela execução da obra (contrato assinado em 10/08/2000, fls. 122 do Anexo 1 e fls. 18 do TC 028.291/2009-3, apensado).

3.3.3. Conforme já mencionamos (item 3.2.2 desta instrução), 5 meses após a homologação da licitação é que foi publicado no Diário Oficial do Estado (fls. 53, A 2) um edital de Tomada de Preços com o mesmo objeto da licitação/contratação (DO de 03/08/2000).

3.3.4. Portanto, ante as análises aqui realizadas, sugere-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos responsáveis, Sr. Jovino Soares Barreto (ordenador de despesas) e Sr. Herculano Gomes Pereira (presidente da Comissão de Licitação e Tesoureiro).

b) Citações – Ofícios Secex ns. 2031/2009, fls. 133/134; 2049, fls. 135/136 e 2052, fls. 139/140 – ARs fls. 145, 146 e 147.

b.1) Citação solidária dos senhores Jovino Soares Barreto, ex-Prefeito, e Herculano Gomes Pereira, ex-Tesoureiro da Prefeitura e Presidente da Comissão de Licitação, e da Saquaresma Construção Civil Ltda., empreiteira contratada.

3.3.5. Regularmente citados, (Ofícios Secex ns. 2031/2009, fls. 133/134; 2049, fls. 135/136 e 2052, fls. 139/140 – ARs fls. 145, 146 e 147) devido ao pagamento antecipado de R\$ 50.000,00 (Nota Fiscal n. 95, fls. 27, Anexo 1), sem que a execução do objeto do convênio houvesse sido comprovada, os responsáveis Jovino Soares Barreto, Herculano Gomes Pereira e Saquaresma Construção Civil não apresentaram alegações de defesa.

3.3.6. Desta forma, passam a arcar com os efeitos desfavoráveis da revelia, a teor do disposto no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

3.3.7. A análise da prestação de contas, à luz da movimentação financeira, indica que a Nota Fiscal n. 95, emitida pela empresa Saquaresma Construção Civil Ltda., no valor de R\$ 50.000,00, foi paga por meio de cheque n. 900087, sacado por seu sócio (fls. 81/82), senhor Laff Stanley (fl. 170, Anexo 1), em 10/08/2000 (fl. 150, Anexo 1).

3.3.8. Entretanto, essa data é anterior ao processo licitatório destinado à execução do objeto e à da Ata da Licitação, de 16/08/2000 (fl. 137, Anexo 1). Nesta mesma data (10/08/2000), a Prefeitura firmou contrato com a empresa Saquaresma para a execução do objeto do convênio (fl. 122, Anexo 1).

3.3.9. Nota-se que, à Nota Fiscal foi acrescida informação quanto ao convênio em referência, porém com letra e grafia diferentes daquela que discrimina os serviços. Ademais, comparando as cópias da NF trazida aos autos (fls. 27 e 125, ambas do Anexo 1), verifica-se que ela foi adulterada, alterando-se a data da sua emissão de 10/08 para 18/08/2000, além de não constar na referida nota informações essenciais exigidas pelo fisco, como Autorização para Impressão de Documentos Fiscais (AIDF).

3.3.10. Percebe-se também que a assinatura do diretor da Saquaresma, Sr. Aarão S. Quaresma, constante da NF n. 95 (fls. 27, Anexo 1) é completamente diferente da que está no contrato (fl. 122, Anexo 1) e das demais notas fiscais por ele assinadas (Nota Fiscal 96, fl. 60; Nota Fiscal 97, fl. 62; Nota Fiscal 99, fl. 64 e Nota Fiscal 100, fl. 66; todas do Anexo 2).



3.3.11. A não-comprovação da autenticidade da NF 95 demonstra que ela não pode ser aceita como comprovante de realização de despesa do convênio em tela.

3.3.12. O fato de ter sido comprovado pelo fiscal da Codevasf a realização de 70 % do objeto pactuado (relatório de fiscalização encaminhado pela Codevasf, fl. 04, Anexo 2) não é demonstração de regularidade na aplicação dos recursos do Convênio. Deve ser evidenciado o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas. Tal não ocorreu tendo em vista que a NF relativa ao pagamento à empresa supostamente contratada para a realização dos serviços não é válida. (...)

3.3.13. Portanto, ante essas considerações e considerando que os responsáveis não apresentaram alegações de defesa, deve ser atribuído, com fulcro na alínea **d** do inciso III do artigo 16 da Lei Orgânica do TCU, o débito solidário no valor de R\$ 50.000,00 aos senhores Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira e à empresa Saquesma Construção Civil Ltda. devido à ocorrência de pagamento antecipado e à comprovação mediante nota fiscal inidônea (Nota Fiscal n. 95, fl. 27, Anexo 1), sem que a execução do objeto do convênio tenha sido comprovada.

b.2). Citação solidária dos Senhores Jovino Soares Barreto, ex- Prefeito e Herculano Gomes Pereira, ex-Tesoureiro da prefeitura e Presidente da Comissão de Licitação.

3.3.14. Regularmente citados para apresentarem defesas devido à não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio, tendo em vista constatações feitas por auditoria realizada pela CGU/BA, consignadas no Relatório de Fiscalização n. 541/2005/CGU, no qual demonstrou-se o pagamento das quantias a pessoas estranhas ao contrato firmado para a execução da obra, no valor total de R\$ 92.500,00, os Senhores Jovino Soares Barreto (ex-Prefeito) e Herculano Gomes Pereira (ex-Tesoureiro da prefeitura) não apresentaram alegações de defesa. Entretanto, os ofícios de citação foram devidamente recebidos, conforme os comprovantes de recebimento (Ofícios 7ª Secex ns. 2051/2007, fls. 137 e 2030/2007, fls. 131/132, ARs fls. 145, 146 e 147).

3.3.15. Dessa forma, passam a arcar com os efeitos desfavoráveis da revelia, a teor do disposto no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

3.3.16. Por tais razões, propõe-se que as contas dos Srs. Jovino Soares Barreto, ex- Prefeito, e Herculano Gomes Pereira, ex-Tesoureiro da prefeitura, sejam julgadas irregulares, com fulcro na alínea **d** do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, imputando-se-lhes solidariamente os débitos mencionados nos Ofícios de citação (Ofícios Secex ns. 2031/2009, fls. 133/134; 2049, fls. 135/136 e Ofícios Secex ns. 2051/2007, fls. 137 e 2030/2007, fls. 131/132), com a aplicação individual da multa prevista no art. 57, além da aplicação da multa do art. 58, inciso II, da mesma lei, pelo fato de não terem comprovado a boa e regular aplicação dos recursos em questão, em vista das seguintes irregularidades, que conduziram a ocorrência de fraude no processo licitatório, indicadas nos Ofícios de audiência 1323/2009-TCU/SECEX-7 e 1324/2009-TCU/SECEX-7), verificadas na prestação de contas do ajuste (fls. 4/140, Anexo 1) em conjunto com o Relatório de Fiscalização n. 541, da Controladoria-Geral da União (fls. 08/13):

I. fraude no processo licitatório:

a) não publicação do aviso da licitação no Diário Oficial da União (inciso I do Artigo 21 da Lei n. 8.666/1993);

b) não autuação de processo próprio para a licitação (artigo 38 da Lei n. 8.666/1993);

c) não verificação da habilitação jurídica, da qualificação técnica e econômica e da regularidade fiscal das concorrentes (artigos 27-33 da Lei n. 8.666/1993);

d) indícios de que as propostas foram montadas, com a combinação prévia dos preços (artigo 90 da Lei n. 8.666/1993);

e) existência de proposta não mencionada na Ata de julgamento, sem a desistência expressa do respectivo licitante (inciso III do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993);

f) ausência de assinaturas dos licitantes na Ata de julgamento da licitação (§ 1º do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993);

g) incoerência da data da Ata de julgamento, que é de 16 de agosto de 2000, enquanto a homologação do certame é de 10 de março de 2000, conforme documentos anexos (Relatório de Fiscalização n. 541/2005/CGU e Instrução da 7ª Secex/TCU);

II. irregularidades na execução do convênio:



a) pagamento antecipado. A nota fiscal de n. 95 (fl. 27, Anexo 1), emitida em 18/08/2000, foi adulterada e paga em data anterior ao processo licitatório (11/8/2000), conforme se verifica do extrato bancário de fls. 150, Anexo 1. Portanto, não se presta para comprovar a realização das despesas;

b) comprovação de despesa com notas fiscais de firma estranha ao contrato. Conforme se observa no quadro apresentado na alínea 'd' a seguir, a despeito de a Prefeitura haver contratado a Saquaresma Construção Civil Ltda. (CNPJ n. 02.246.119/0001-74), apenas seis pagamentos no, valor total de R\$ 95.000,00, foram pagos contra notas fiscais dessa empresa (fls. 27, 29, 31, 33, 35, todas do Anexo 1 e fl. 179, Anexo 2). Nos demais pagamentos, importando R\$ 61.750,00, dos quais R\$ 47.500,00 são recursos federais e R\$ 14.250,00 pertencem à contrapartida, as notas fiscais (fls. 37, 39, 41, 43, 45, 47, 49, 51, Anexo 1) são da firma Saquaresma Construção Civil – Adailton Santos Alecrim (CNPJ n. 03.975.532/0001-32), pessoa estranha ao contrato. Tal firma, conforme já mencionado, foi aberta em 25/07/2000, 20 dias antes do julgamento da licitação (fl. 113, Anexo 1);

c) desvios de pagamentos. De acordo com as cópias dos cheques utilizados para pagamentos, dos R\$ 156.750,00 contratados, a empresa contratada teria recebido apenas R\$ 50.000,00 (cópias dos cheques de fls. 150 a 180, V. Anexo 1), enquanto o restante dos recursos foi pago a pessoas estranhas ao contrato, conforme demonstrado na tabela a seguir. Mesmo nos casos em que as cópias dos cheques não foram anexadas ao processo, é impossível estabelecer o nexo de causalidade, tendo em vista que as notas fiscais não foram emitidas pela empresa contratada (Saquaresma Construção Civil Ltda., CNPJ n. 02.246.119/0001-74) e sim pela (Saquaresma Construção Civil – Adailton Santos Alecrim, CNPJ n. 03.975.532/0001-32), figura estranha ao contrato, conforme mostrado no quadro a seguir:

Cheque	Valor	CNPJ na nota fiscal	Sacador do cheque
900087 (fl. 169, Anexo 1)	50.000,0	02.246.119/0001-	Saquaresma C. Civil
900088 (fl. 179, Anexo 1)	10.000,0	02.246.119/0001-	Posto Souza
900089 (fl. 176, Anexo 1)	10.000,0	02.246.119/0001-	Herculano G. Pereira
900090 (fl. 172, Anexo 1)	5.000,00	02.246.119/0001-	Euvaldo R. Novaes
900091 (fl. 178, Anexo 1)	10.000,0	02.246.119/0001-	Prefeitura de Ibipêba
900092 (fl. 155, Anexo 1)	10.000,0	02.246.119/0001-	Euvaldo R. Novaes
900093 (fl. 157, Anexo 1)	5.000,00	03.975.532/0001-	Carlos A. Araújo
900095 (fl. 160, Anexo 1)	7.214,10	03.975.532/0001-	DITIM
900096 (fl. 152, Anexo 1)	2.500,00	03.975.532/0001-	ñ consta cópia do cheque
900097 (fl. 163, Anexo 1)	18.000,0	03.975.532/0001-	Posto Souza
900099 (fl. 166, Anexo 1)	6.439,95	03.975.532/0001-	Prefeitura de Ibipêba
900098 (fl. 153, Anexo 1)	7.845,95	03.975.532/0001-	não consta cópia do
900100 (fl. 153, Anexo 1)	500,00	03.975.532/0001-	não consta cópia do
000001 (fl. 153, Anexo 1)	14.250,0	03.975.532/0001-	não consta cópia do

3.3.17. Cabe registrar que as notas fiscais relativas aos pagamentos acima indicados não contêm informações essenciais exigidas pelo fisco, como Autorização para Impressão de Documentos Fiscais (AIDF), razão pela qual se sugere o envio de cópias para a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia para, se entender conveniente, adotar medidas pertinentes em relação às notas fiscais emitidas pela empresa Saquaresma Construção Civil Ltda. (CNPJ 02.246.119/0001-74): Nota Fiscal n. 95 (fl. 27, Anexo 1), Nota Fiscal n. 96 (fl. 29, Anexo 1), Nota Fiscal n. 97 (fl. 31, Anexo 1), Nota Fiscal n. 99 (fl. 33, Anexo 1) e Nota Fiscal n. 100 (fl. 35, Anexo 1). E das notas fiscais emitidas pela Saquaresma Construção Civil – Adailton Santos Alecrim (CNPJ 03.975.532/0001-32): Nota Fiscal n. 52 (fl. 37, Anexo 1), Nota Fiscal n. 53 (fl. 39, Anexo 1), Nota Fiscal n. 54 (fl. 41, Anexo 1), Nota Fiscal n. 55 (fl. 43, Anexo 1), Nota Fiscal n. 57 (fl. 45 Anexo 1), Nota Fiscal n. 58 (fl. 47, Anexo 1), Nota Fiscal n. 59 (fl. 49, Anexo 1) e Nota Fiscal n. 60 (fl. 51, Anexo 1).

3.3.18. No tocante à irregularidade descrita no item II, a (subitem 4.3.16 desta instrução), atribui-se responsabilidade solidária pelo débito à empresa contratada, Saquaresma Construção Civil Ltda., CNPJ n. 02.246.119/0001-74.

3.4. Senhores Sérgio Antônio Coelho e Antônio Carlos Pontes de Carvalho.



3.4.1. Audiências dos Senhores Sérgio Antônio Coelho e Antônio Carlos Pontes de Carvalho (aprovação da prestação de contas, fl. 81, Anexo 1).

3.4.2. Os Senhores Sérgio Antônio Coelho e Antônio Carlos Pontes de Carvalho apresentaram razões de justificativa semelhantes (fls. 1/27 e 120/142, Anexo 2), argumentando que:

a) a Codevasf teve o interesse direto na execução do objeto pactuado naquele convênio e para a sua adequada implementação teve o cuidado de designar técnico dos seus quadros, responsável pela fiscalização daquelas obras;

b) não é correta a conclusão da unidade técnica de que houve o descumprimento ao artigo 38 da IN STN 01/97 e do artigo 8º da Lei n. 8.443/1992, diante da não instauração da tomada de contas especial, visto que não cabia aos responsáveis atribuições de fiscalização nem de exame de prestação de contas, e que as referidas aprovações ocorreram com base em análises efetuadas pelo fiscal do convênio, no que se refere à execução física e financeira, e pela área contábil, quanto à avaliação da execução das despesas e à apreciação da correta documentação que deveria instruir a prestação de contas;

c) não se pode invocar a responsabilidade objetiva do agente público, mas unicamente a subjetiva, que somente decorreria de dolo ou culpa, categorias não verificadas no presente caso;

d) a conveniente apresentou toda a documentação exigida no artigo 28 da IN STN 01/97, não cabendo aos responsáveis negar a aprovação da prestação de contas;

e) é desproporcional a aplicação de multa, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, visto que já transcorreram quase dez anos da data da aprovação da prestação de contas, ocorrida em 11/06/2001. No intuito de reforçar esse argumento, é apresentado um excerto do Voto que serviu de base para o AC-741/2009-Plenário (TC n. 425.217/1996-5);

f) as irregularidades somente foram descobertas em fiscalização da Controladoria Geral da União que analisou em detalhes vários aspectos decorrentes da execução do convênio em comento;

g) somente por meio da Portaria Interministerial n. 127, de 29 de maio de 2008, editada posteriormente, é que se estabeleceu uma série de mecanismos de controle, refletindo em um grande aprimoramento na sistemática dos convênios (fls. 12/20, Anexo 2);

h) à luz da IN/STN não cabia a adoção de outra conduta na avaliação da prestação de contas do convênio aqui comentado, visto que essa recebera pronunciamentos favoráveis do fiscal do convênio e da área contábil (fl. 22, Anexo 2).

3.4.3. Com respeito a esses argumentos, a presente análise tece as seguintes considerações:

3.4.4. Quanto ao Voto do Ministro André Luís de Carvalho, proferido no processo n. TC 425.217/1996-5, mencionado nas justificativas, cabe informar que a afirmação do Ministro-Relator refere-se à continuidade da TCE, sob o intuito de confirmar a efetiva ocorrência de débito oriundo de divergência nos cálculos dos pagamentos e identificar os respectivos responsáveis, diante do longo tempo desde a ocorrência dos fatos.

3.4.5. Nas irregularidades que resultam em prejuízo ao erário não existe prescrição, conforme o Acórdão 2709/2008-Plenário, por meio do qual ficou assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU n. 56/2007.

3.4.6. Por outro lado, não transcorreu o prazo de 10 anos a que alude o § 4º do art. 5º da IN-TCU 56/2007, levando-se em consideração como termo **a quo** o disposto na parte final do inciso II do § 2º do art. 1º c/c § 5º do art. 5º da citada instrução normativa.

3.4.7. No caso em apreço, como os próprios responsáveis informam, o fato ocorreu há quase 10 anos; portanto, a possibilidade prevista na IN 56/2007 não se aproveitaria para defesa dos responsáveis.

3.4.8. Há de se ressaltar, porém, que, em relação aos Senhores Sérgio Antônio Coelho e Antônio Carlos Pontes de Carvalho, esta TCE não lhes atribuiu responsabilidade pelo débito, e sim pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal e/ou regulamentar, diante da não instauração de tomada de contas especial quando da análise da prestação de contas do Convênio em questão, que apresentou irregularidades graves cometidas na execução do referido ajuste. Portanto, foi



promovida a audiência dos gestores para assegurar a ampla defesa e dar oportunidade aos responsáveis de apresentar suas razões de justificativa, no âmbito desta TCE.

3.4.9. Com referência à aprovação da prestação de contas, em vez da instauração de TCE, parecem razoáveis as justificativas apresentadas, tendo em vista que, nos termos do despacho do Sr. Antonio Carlos (fl. 81, Anexo 1), aprovado pelo Sr. Sérgio Antônio Coelho, a documentação teria sido analisada por outro setor da Codevasf (2ª DADC), e assim concluiu que o objeto teria sido atendido a contento. Ademais, quando da análise, o ex-gestor municipal havia apresentado a documentação exigida na IN/STN 01/97, e que em fiscalização realizada em 22/11/2000, cinco meses após o início da vigência do termo (iniciada em 26/06/2000) e quatro meses antes do final (prevista para 26/03/2001), o objeto apresentava percentual de execução de 70 %, indicando um andamento satisfatório do cronograma (fl. 4, Anexo 2).

3.4.10. Quanto a este aspecto, importa lembrar a orientação posteriormente formulada por esta Corte, Acórdão n. 1.933/2007-Plenário, quanto à responsabilidade dos órgãos e entidades repassadores de recursos federais a título de transferência voluntária, de que o descumprimento da IN/STN n. 01/1997 no que se refere ao adequado controle preventivo por parte do órgão repassador poderá ensejar a responsabilização dos gestores e/ou responsáveis, consoante o disposto nos Acórdãos TCU ns. 2.066/2006 e 641/2007, ambos do Plenário.

3.4.11. Os responsáveis alegaram que fora designado um técnico dos seus quadros, responsável pela fiscalização daquelas obras. De fato há designação formal do então presidente da Codevasf – decisão 404/2000 (fl. 31, Anexo 2).

3.4.12. Conforme o despacho de fl. 35 (Anexo 2), consta que o Sr. Sérgio Antônio Coelho encaminhou a prestação de contas para análise, solicitando que fossem verificados, ‘inclusive dados da licitação objetivando a homologação’.

3.4.13. Ademais, deve-se considerar que, de acordo com as evidências constantes deste processo, a fraude na licitação e os desvios dos pagamentos, irregularidades que macularam a gestão do ajuste, somente foram descobertas em fiscalização da Controladoria Geral da União que, inclusive, dispôs das cópias dos cheques emitidos para pagamentos. Tais irregularidades dificilmente seriam detectadas apenas com base nos documentos apresentados na prestação de contas.

3.4.14. Portanto, ante esta análise, entendemos que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis possam ser acatadas.

4. CONCLUSÃO

4.1. Da análise aqui empreendida, concluiu-se que:

a) houve fraude na licitação que resultou na contratação da empresa Saquesma Construção Civil Ltda. para a realização do objeto do Convênio n. 2.00.00.0011-00 (SIAFI n. 395226), celebrado em 29 de junho de 2000, com o município de Ibipeba/BA, para a recuperação de 35 quilômetros de estrada entre Ibipeba/BA e Mirorós/BA;

b) dos R\$ 142.500,00 repassados pela Codevasf, apenas R\$ 50.000,00 teriam sido recebidos pela empresa contratada (Saquesma Construção Civil Ltda.). No entanto, esse pagamento foi realizado antes da emissão da nota fiscal, caracterizando pagamento antecipado, além de haver sido comprovado com nota fiscal inidônea, o que não configura a efetiva vinculação com o objeto do convênio e, portanto, não evidencia o nexo causal entre os recursos recebidos e os dispêndios no objeto pactuado. O restante dos valores (R\$ 92.000,00) foi sacado por terceiros alheios ao contrato;

c) o ex-gestor utilizou notas fiscais de empresa cujo nome fantasia, Saquesma Construção Civil – Adailton Santos Alecrim, é semelhante ao da empresa contratada, porém com CNPJ diferente, e instituída vinte dias antes do julgamento da licitação, possivelmente com o intuito de fraudar a licitação;

d) fiscalização da concedente realizada quatro meses antes do fim da vigência do ajuste constatou percentual de execução de 70 %, o que pode ter indicado à concedente um andamento satisfatório do cronograma físico; no entanto, conforme jurisprudência desta Corte, a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre eles e a consecução do objeto (Acórdão 399/2001-TCU-2a Câmara);

e) a despeito da verificação pela concedente de 70 % da obra, o desvio de R\$ 92.000,00 e a tentativa de comprovar os outros R\$ 50.000,00, pagos antecipadamente, com nota fiscal inidônea, deixa clara a



inexistência de nexo de causalidade entre esse objeto parcial e os recursos repassados pela concedente. A constatação conduz à formulação de proposta de julgamento das contas do ex-gestor e do Tesoureiro da prefeitura pela irregularidade, bem como leva à condenação dos responsáveis pelo pagamento das quantias realizadas irregularmente, com fundamento na alínea **d** do inciso III do artigo 16 da Lei n. 8.443/1992;

f) especificamente no que se refere às falhas na licitação, os Senhores Jovino Soares Barreto, ex-Prefeito, e Herculano Gomes Pereira, ex-Tesoureiro da prefeitura e Presidente da Comissão de Licitação, não apresentaram alegações de defesa. Por esse motivo, e ante a análise dos documentos presentes nos autos, restaram não sanadas as falhas, resultando em proposta de aplicação de multa, com base no artigo 58, II, da Lei n. 8.443/1992;

g) no que diz respeito ao Sr. Valter Neiva Barreto, ouvido em audiência por meio do Ofício n. 1325/2009, fls. 98/99, ante o seu falecimento tem-se por prejudicado o desenvolvimento do processo, pela impossibilidade de se fazer cumprir a formalidade definida no art. 12, inciso III, da Lei n. 8.443/1992;

h) quanto aos Senhores Sérgio Antônio Coelho e Antônio Carlos Pontes de Carvalho, a análise concluiu pela aceitação das suas alegações de defesa;

4.2. Por fim, considerando a inexistência de elementos que possibilitem o reconhecimento da boa fé dos responsáveis, em atenção ao disposto no art. 202, § 2º, do Regimento Interno/TCU, entende-se que o Tribunal poderá, desde logo, proferir o julgamento de mérito, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado.”

15. Com base nesses fundamentos, a 7ª Secex, em manifestações convergentes (fls. 174/178), propõe, em síntese:

15.1. com fulcro nos artigos 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea **d**, da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, condenando-os:

15.1.1. solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo relacionadas:

DATA DO DÉBITO	VALOR (R\$)
28/07/2000 (fl. 14, Anexo 1)	35.500,00
04/01/2001 (fl. 16, Anexo 1)	57.000,00

15.1.2. em solidariedade com a empresa Saquesma Construção Civil Ltda. (CNPJ: 02.246.119/0001-74), ao pagamento do débito de R\$ 50.000,00;

15.2. aplicar individualmente aos responsáveis Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992;

15.3. aplicar aos Srs. Jovino Soares Barreto, Herculano Gomes Pereira e Alberto Lelis Bastos a multa prevista no art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992;

15.4. remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do Voto e Relatório que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992;

15.5. remeter à Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia cópia das notas fiscais ns. 95, 96 e 97, emitidas pela empresa Saquesma Construção Civil Ltda. (fls. 27, 29 e 31, Anexo 1), e das notas fiscais ns. 52/55 e 58/60, emitidas pela empresa Saquesma Construção Civil – Adailton Santos Alecrim (fls. 37, 39, 41, 43, 45, 47, 49 e 51, Anexo 1), para a adoção das medidas que entender pertinentes.

16. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, anuiu ao encaminhamento formulado pela Unidade Técnica (fl. 178).

É o Relatório.



PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

De início, esclareço que submeto este processo à presente sessão por estar apensado a ele o TC n. 028.291/2009-3, Denúncia ainda pendente de julgamento, que tramita nesta Corte em caráter sigiloso.

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, em razão de indícios de irregularidades na execução do Convênio n. 2.00.00.0011-00, celebrado, em 29/06/2000, com o Município de Ibipê/BA, cujo objeto foi a recuperação de 35,00 Km de estradas entre Ibipê e Mirorós, no interior daquela municipalidade, tendo como responsável o Sr. Jovino Soares Barreto, ex-Prefeito.

3. O ajuste, com vigência de 29/06/2000 até 26/03/2001, foi firmado no valor de R\$ 156.750,00 – dos quais R\$ 142.500,00 foram transferidos pela Codevasf, e o restante, R\$ 14.250,00, corresponde à contrapartida municipal – e teve suas contas prestadas pelo ex-gestor e aprovadas pela concedente.

4. Contudo, em auditoria realizada pela Controladoria Geral da União no Estado da Bahia – CGU/BA, no período de 28/08 a 02/09/2005, foram constatadas as seguintes irregularidades: inexistência de publicação do edital; contratação sem o devido processo de licitação; contratação de empresa com irregularidade fiscal; indícios de pagamento fraudulento; pagamentos não contabilizados.

5. Diante disso, a concedente encaminhou, em 20/04/2007, correspondência ao ex-Prefeito, solicitando esclarecimentos sobre os mencionados fatos. No entanto, não houve resposta, o que ensejou a instauração da presente TCE.

6. No âmbito desta Corte de Contas, a 7ª Secex diligenciou à Codevasf, à CGU/BA e à Superintendência do Banco do Brasil do Estado da Bahia e confirmou a existência de irregularidades graves na licitação, as quais corroboram as conclusões da CGU de que o procedimento licitatório foi montado. Por essa razão, realizou-se a audiência do Sr. Jovino Soares Barreto e dos Srs. Herculano Gomes Pereira, Valter Neiva Barreto e Alberto Lelis Bastos, respectivamente presidente e membros da Comissão de Licitação, para que apresentassem justificativas sobre as seguintes ocorrências:

6.1. ausência de publicação do aviso da licitação no Diário Oficial da União, de autuação de processo próprio para a licitação e de verificação da habilitação jurídica, da qualificação técnica e econômica e da regularidade fiscal das concorrentes;

6.2. indícios de que as propostas foram montadas, com a combinação prévia dos preços;

6.3. existência de proposta não mencionada na Ata de julgamento, sem registro da desistência expressa do respectivo licitante;

6.4. falta de assinaturas dos licitantes na Ata de julgamento da licitação;

6.5. incoerência da data da Ata de julgamento, que é de 16 de agosto de 2000, enquanto a homologação do certame é de 10 de março de 2000.

7. Com relação à movimentação dos recursos financeiros, concluiu inicialmente que, dos valores repassados, somente R\$ 50.000,00 foram efetivamente pagos à empresa contratada e que o restante foi pago a diversos beneficiários, entre eles pessoas estranhas aos autos, o ex-Prefeito e o Tesoureiro da Prefeitura. Por essa razão, propôs a citação do Sr. Jovino Soares Barreto, pelo valor de R\$ 92.500,00, em face da ausência de nexo causal entre os pagamentos correspondentes a esse montante e o objeto do ajuste.

8. Posteriormente, o processo foi novamente instruído, ocasião em que foi constatado que o Sr. Herculano Gomes Pereira, além de presidente da Comissão de Licitação, era Tesoureiro da Prefeitura e responsável pela emissão dos cheques juntamente com o ex-Prefeito. Diante disso, a 7ª Secex diligenciou à Codevasf e realizou as novas citações e audiências a seguir sintetizadas:

8.1. citação solidária dos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira e da empresa Saquaresma Construção Civil Ltda., na pessoa de seu sócio administrador, Sr. Laff Stanley Cipriano de Sá Quaresma, em vista de pagamentos antecipados no valor de R\$ 50.000,00 e da não-comprovação da sua execução por meio de documentos probatórios das despesas efetuadas;

8.2. citação solidária dos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, devido à não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio, tendo em vista constatações feitas por auditoria realizada pela CGU/BA, consignadas no Relatório de Fiscalização n.



541/2005/CGU, no qual se demonstrou o pagamento das quantias a pessoas estranhas ao contrato firmado para a execução da obra, no valor total de R\$ 92.500,00;

8.3. audiência dos agentes da concedente, responsáveis pela aprovação da prestação de contas, Sr. Sérgio Antônio Coelho, Superintendente Regional da 2ª SR/Codevasf, e Antônio Carlos Pontes de Carvalho, Chefe da Divisão de Administração/2ª DAC/Codevasf, diante da não instauração de tomada de contas especial quando da análise da prestação de contas do Convênio, na qual foram constatadas irregularidades graves;

9. Em resposta, os Srs. Alberto Lelis Bastos, Sérgio Antônio Coelho e Antônio Carlos Pontes de Carvalho apresentaram razões de justificativa. Os Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira e a empresa Saquaresma Construção Civil Ltda., embora devidamente notificados, permaneceram silentes, sujeitando-se aos efeitos da revelia (art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/1992).

10. O Sr. Valter Neiva Barreto não se manifestou por ter falecido. Desse modo, consoante a jurisprudência deste Tribunal, restou prejudicada a análise de mérito com relação a esse responsável, uma vez que as irregularidades a ele imputadas não ensejam débito, mas apenas multa, a qual não pode ultrapassar a pessoa do agente que cometeu a falta, nos termos do art. 5.º, inciso XLV, da Constituição Federal (Nesse sentido, Acórdãos ns. 156/2003 – 2ª Câmara, 255/2002 – Plenário e 1281/2005 – 1ª Câmara, entre outros).

11. Antes da análise dos elementos trazidos pelos responsáveis, foi apensado a esta TCE o TC 028.291/2009-3, que trata de Denúncia a respeito do Convênio n. 2.00.00.0011-00, cujas informações e documentos já se encontravam, quase que em sua totalidade, no presente processo, reforçando os entendimentos já formulados.

12. Em sua derradeira manifestação nos autos, a 7ª Secex concluiu que as justificativas dos Srs. Sérgio Antônio Coelho e Antônio Carlos Pontes de Carvalho, responsáveis pela aprovação da prestação de contas do convênio em tela, deveriam ser acolhidas. Quanto ao Sr. Alberto Lelis Bastos, entendeu que seus argumentos não foram capazes de afastar as falhas a ele atribuídas, em razão de sua participação, como membro da Comissão de Licitações, em processo licitatório fraudulento.

13. Com base nisso, a Unidade Técnica propôs: a irregularidade das contas dos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, com a condenação desses ao pagamento dos valores originais de R\$ 35.500,00, R\$ 57.000,00 e R\$ 50.000,00, sendo este último em solidariedade com a empresa Saquaresma Construção Civil Ltda.; a aplicação das multas capituladas no art. 57 e no art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992, a esses dois responsáveis; a apenação do Sr. Alberto Lelis Bastos com a multa do art. 58, II, a Lei n. 8.443/1992; a ciência da decisão à Procuradoria da República no Estado da Bahia; e a remessa de cópias das notas fiscais emitidas pelas empresas Saquaresma Construção Civil Ltda. e Saquaresma Construção Civil – Adailton Santos Alecrim para a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

14. No essencial, estou de acordo com a análise empreendida pela Unidade Técnica, cujos fundamentos, transcritos no relatório **supra**, acolho como parte de minhas razões de decidir.

15. Com relação à licitação, observo que os elementos dos autos confirmam a ocorrência de graves irregularidades no procedimento em tela. Dentre essas, destacam-se a contratação de empresa com situação irregular junto à Receita Federal e as inconsistências na documentação apresentada, como a divergência entre o preço ofertado na proposta da Construtora Ipiranga Projetos e Construções Ltda. e o valor registrado na Ata Julgamento, sendo que esta, além de não ter sido assinada pelos licitantes, possui data posterior ao dia da homologação do procedimento, conforme descrito no item 6.5 acima (16/08/2000 e 10/03/2000, respectivamente).

16. Por essas falhas, devem ser responsabilizados, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, os Srs. Jovino Soares Barreto, Herculano Gomes Pereira e Alberto Lelis Bastos. Importa salientar que, de acordo com os precedentes deste Tribunal (Acórdãos ns. 50/2006, 480/2007, 2900/2009, 140/2010 – todos do Plenário), além da multa proposta, a gravidade da conduta dos responsáveis deve ensejar a inabilitação desses para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

17. Quanto à comprovação das despesas, em face das inconsistências apontadas nos processos de pagamento, como a realização de saques na boca do caixa e a emissão de cheques a pessoas estranhas ao



contrato, não ficou demonstrada a existência de nexo causal entre os recursos repassados e a execução do objeto ajustado.

18. A esse respeito, a jurisprudência desta Corte de contas é uníssona ao afirmar que o gestor tem o dever de evidenciar o nexo causal entre as despesas efetuadas e os recursos por ele administrados, conforme o entendimento consubstanciado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos ns. 10/2007 – Primeira Câmara, 228/2006 – Segunda Câmara, 7.367/2009 – Primeira Câmara e 2.995/2009 – Plenário.

19. Desse modo, ante a não-comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos, devem-se julgar irregulares as contas dos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas **c** e **d**, da Lei n. 8.443/1992, condenando-os a restituir os valores originais de R\$ 35.500,00, R\$ 57.000,00 e R\$ 50.000,00, sendo este último em solidariedade com a empresa Saquaresma Construção Civil Ltda..

20. Outrossim, reputo adequada, em razão da gravidade da falta, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, bem como o encaminhamento do Acórdão que for proferido, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para a adoção das medidas pertinentes, nos termos dos arts. 209, § 6º, do Regimento Interno/TCU, e 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

21. No que concerne à responsabilização dos agentes a Codevasf, Srs. Sérgio Antônio Coelho e Antônio Carlos Pontes de Carvalho, observo que, de fato, as justificativas por eles apresentadas devem ser acolhidas. Conforme ponderou a Unidade Instrutiva, não cabe a apenação desses gestores pela não instauração de tomada de contas especial quando da aprovação da Prestação de Contas do Convênio em tela, por ter sido demonstrado que essa continha os documentos exigidos pela IN/STN n. 1/1997, e que as irregularidades ora tratadas dificilmente seriam detectadas apenas com base nessa documentação.

22. Considero pertinente também a proposta de remeter à Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia cópia das notas fiscais ns. 95, 96 e 97, emitidas pela empresa Saquaresma Construção Civil Ltda. (fls. 27, 29 e 31, Anexo 1), e das notas fiscais ns. 52/55 e 58/60, emitidas pela empresa Saquaresma Construção Civil – Adailton Santos Alecrim (fls. 37, 39, 41, 43, 45, 47, 49 e 51, Anexo 1), para a adoção das medidas que entender pertinentes.

23. Por fim, com relação ao TC n. 028.291/2009-3, entendo que cabe conhecer da Denúncia, com base nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos à espécie e por tratar-se de matéria de competência deste Tribunal, e, no mérito, considerá-la procedente, tendo em vista estarem confirmadas as irregularidades comunicadas pelo Denunciante naqueles autos, ao qual se deve dar ciência do Acórdão que for proferido.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja aprovada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 8 de junho de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1570/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-025.423/2008-2 (Apenso: TC n. 028.291/2009-3).

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

3. Responsáveis: Jovino Soares Barreto, CPF n. 142.469.535-04, ex-Prefeito, Herculano Gomes Pereira, CPF n. 179.022.665-15, Presidente da Comissão de Licitação, Valter Neiva Barreto, CPF n. 993.690.875-91 (falecido), Alberto Lelis Bastos, CPF n. 242.925.245-72, empresa Saquaresma Construção Civil Ltda., CNPJ n. 02.246.119/0001-74, Antônio Carlos Pontes de Carvalho, CPF n. 064.820.155-49, ex-Chefe da Divisão de Administração/2ª DAD/Codevasf, Sérgio Antônio Coelho, CPF n. 235.919.276-00 e ex-Superintendente Regional da 2ª SR/Codevasf.

4. Entidade: Município de Ibipê/BA.



5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidade: 7ª Secretaria de Controle Externo – 7ª Secex.

8. Advogado constituído nos autos: Fernando Antonio Freire de Andrade, OAB/DF n. 748-A e OAB/RJ n. 13881, Irlanda de Jesus Campelo Costa Turra, OAB/DF n. 6.484, Sérgio Ribeiro Muylaert, OAB/DF n.1292, Alessandro Luiz dos Reis, OAB/DF n.11.588, Edval Freire Júnior, OAB/BA n.14.405, Aunize Matias Barbosa, OAB/PE n.15.173, Vanessa Costa Tolentino, OAB/DF n.20.231, Letícia Mafra Fernades, OAB/DF n. 29.216, Livia de Oliveira Vítola, OAB/RJ n. 151.220, Saulo Sérvio Barbosa, OAB/DF n. 29.744, Renila Lacerda Bragagnoli, OAB/PB n. 13419, Túlio Ferreira Pinheiro, OAB/MS n. 11.159, Tatiane Aparecida de Almeida Carvalho, OAB/MG n. 96.108, Ajax Jorge Domiciano Batista, OAB/MG n.50.401, Ronaldo Rodrigues de Souza, OAB/MG n. 71.281, John Weber Rocha, OAB/MG n. 90.695 e OAB/BA n. 25679, Daniel Simões Barbosa Neves de Oliveira, OAB/BA n.20.395, Marcelle Pinto Aragão, OAB/BA n. 20.458, Luzia Maria Martins Araújo, OAB/BA n. 8.214, Willame Monteiro Machado de Lobão Araújo, OAB/PI n. 3762/03, Paulo José Paes Vasconcelos Filho, OAB/PE n. 24.115, Maria da Salete Freire, OAB/SE n. 043-B, Cintia Pereira Ribeiro, OAB/BA n. 14.878, Alcides Lins de Faria, OAB/BA n. 3.739, Renato Correia Albuquerque, OAB/AL n. 4.082, Aparecida Ceila Teixeira Batista, OAB/CE n. 17.231, Dilmam Ribeiro Da Silva, OAB/BA n. 14.481 e OAB/PE n. 0513-A, Maria Terezinha Rosário Ribeiro, OAB/BA n. 6.146, Vanessa Vieira Castro, OAB/BA n. 25.470, José Cleto de Souza Coelho, OAB/PI n. 3514, Ivanize Freitas De Oliveira, OAB/PI n. 3.717, Paula Paloma Soares de Araújo, OAB/PI n. 3.731, Néfiton Viana Filho, OAB/BA n. 7.605, Eurípedes Paus de Souza, OAB/DF n. 5.167 e OAB/AL n. 3.932.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, em razão de indícios de irregularidades na execução do Convênio n. 2.00.00.0011-00, celebrado, em 29/06/2000, com o Município de Ibipê/BA, cujo objeto foi a recuperação de 35,00 Km de estradas entre Ibipê e Mirorós, no interior daquela municipalidade.

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

9.1. com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **c** e **d**, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, condenando-os solidariamente ao pagamento dos débitos a seguir especificados, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até o recolhimento da dívida, na forma prevista na legislação em vigor;

9.1.1. quantificação do débito:

DATA	VALOR (R\$)
28/07/2000	35.500,00
04/01/2001	57.000,00

9.1.2. em solidariedade com a empresa Saquesma Construção Civil Ltda.:

DATA	VALOR (R\$)
11/08/2000	50.000,00

9.2. aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992 aos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, no valor de R\$ 27.500,00 (vinte e sete mil e quinhentos reais), e a empresa Saquesma Construção Civil Ltda., no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional,



atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, aplicar multa aos Srs. Jovino Soares Barreto e Herculano Gomes Pereira, no valor individual de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), e Alberto Lelis Bastos, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.1 a 9.3 acima, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.5. com fundamento no art. 60 da Lei n. 8.443/1992, declarar a inabilitação do Srs. Jovino Soares Barreto, Herculano Gomes Pereira e Alberto Lelis Bastos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos a contar da data de publicação deste Acórdão;

9.6. com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, conhecer da Denúncia autuada no TC n. 028.291/2009-0, apensada a este processo, para, no mérito, considerá-la procedente e retirar o sigilo daqueles autos, nos termos do art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992;

9.7. remeter à Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia cópia das Notas Fiscais ns. 95, 96 e 97, emitidas pela empresa Saquaresma Construção Civil Ltda. (fls. 27, 29 e 31, Anexo 1), e das Notas Fiscais ns. 52/55 e 58/60, emitidas pela empresa Saquaresma Construção Civil – Adailton Santos Alecrim (fls. 37, 39, 41, 43, 45, 47, 49 e 51, Anexo 1), para a adoção das medidas que entender pertinentes;

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992;

9.9. dar ciência deste Acórdão ao Denunciante do TC n. 028.291/2009-0.

10. Ata nº 20/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1570-20/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral