



Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

ATA Nº 35, DE 10 DE SETEMBRO DE 2014

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 12 DE SETEMBRO DE 2014
PUBLICADA EM 15 DE SETEMBRO DE 2014

ACÓRDÃOS NºS 2355 a 2377, 2378 a 2380 e 2382 a 2402



ATA Nº 35, DE 10 DE SETEMBRO DE 2014
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Augusto Nardes
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin
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 Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir a Ministra Ana Arraes) e André Luís de Carvalho (convocado para substituir o Ministro Bruno Dantas) e do Representante do Ministério Público, Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin. Ausentes a Ministra Ana Arraes e o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em férias, e o Ministro Bruno Dantas e o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em missão oficial.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 34, referente à sessão ordinária realizada em 3 de setembro de 2014.

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

Os anexos desta ata, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet (www.tcu.gov.br).

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

Da Presidência:

Remessa, ao Congresso Nacional, do Relatório das Atividades do Tribunal de Contas da União relativo ao 2º trimestre do exercício de 2014;

Proposta, aprovada pelo Plenário, para cessão do AFCE Wilson de Oliveira Bezerra ao Superior Tribunal de Justiça, conforme solicitação formulada pelo presidente do órgão, Ministro Francisco Falcão; e

Realização, na sede do TCU, da VIII Assembleia Geral da Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, cujas atividades serão coordenadas pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, Secretário-Geral da entidade.

Do Ministro Aroldo Cedraz:

Apresentação de proposta de alteração da Instrução Normativa-TCU 59, que estabelece normas de tramitação e de acompanhamento das solicitações do Senado Federal acerca das resoluções de autorização das operações de crédito externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com garantia da União. Foi aberto prazo de 15 dias para a apresentação de emendas e sugestões.

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



O Plenário referendou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, a concessão de medida cautelar exarada nos autos do processo nº TC-019.657/2014-5, pelo Ministro Aroldo Cedraz, para que o Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região se abstenha de realizar pagamentos a título de “ajuda de custo para moradia” com amparo na Resolução Administrativa 127/20.

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, entre os dias 3 e 10 de setembro, foi realizado sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Recurso: 008.974/2001-8/R001
Recorrente: Carlos Humberto Sanson Moulin
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 008.974/2001-8/R002
Recorrente: Maria Valdete Santos Tannure
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 008.974/2001-8/R003
Recorrente: Gilberto Alves
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 014.872/2001-3/R001
Recorrente: José Antônio de Menezes Sousa
Motivo do sorteio: Recurso de revisão
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 001.966/2005-7/R001
Recorrente: Elzira Maria do Espírito Santo
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 016.898/2005-1/R008
Recorrente: Lucia Rienzo Varella
Motivo do sorteio: Recurso de revisão
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 024.114/2006-6/R004
Recorrente: Assis Gurgacz/Assis Marcos Gurgacz/FUNDAÇÃO ASSIS GURGACZ/Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira
Motivo do sorteio: Recurso de revisão
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 027.221/2009-4/R001
Recorrente: HILTON PRADO DE CASTRO



Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 009.268/2010-3/R001
Recorrente: ANDREA LUCIA PAIVA PADRAO ANGELO
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 009.268/2010-3/R002
Recorrente: ALCIONE LEITE DA SILVA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 009.268/2010-3/R003
Recorrente: BEATRIZ BEDUSCHI CAPELLA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 012.769/2010-0/R001
Recorrente: Dinaldo Medeiros Wanderley
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 030.230/2010-1/R001
Recorrente: Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ JORGE

Recurso: 003.620/2012-3/R001
Recorrente: Suleima Fraiha Pegado
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 007.482/2012-4/R001
Recorrente: SOC. CIVIL DE DES. HUMANO E SOCIOECON. DO BRASIL –
SODHEBRÁS/Luci Helena de Oliveira Garcia
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 007.482/2012-4/R002
Recorrente: Isolda de Barros Maciel/José Baka Filho
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 007.670/2012-5/R001
Recorrente: SOC. CIVIL DE DES. HUMANO E SOCIOECON. DO BRASIL –
SODHEBRÁS/Luci Helena de Oliveira Garcia
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ JORGE



Recurso: 013.466/2012-7/R001
Recorrente: Lilian Freire Fonseca
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: AROLDO CEDRAZ

Recurso: 004.433/2013-0/R001
Recorrente: Fabiano Braga Mendonça Souza
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 008.590/2013-3/R002
Recorrente: ELETROBRAS
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 018.271/2013-8/R001
Recorrente: JOACY BATISTA DINIZ
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 033.384/2013-4/R001
Recorrente: JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA - Procurador
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 006.005/2014-4/R001
Recorrente: LAPA TERCEIRIZAÇÕES E PLANEJAMENTO LTDA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: AROLDO CEDRAZ

Recurso: 006.647/2014-6/R001
Recorrente: KRYSTYNA MATYS COSTA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 006.654/2014-2/R001
Recorrente: PAULO RENATO CORREA GLAVAM
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Processo: 000.941/2011-5
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 006.616/2005-1
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara



Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 016.792/2014-9

Interessado: SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

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

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 019.626/2004-7

Interessado: ESTEVÃO DOS SANTOS CUNHA

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

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 024.308/2014-5

Interessado: Tribunal de Contas da União

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

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

SUSTENTAÇÃO ORAL

Na apreciação do processo nº TC-022.991/2013-1, cujo Relator é o Ministro José Múcio Monteiro, o Dr. Anselmo Vieira da Silva produziu sustentação oral em nome da Fragcenter Comércio e Serviços Ltda.

REABERTURAS DE DISCUSSÃO

Nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo nº TC-005.430/2001-2 (Ata nº 32/2014) e o Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 2384.

Nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo nº TC-011.976/2014-4 (Ata nº 25/2014) e o Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 2401.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de Pauta, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, os seguintes processos:

TC-017.817/2014-5, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;
TC-002.575/2011-6 e TC-021.283/2008-1, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
TC-005.968/2014-3 e TC-014.022/2008-5, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro;
TC-006.269/2012-2, cujo relator é o Ministro José Múcio Monteiro;
TC-007.527/2014-4, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti;
TC-021.717/2013-3, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; e
TC-006.253/2012-1, TC-006.547/2013-3 e TC-023.429/2013-5, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

SÚMULA APROVADA



Foi aprovada a Súmula nº 286, cujo inteiro teor consta no Anexo III a esta Ata.

ATO NORMATIVO APROVADO (Anexo IV)

RESOLUÇÃO TCU Nº 263/2014 – “Dispõe sobre a criação do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública do Tribunal de Contas da União, altera a Resolução TCU nº 253, de 21 de dezembro de 2012, e dá outras providências.”

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 2355 a 2377.

RELAÇÃO Nº 44/2014 – Plenário

Relator – Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

ACÓRDÃO Nº 2355/2014 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 18 e 23, inciso II da Lei 8.443/92, c/c o art. 143 do Regimento Interno, em dar quitações das multas aplicadas pelo Acórdão 3373/2013 – TCU – Plenário, nos termos do art. 27 da Lei 8.443/92 c/c o art. 218 do RITCU, aos responsáveis Edson Giroto (015.143.168-03); Luiz Candido Escobar (498.135.108-97) e Wilson Cesar Parpinelli (704.735.011-04), ante o recolhimento integral da dívida, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-010.757/2011-2 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos (15.457.856/0001-68); André Puccinelli (005.983.059-04); Edson Giroto (015.143.168-03); Flávio da Costa Britto Neto (596.253.687-87); Luca Assessoria Empresarial (05.133.032/0001-89); Luiz Candido Escobar (498.135.108-97); Wilson Cabral Tavares (236.809.541-15); Wilson Cesar Parpinelli (704.735.011-04)

1.2. Interessado: Congresso Nacional (vinculador) ()

1.3. Órgão/Entidade: Governo do Estado do Mato Grosso do Sul; Superintendência Estadual da Funasa No Estado do Mato Grosso do Sul

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (SECEX-MS).

1.7. Advogado constituído nos autos: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2356/2014 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em expedir quitação ao Sr. Jair Marques de Oliveira (CPF: 018.171.078-10), ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada por meio do item 9.3 do Acórdão 3.142/2011-Plenário, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

Valor original do débito: R\$ 25.000,00 Data de origem do débito: 30/11/2011



Valor recolhido: R\$ 29.375,00

Data do recolhimento: 11/08/2014

1. Processo TC-004.960/2008-1 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Responsáveis: Jair Marques de Oliveira (018.171.078-10); José Álvaro de Carvalho Albertini (079.530.358-04); Vicente José Campitelli Real (903.276.838-72)
- 1.2. Interessado: Tribunal de Contas da União ()
- 1.3. Órgão/Entidade: Petrobras Transporte S.A. - MME
- 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstat).
- 1.7. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 35/2014 – Plenário

Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 40/2014 – Plenário

Relator – Ministro BENJAMIN ZYMLER

ACÓRDÃO Nº 2357/2014 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, considerando que houve a revogação do Pregão Eletrônico nº 31/2014 objeto da presente representação, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 237, parágrafo único, e 250 do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la prejudicada e determinar o seu arquivamento, sem prejuízo de fazer as determinações adiante especificadas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-020.701/2014-4 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Instituto Fernandes Figueira - MS
- 1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
- 1.5. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.6. Determinações:
 - 1.6.1. dar ciência ao Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira – IFF/Fiocruz sobre as seguintes falhas identificadas na condução do Pregão Eletrônico 31/2014:
 - 1.6.1.1. restrição indevida e injustificada ao exercício da prerrogativa prevista no § 2º do art. 29-A da Instrução Normativa – SLTI/MPOG 2/2008, mediante o estabelecimento de quantidade limitada de autorização para a realização de retificações, por parte das licitantes, de eventuais erros sanáveis constantes de suas planilhas de preços, conforme registrado na ata do mencionado certame, mais especificamente em mensagens enviadas às 11h18min52 do dia 4/7/2014, bem como às 15h15min44 do dia 28/7/2014;
 - 1.6.1.2. inobservância da regra editalícia constante do item 8.2 do edital do mencionado pregão, relacionada ao critério a ser adotado por ocasião do julgamento das propostas (menor preço unitário), vez que a classificação destas foi realizada com base nos valores globais ofertados na fase de lances, configurando descumprimento aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo;



1.6.2. encaminhar ao Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira – IFF/Fiocruz, para ciência, cópia da representação, bem como da presente deliberação e da instrução da unidade técnica que a subsidiou;

1.6.3. encaminhar à representante cópia da presente deliberação, bem como da instrução da unidade técnica que a subsidiou.

ACÓRDÃO Nº 2358/2014 - TCU - Plenário

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pela sociedade empresária Active Engenharia Ltda. dando conta de suposta ilegalidade na não prorrogação da vigência do Contrato 203/2010, celebrado com a Diretoria Regional de São Paulo - Interior da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Considerando que os fatos noticiados não revelam a ocorrência de prejuízos ao Erário ou ao interesse público.

Considerando que a matéria trazida aos autos objetiva resguardar, exclusivamente, o interesse particular da Representante, não sendo cabível o seu conhecimento por este Tribunal, a teor dos Acórdãos 207/2014-Plenário, 3.273/2013-Plenário, Acórdão 2.850/2009-2ª Câmara, Decisão 1.110/2000-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, 17, inciso IV, 143, inciso III, 237, e 250, inciso I, do Regimento Interno, em não conhecer da representação a seguir relacionada, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU; em dar ciência ao representante; e em arquivar o processo, conforme os pareceres contidos nos autos:

1. Processo TC-021.646/2014-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Diretoria Regional da Ect Em São Paulo/Interior - DR/SPI

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymmler

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (SECEX-SP).

1.5. Advogado constituído nos autos: Caio Costa e Paula (OAB/SP nº 234.329)

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 35/2014 – Plenário

Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 25/2014 – Plenário

Relator – Ministro AROLDO CEDRAZ

ACÓRDÃO Nº 2359/2014 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso I, do Regimento Interno; c/c os artigos 34 e 36 da Resolução TCU 191/2006, em considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.2.1, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 583/2013 – TCU – Plenário, e determinar o apensamento do processo a seguir relacionado aos autos do TC-022.781/2009-7, sem prejuízo de que seja dada ciência da presente deliberação aos interessados, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-019.118/2013-9 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessados: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso – Secex/MT.

1.2. Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Mato Grosso - Dnit/MT



- 1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso (SECEX-MT).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2360/2014 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, em dar quitação ao Sr. Pascoal Torres Muniz e à Srª Rosemir Santana de Andrade Lima, ante o recolhimento das multas que lhes foram aplicadas por intermédio por meio do Acórdão 35/2011 – TCU – Plenário, Sessão de 19/1/2011, Ata 1/2011, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-033.538/2008-5 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Responsáveis: Olinda Batista Assmar (041.331.707-25); Pascoal Torres Muniz (055.598.395-15); Rosemir Santana de Andrade Lima (308.631.712-49)
- 1.2. Entidade: Universidade Federal do Acre – Ufac.
- 1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
- 1.4. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre (SECEX-AC).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2361/2014 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU c/c os arts. 33, 34 e 36 da Resolução TCU 191/2006, em apensar o presente processo ao TC-007.012/2013-6, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-017.628/2014-8 (SOLICITAÇÃO)

- 1.1. Interessado: Procuradoria da República no Distrito Federal – PRDF-MPF/MPU
- 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
- 1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2362/2014 - 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, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 40, inciso V, 63, 65 e 69, inciso II, da Resolução TCU 191/2006, em conhecer da presente Solicitação, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie; determinar o encaminhamento de cópia integral, em meio eletrônico, do processo TC-046.098/2012-7, alertado ao solicitante sobre a existência de informações e documentos cujo sigilo deve ser mantido; e apensar os presentes autos ao TC-046.098/2012-7, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-019.077/2014-9 (SOLICITAÇÃO)

- 1.1. Interessado: 13ª Vara Federal de Curitiba – Seção Judiciária do Paraná.
- 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz



- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos (SecobEnerg).
- 1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2363/2014 - 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, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 40, inciso V, 63, 65 e 69, inciso II, da Resolução TCU 191/2006, em conhecer da presente Solicitação de cópias adiante relacionada, e fazer as determinações sugeridas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-019.704/2014-3 (SOLICITAÇÃO)

- 1.1. Interessado: Procuradoria da República no Estado do Paraná – MPF.
- 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos (SecobEnerg).
- 1.5. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.6.1. encaminhar cópia integral, em meio eletrônico, dos processos listados no Anexo I da peça 2 dos autos, alertando o remetente sobre a existência de documentos e informações sigilosas dentre as peças processuais que serão enviadas, cujo sigilo deve ser preservado (TC 008.467/2005-9 e 046.098/2012-7).

Ata nº 35/2014 – Plenário

Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 36/2014 – Plenário

Relator – Ministro RAIMUNDO CARREIRO

ACÓRDÃO Nº 2364/2014 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto o processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 143, III e 218 do Regimento Interno, ACORDAM em dar quitação ao Sr. Paulo Cesar Carvalho Coelho (CPF 536.796.797-34), em face do recolhimento da multa que lhe foi imputada por meio do Acórdão 1.831/2008-TCU-Plenário, conforme comprovantes de pagamentos (peças 258, 262, 276, 288, 289), consulta ao Siafi (peça 292) e demonstrativo de débito (peça 308).

1. Processo TC-000.854/2001-3 (PRESTAÇÃO DE CONTAS SIMPLIFICADA - Exercício: 2000)

- 1.1. Responsáveis: Wagner Huckleberry Siqueira (CPF 032.298.747-49), Abílio Thomaz de Freitas (CPF 008.559.607-87), Wallace de Souza Vieira (CPF 011.850.807-59), Adilson de Almeida (CPF 043.773.207-00), Adolpho da Silva Oliveira (CPF 013.010.987-87), Jorge Humberto Moreira Sampaio (CPF 161.405.327-87) e Flávio de Freitas Filho (CPF 504.564.077-15); Paulo Cesar Carvalho Coelho (CPF 536.796.797-34)
- 1.2. Unidade: Conselho Regional de Administração no Estado do Rio de Janeiro (CRA/RJ)
- 1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro



- 1.4. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
- 1.6. Advogados constituídos nos autos: Francisco Luiz do Lago Viegas (OAB/RJ 67.617) e Giovanni Frangella Marchese (OAB/RJ 90.950).

ACÓRDÃO Nº 2365/2014 - TCU - Plenário

VISTOS, relacionados e discutidos este Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial, interposto pelo Sr. Osmar Ramos, contra o Acórdão 1075/2012-Primeira Câmara - (Peça 4, pp. 54-55).

Considerando que, à vista dos elementos contidos nos autos não foram atendidos os requisitos específicos de admissibilidade estabelecidos pelo art. 35 da Lei n. 8.443/92;

Considerando que não foram apresentados fatos novos, mas sim, alegações jurídicas, que, cumpre ressaltar, já foram amplamente discutidas no âmbito deste processo;

Considerando o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal;

ACORDAM, os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei Orgânica do TCU, c/c os arts. 143, IV, “b” e 288, do RI/TCU, em:

- a) não conhecer do recurso de revisão, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;
- b) indeferir o pedido de medida cautelar para atribuição de efeito suspensivo, por ausência dos requisitos indispensáveis para a sua concessão (fumaça do bom direito e perigo de demora);
- c) dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor do presente Acórdão.

1. Processo TC-005.646/2009-9 - RECURSO DE REVISÃO (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

- 1.1. Recorrente: Osmar Ramos (016.486.165-34)
- 1.2. Unidade: Município de São Francisco do Conde - BA
- 1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
- 1.4. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado
- 1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
- 1.6. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (SECEX-BA).
- 1.7. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz
- 1.8. Advogado constituído nos autos: Fernando Gonçalves da Silva Campinho (OAB/BA 15.656)

ACÓRDÃO Nº 2366/2014 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto o processo abaixo relacionado, que tava de monitoramento das determinações contidas no Acórdão nº 1890/2013 – TCU – Plenário, 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 expedir quitação ao Sr. Mário Maurici de Lima Moraes, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 218, *caput*, do Regimento Interno do TCU; e prorrogar em mais 20 dias, a contar da notificação o prazo para cumprimento do subitem 9.4.1 do Acórdão 1667/2014 – Plenário.

1. Processo TC-001.601/2014-8 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Responsável: Mario Maurici de Lima Moraes (029.986.098-13)
- 1.2. Unidade: Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
- 1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira



1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (SECEX-SP).

1.6. Advogados constituídos nos autos: Paula Keiko Iwamoto Poloni (OAB/SP 177.336) e outros

ACÓRDÃO Nº 2367/2014 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de relatório de auditoria, realizada no Ministério do Esporte e na Secretaria de Estado da Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento à determinação contida no Acórdão 448/2013 – TCU – Plenário (Fiscobras 2013). Os objetos da auditoria foram as obras de implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos de 2016, mais especificamente a contratação dos projetos para as instalações esportivas do Complexo Esportivo de Deodoro, no município do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 1º, IV; 9º, III e 41, II, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III e 15, 17, 105 e 239, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em arquivar os presentes autos com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, e comunicar à Secretaria de Estado da Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro, à Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, ao Ministério do Esporte e à Autoridade Pública Olímpica sobre o presente Acórdão.

1. Processo TC-007.849/2013-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: José Cândido da Silva Muricy (740.640.457-34); Luís Manuel Rebelo Fernandes (797.578.477-04); Regis Velasco Fichtner Pereira (002.503.627-08)

1.2. Interessados: Autoridade Pública Olímpica (14.039.541/0001-38); Congresso Nacional (vinculador)

1.3. Unidade: Secretaria de Estado da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro; Ministério do Esporte

1.4. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana (SecobUrban).

1.7. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2368/2014 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de Monitoramento de Relatório de Auditoria nas obras de construção da Penitenciária Estadual de Guaíba/RS. Examinam-se, na presente oportunidade, as medidas adotadas pela Superintendência dos Serviços Penitenciários e pela Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio Grande do Sul (SOP) para o cumprimento das determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 1332/2012-TCU-Plenário (peça 78); com fundamento no art. nos arts. 143, inciso III, 15, 105 e 243, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em considerar integralmente cumpridas as determinações exaradas no citado aresto; e após o conhecimento, arquivar o presente processo.

1. Processo TC-008.777/2011-0 - MONITORAMENTO (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsável: Daniela Reveilleau (436.821.620-20)

1.2. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

1.3. Unidade: Superintendência dos Serviços Penitenciários e Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio Grande do Sul.

1.4. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana (SecobUrban).



1.7. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2369/2014 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de Representação formulada por Santa Helena Urbanização e Obras S/A, com pedido de concessão de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no edital do Pregão Eletrônico 27/2014, cujo objeto consiste na contratação de empresa para a prestação de serviços de vigilância armada e monitoramento eletrônico nas dependências do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, situadas em Brasília-DF (cópia do edital na peça 2, p. 33-148), com o valor estimado para a contratação de R\$ 9.294.979,68 por ano (peça 2, p. 82), com fundamento nos arts. 143, III, 235 e 237, do RI/TCU, ACORDAM em:

a) conhecer da presente representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar, formulado pela empresa Santa Helena Urbanização e Obras S/A (CNPJ 00.032.227/0001-19), tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) considerar a presente representação, no mérito, improcedente;

d) comunicar à representante e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o presente Acórdão; e

e) arquivar o presente processo, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-020.916/2014-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Santa Helena Urbanização e Obras S/A (CNPJ 00.032.227/0001-19)

1.2. Unidade: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (vinculador)

1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

1.6. Advogados constituídos nos autos: Maria Amélia Costa Pinheiro Sampaio (OAB/DF 26.945) e Susana de Oliveira Rosa (OAB/DF 21.631), pela representante (peça 3 e 4)

Ata nº 35/2014 – Plenário

Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 42/2014 – Plenário

Relator – Ministro JOSÉ JORGE

ACÓRDÃO Nº 2370/2014 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113, §1º, da Lei nº 8.666/1993 e nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXVI, 17, inciso IV, 143, inciso III, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno, em considerar improcedente a representação adiante relacionada, já conhecida por despacho do Relator de 22/01/2014, indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela empresa Cavalcante Moura Engenharia Ltda., em face da ausência dos pressupostos necessários à sua concessão, arquivar o processo e dar ciência desta deliberação à representante e à entidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

**1. Processo TC-000.386/2014-6 (REPRESENTAÇÃO)**

- 1.1. Representante: Empresa Cavalcante Moura Engenharia Ltda. (00.526.102/0001-45)
- 1.2. Entidade: Município de Anadia/AL
- 1.3. Relator: Ministro José Jorge
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (Secex-AL).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 35/2014 – Plenário

Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 34/2014 – Plenário

Relator – Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

ACÓRDÃO Nº 2371/2014 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, considerando a solicitação de parcelamento do débito e/ou multa cominados, feita pelo responsável Juarez Alves dos Santos, ACORDAM, por unanimidade, em adotar as seguintes providências:

1. Processo TC-029.335/2009-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

- 1.1. Responsável: Juarez Alves dos Santos (339.743.147-68)
- 1.2. Unidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
- 1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstat).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: Roberto Carlos Rodrigues O'donnell (OAB/RJ 121.516)
- 1.7. Providências:
 - 1.7.1. autorizar o pagamento da dívida de Juarez Alves dos Santos em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze dias), a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal atualização monetária, aplicando-se ainda juros de mora às parcelas referentes ao débito, na forma prevista na legislação em vigor;
 - 1.7.2. alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;
 - 1.7.3. determinar à SecexEstataisRJ que, concluído o recolhimento com a observância das datas aprazadas, promova a reinstrução do processo com vistas à expedição de quitação;
 - 1.7.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida remanescente, caso não cumprida integralmente a obrigação assumida pelo responsável.

Ata nº 35/2014 – Plenário

Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 47/2014 – Plenário



Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 2372/2014 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos 143, inciso V, alínea “a”, 264 e 265 todos do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer da consulta, ante os motivos expostos pela unidade técnica, dar ciência desta deliberação ao interessado, encaminhando-lhe cópia da instrução de peça 2 e arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-015.861/2014-7 (CONSULTA)

- 1.1. Interessado: Conselho Regional de Medicina do Amazonas
- 1.2. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Medicina do Amazonas
- 1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (SECEX-AM).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2373/2014 - TCU - Plenário

Registro, inicialmente, que atuo neste processo em substituição à ministra Ana Arraes, nos termos da Portaria-TCU 235, de 25 de agosto de 2014.

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 considerar cumpridos os itens 1.8, ‘b’ e ‘c’, do acórdão 1.292/2014 - Plenário; em considerar não cumprido o item 1.8, ‘a’, do acórdão 1.292/2014 Plenário; em cientificar a Prefeitura de Nobres/MT de que os procedimentos adotados até o momento não são suficientes para evidenciar que os recursos do fundo municipal de saúde estão sendo geridos pelo secretário de saúde, o que infringe os arts. 198, I, da Constituição da República; 9º, III, da Lei 8.080/1990 e 3º da Lei Municipal 416/1991, e que o descumprimento de determinação do TCU pode ensejar aplicação de multa ao gestor, nos termos do art. 58, VII, da Lei Orgânica do TCU; e em determinar o apensamento destes autos ao TC 017.430/2011-9.

1. Processo TC-019.268/2014-9 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Classe de Assunto: V.
- 1.2. Unidade: município de Nobres - MT.
- 1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso (Secex-MT).
- 1.6. Advogado: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2374/2014 - TCU - Plenário

Registro, inicialmente, que atuo neste processo em substituição à ministra Ana Arraes, nos termos da Portaria-TCU 235, de 25 de agosto de 2014.

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 acatar as razões de justificativas apresentadas por João Dalmácio Pavinato; em considerar cumpridas as determinações dos subitens 1.8.1 e 1.8.2 do acórdão 2.902/2011-Plenário e 1.10 do acórdão 907/2013-Plenário e, por conseguinte,



com fulcro no art. 42, da Resolução TCU 191/2006, encerrar este processo, mediante apensamento ao processo originário (TC 004.681/2011-8); e em dar ciência desta decisão aos responsáveis.

1. Processo TC-035.069/2011-2 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Classe de Assunto: V.
- 1.2. Responsáveis: Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina e Região (CNPJ 11.274.930/0001-50); Joao Dalmacio Pavinato (CPF 499.565.829-72).
- 1.3. Interessado: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (CNPJ 00.414.697/0013-51).
- 1.4. Unidade: Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina e Região (CNPJ 11.274.930/0001-50).
- 1.5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
- 1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex-PR).
- 1.8. Advogado: não há.
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2375/2014 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de Relatório de Auditoria realizada para avaliar a conformidade da gestão dos recursos transferidos por meio de convênios para construção e aquisição de equipamentos e material permanente para o Hospital de Santo Antônio do Descoberto-GO.

Considerando que a Secex/GO, ao analisar as razões de justificativa oferecidas pelos responsáveis, reputou afastada parte das irregularidades apontadas pela equipe de auditoria (peça 71);

Considerando que a responsabilidade dos gestores ouvidos em audiência quanto às demais irregularidades identificadas nos autos em exame foi completamente elidida, conforme consignado no voto condutor do Acórdão 2803/2013 – Plenário, que apreciou fiscalização promovida no âmbito do TC-029.053/2012-9, por mim determinada em complementação à presente auditoria;

Considerando a constatação, na fiscalização complementar, da improcedência da ocorrência objeto de oitiva da empresa contratada, Nova Construtora Ltda., relativa a possível recebimento por serviços não executados; e

Considerando que a continuidade da apuração das ocorrências relacionadas às paralisações das obras do Hospital de Santo Antônio do Descoberto/GO será promovida no supramencionado processo.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 41 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, inciso III, 239, 250, inciso I, todos do Regimento Interno, por unanimidade, em:

- a) acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Barjas Negri (CPF 611.264.978-00), Márcia Bassit Lameiro da Costa Mazzoli (CPF 059.857.811-00), Arionaldo Bonfim Rosendo (CPF 182.782.991-53) e Cairo Alberto de Freitas (CPF 216.542.981-15), aproveitando a análise quanto a Moacir Machado (CPF 233.637.381-53), revel nos presentes autos;
- b) enviar cópia deste acórdão aos responsáveis e à interessada;
- c) apensar os presentes autos, definitivamente, ao TC 029.053/2012-9.

1. Processo TC-029.674/2010-7 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

- 1.1. Responsáveis: Arionaldo Bomfim Rosendo (CPF 182.782.991-53); Barjas Negri (CPF 611.264.978-00); Cairo Alberto de Freitas (CPF 216.542.981-15); Moacir Machado (CPF 233.637.381-53); Márcia Bassit Lameiro da Costa Mazzoli (CPF 059.857.811-00).
- 1.2. Interessada: Nova Construtora Ltda. (CNPJ 02.975.633/0001-40).
- 1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Descoberto – GO.
- 1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.



- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação.
- 1.7. Advogados constituídos nos autos: Sérgio Ferreira Wanderley (OAB/GO 7.249) e Alexandre Augusto Martins (OAB/GO 20.531).
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2376/2014 - TCU – Plenário

Registro, inicialmente, que atuo neste processo em substituição à ministra Ana Arraes, nos termos da Portaria-TCU 235, de 25 de agosto de 2014.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, em expedir quitação a Fernando Victor Castanheiras de Carvalho e Luís Fernando de Pádua Fonseca, ante os recolhimentos integrais das multas que lhes foram imputadas; em expedir quitação a Mauro Barbosa da Silva, em face do acolhimento de suas justificativas, apreciadas pelo acórdão 2871/2013-Plenário; em excluir o processo CBEX 005.558/2014-0, em nome de Luís Fernando de Pádua Fonseca, em face de o mesmo já haver quitado a multa que lhe fora imposta; em encaminhar ofício a Luís Fernando de Pádua Fonseca para comunicar-lhe sobre crédito contra a União no valor de R\$ 2.500,00 e orientá-lo a pedir a devolução do valor pago a maior, tendo em vista o recolhimento integral da multa de R\$ 5.000,00 em 27/02/2012, conforme comprovante à peça 28, pg.17/18, tendo sido o mesmo beneficiado pelo acórdão 2.871/2013-Plenário, peça 90, que reduziu o valor da multa para R\$ 2.500,00; em encaminhar ofício a Fernando Victor Castanheira de Carvalho para comunicar-lhe sobre crédito contra a União de R\$ 3.000,00 e orientá-lo a pedir a devolução do valor pago, tendo em vista o recolhimento integral da multa de R\$ 3.000,00 em 05/03/2012, conforme comprovante à peça 66, tendo sido o mesmo beneficiado pelo acórdão 2.871/2013-Plenário, peça 90, que acolheu as justificativas apresentadas por Mauro Barbosa da Silva e isentou-o do pagamento da multa aplicada; em encaminhar ofício a Mauro Barbosa da Silva, acompanhado de cópia do acórdão 2.871/2013-Plenário, peça 90, para informá-lo de que foram acatadas suas justificativas; e em encaminhar aos responsáveis cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica.

Quitação relativa ao subitem 9.3, do acórdão 3015/2011-Plenário, alterado pelo acórdão 2871/2013-Plenário.

Luís Fernando de Pádua Fonseca
Valor original da multa: R\$ 5.000,00
Valor recolhido: R\$ 5.000,00

Data de origem da multa: 16/11/2011
Data do recolhimento: 27/2/2012

Fernando Victor Castanheira de Carvalho
Valor original da multa: R\$ 3.000,00
Valor recolhido: R\$ 3.000,00

Data de origem da multa: 16/11/2011
Data do recolhimento: 5/3/2012

Mauro Barbosa da Silva
Valor original da multa: R\$ 2.000,00
Valor recolhido:

Data de origem da multa: 16/11/2011
Data do Recolhimento:

1. Processo TC-007.510/2007-3 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO)

- 1.1. Classe de Assunto: II.
- 1.2. Responsáveis: Fernando Victor Castanheira de Carvalho (CPF 099.006.401-87); Luiz Fernando de Pádua Fonseca (CPF 586.131.106-49); Mauro Barbosa da Silva (CPF 370.290.291-00).
- 1.3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).



- 1.4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.
- 1.5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
- 1.6. Representante do Ministério Público: subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado.
- 1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex-BA).
- 1.8. Advogado: não há.
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2377/2014 - 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 V, alínea “a”, e 237, todos do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em considerar a presente representação parcialmente procedente, ante os motivos expostos na instrução da Secex/SP, acolhida, de forma uníssona, pelos dirigentes da unidade, deixando de adotar outras medidas em razão de o INPE já ter adotado as providências devidas no âmbito administrativo, arquivar os autos e dar ciência desta deliberação ao Representante, encaminhando-lhe cópia da instrução de peça 28.

1. Processo TC-034.404/2011-2 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Interessado: Advocacia-Geral da União
- 1.2. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
- 1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - SP (SECEX-SP).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

Ata nº 35/2014 – Plenário

Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2378 a 2380 e 2382 a 2402, a seguir transcritos e incluídos no Anexo V desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram. Não foi utilizado na numeração dos acórdãos o número 2381.

ACÓRDÃO Nº 2378/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.015/2014-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público Federal; Presidência da República (vinculador); Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam do acompanhamento da publicação dos relatórios de gestão fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2014.

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

9.1 considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2014, em obediência aos seus arts. 54 e 55, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.2 considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2014 no SISTN por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.3 considerar o endividamento da União compatível com os limites das dívidas mobiliária e consolidada, propostos pelo Presidente da República e em apreciação pelo Senado Federal, mediante os Projetos de Lei da Câmara dos Deputados 54/2009, e de Resolução do Senado Federal 84/2007, respectivamente;

9.4 considerar atendidos os limites previstos na Resolução do Senado Federal 48/2007, para o montante de operações de crédito e de garantias concedidas pela União;

9.5 determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 250, inciso II, e 258, inciso I, do Regimento Interno do TCU, em nome da gestão fiscal transparente preconizada pelo art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 15 (quinze) dias, o Comando da Marinha do Brasil e as Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF) informem a este Tribunal os motivos da assunção, reconhecimento e confissão de dívida externa evidenciada no valor de R\$ 608,3 milhões no Demonstrativo de Operações de Crédito da União do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal referente ao 1º quadrimestre de 2014;

9.6 determinar à Semag que:

9.6.1 ao receber as informações decorrentes da determinação contida no item 9.5, as avalie e, se entender que elas demandam a adoção de algum tipo de medida específica por parte do Tribunal, dê o encaminhamento pertinente à matéria;

9.6.2 archive os presentes autos, após a adoção das providências descritas no subitem 9.6.1 acima.

9.7 dar ciência deste acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2378-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2379/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.588/2011-9.

1.1. Apenso: 031.713/2010-6

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

3. Recorrente: Waldson Dias de Souza (CPF 028.578.024-71).

4. Unidade: Secretaria de Saúde do Estado da Paraíba (SES/PB)



5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Advogado constituído nos autos: Francisco das Chagas Ferreira, OAB/PB 18.025.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Wadson Dias de Souza em face do Acórdão 1.796/2014-Plenário, que deu provimento parcial ao pedido de reexame por ele manejado contra o Acórdão 1.154/2013-Plenário, reduzindo a multa a ele aplicada de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

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

9.1 conhecer dos presentes Embargos de Declaração, nos termos dos arts. 32 e 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2 dar ciência deste acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao embargante.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2379-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2380/2014 – TCU – Plenário

1. Processo TC 575.332/1996-4.

1.1. Apenso: 575.677/1996-1

2. Grupo II – Classe I Embargos de declaração (Tomada de Contas)

3. Interessados /Recorrentes:

3.1. Interessados: Exmº Sr. João Paulo Fernandes Pontes, Juiz de Direito da 4ª Vara Cível (430.013.787-00); Hospital Federal do Andaraí (00.394.544/0201-00); Mario Reis Xavier Junior (343.534.297-87); Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelionato da Oitava Circunscrição da Comarca da Capital – RJ (30.918.833/0001-05); Ubiratan Jose de Miranda Costa (203.765.297-68)

3.2. Recorrente: Paulo César Chagas Lessa (207.396.567-91).

4. Unidade: Hospital Federal do Andaraí.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ).

8. Advogado constituído nos autos: Flávio Lessa Beraldo Magalhães (OAB/RJ 85315); Marcio Luiz de Campos Mathias (OAB/RJ 83.678).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo César Chagas Lessa contra o Acórdão 1862/2014-Plenário, que declarou, de ofício, a nulidade da



citação da empresa Arki Serviços de Segurança Ltda. e a excluiu da responsabilidade pelo débito de que trata o item 9.4 do Acórdão 2.902/2009-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo César Chagas Lessa, negar-lhes provimento e manter inalterada a deliberação embargada;

9.2. dar ciência do presente acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam ao embargante;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2380-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2382/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.248/2014-9.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Levantamento

3. Interessados: Tribunal de Contas da União

4. Unidade: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (vinculador).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento contendo Relatório Sistemático da Função Assistência Social (FISC Assistência Social) realizado com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Assistência Social e a atuação do TCU;

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

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (MDS) que:

9.1.1. partindo dos painéis de indicadores sugeridos pela SecexPrevidência no presente trabalho e das considerações lançadas por aquela unidade técnica especializada, procure aperfeiçoar os indicadores atinentes à Função Assistência Social constantes do Plano Plurianual e dos relatórios de gestão de suas Secretarias;

9.1.2. promova estudos no sentido de identificar ações e indicadores que possam auxiliar e incentivar a emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família; e

9.1.3. promova estudos no sentido de incentivar os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS) a buscarem maior eficiência de atuação, como, por exemplo, realizando o intercâmbio de boas práticas e orientando a atuação desses centros a partir de diagnóstico prévio da situação local em que prestam os serviços;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada das peças que a fundamentam:



- 9.2.1. ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (MDS);
- 9.2.2. à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; e
- 9.2.3. à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados;
- 9.3. arquivar os presentes autos;

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2382-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2383/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.991/2013-1

1.1. Apenso: TC 029.932/2013-0

2. Grupo II - Classe VII - Representação

3. Representantes: Oltec do Brasil Ltda. e VVR do Brasil Indústria e Comércio Ltda.

3.1. Interessada: Fragcenter Comércio e Serviços Ltda.

4. Unidade: Caixa Econômica Federal - Gerência de Filial Logística em Brasília (GILOG/BR)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Selog

8. Advogados constituídos nos autos: Robson de Andrade Neves (OAB/SP 313.650), Adam Luiz Alves Barra (OAB/DF 19.786) e Jailton Zanon da Silveira (OAB/RJ 77.366)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes às representações formuladas pelas empresas Oltec do Brasil Ltda. e VVR do Brasil Indústria e Comércio Ltda., apontando possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 119/7066-2013, realizado pela Gerência de Filial Logística em Brasília (GILOG/BR), da Caixa Econômica Federal, para aquisição de 1288 fragmentadoras para unidades da Caixa localizadas nos estados do Pará, Minas Gerais, Paraná, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia e São Paulo.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 237, inciso VII e parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer das representações para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes, não obstante a revogação do Pregão Eletrônico 119/7066-2013;

2. 9.2. dar ciência à Gerência de Filial Logística em Brasília da Caixa Econômica Federal das seguintes impropriedades verificadas no Pregão Eletrônico 119/7066-2013:

9.2.1. não houve comprovação de que o sistema de pregão da Caixa tenha permitido aos licitantes acompanharem os procedimentos do certame em tempo real pela Internet e exercerem seu direito de recorrer, em desrespeito aos arts. 7º e 26 do Decreto 5.450/2005;

9.2.2. na fase de pesquisa de preços, foi considerada suficiente a cotação com três empresas que possuíam vínculo entre si, seja por meio de parentesco entre os sócios, seja pelo compartilhamento de uma mesma funcionária, deixando-se de realizar ampla pesquisa de mercado, mediante outras fontes, para estabelecer o custo estimado da contratação, com descumprimento da Norma Caixa AD020042;



9.2.3. a especificação das fragmentadoras exigiu características acima das definidas na norma Caixa AD143009, não apresentando, na fase de planejamento da licitação, justificativas para isso, ferindo o princípio da motivação dos atos administrativos;

9.3. dar ciência à Gerência de Filial Logística em Brasília da Caixa Econômica Federal da necessidade de, antes de adquirir equipamentos, identificar um conjunto representativo de modelos disponíveis no mercado que atendam completamente as necessidades pretendidas para, em seguida, elaborar cotação de preços;

9.4. dar ciência desta decisão às representantes e à Gerência de Filial Logística em Brasília da Caixa Econômica Federal; e

9.5. arquivar o processo.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2383-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2384/2014 - TCU – Plenário

1. Processo TC 005.430/2001-2

1.1. Apenso: TC 018.046/2006-9

2. Grupo I – Classe VII – Aposentadoria (Revisão de Ofício).

3. Interessado: Sebastião Honorato de Oliveira (CPF 364.397.467-15)

4. Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1. Revisor: Ministro Benjamin Zymler

5.2. Relator da deliberação recorrida: Ministro Iram Saraiva

6. Representantes do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (Representação, TC-018.046/2006-9)) e Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (Parecer, TC-005.430/2001-2)

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de revisão de ofício do ato de aposentadoria de Sebastião Honorato de Oliveira, considerado legal na Sessão Ordinária de 1ª Câmara de 19/11/2002, por meio da Decisão nº 523/2002-TCU-1ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 260, § 2º, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. rejeitar a revisão de ofício suscitada e reafirmar, por conseguinte, a validade da Decisão nº 523/2002-TCU-1ª Câmara, que considerou legal e ordenou o registro do ato de aposentadoria do Sr. Sebastião Honorato de Oliveira;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, em face das razões expostas na Questão de Ordem suscitada pela Presidência na sessão plenária de 16/8/2006 (Ata 33/2006-Plenário) e, ainda, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que submete ao prazo decadencial estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/1999 as deliberações do TCU que envolvem a apreciação, para



fins de registro, de atos de concessão e admissão, constitua grupo de trabalho com o propósito de avaliar os procedimentos atualmente adotados no âmbito desta Corte para a realização de revisões de ofício e, eventualmente, submeter ao Tribunal projetos de atos normativos dispondo a respeito;

9.3. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao interessado.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2384-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2385/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.021/2012-4.

2. Grupo II – Classe de Assunto I - Embargos de Declaração em Pedido de Reexame em Relatório de Auditoria

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

3.2. Responsáveis: João Azevedo Lins Filho (087.091.304-20); Maria Navegante da Silva (132.139.974-04); Telma Lucia de Almeida Nunes Leite (530.852.484-04) e Washington Luis Soares Ramalho (468.412.614-53)

3.3. Recorrentes: Telma Lucia de Almeida Nunes Leite (530.852.484-04) e Washington Luis Soares Ramalho (468.412.614-53).

4. Entidades: Secretaria dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba e Ministério da Integração Nacional (vinculador).

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR) e Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana (SecobEdif).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Sra. Telma Lucia de Almeida Nunes Leite e pelo Sr. Washington Luis Soares Ramalho contra o Acórdão 1.790/2014-Plenário, que apreciou pedido de reexame interposto pelos referidos responsáveis em face do Acórdão 2991/2013-Plenário,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32 e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, de forma a, sem efeitos infringentes, integrar a deliberação recorrida com os fundamentos expostos no presente voto;

9.2. dar ciência aos recorrentes do teor desta deliberação, remetendo-lhes cópia do Relatório e do Voto que a fundamentam.



10. Ata nº 35/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2385-35/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2386/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.804/2012-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo (Projeto de Súmula)
3. Interessados/Responsáveis: Comissão de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União
4. Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria das Sessões (Seses).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo referente a projeto de súmula aprovado pela Comissão de Jurisprudência do TCU, 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. 87 do Regimento Interno do TCU, aprovar o Projeto de Súmula apresentado, na forma do texto constante do Anexo ao Voto que fundamenta este Acórdão;

9.2. determinar a publicação deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, no Diário Oficial da União e no Boletim do Tribunal de Contas da União;

9.3. arquivar este processo.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2386-35/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2387/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.872/2014-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Plenário
3. Interessados: GSI Gestão de Segurança Integrada – Vigilância e Segurança Ltda. (CNPJ 14.534.490/0001-10)
4. Órgão/Entidade: Ministério das Comunicações (vinculador).



5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Advogado constituído nos autos: André Luís Pinheiro Guimarães - OAB/DF 33.822

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada em face de pregão eletrônico realizado com o objetivo da contratação de serviços de vigilância,

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 dar ciência desta deliberação ao representante e ao Ministério das Comunicações;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG).

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2387-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2388/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.552/2009-1.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I Pedido de reexame (Relatório de Auditoria).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Ministério da Integração Nacional;

3.2. Responsável: Cláudio Manoel Barreto Vieira (955.957.837-53);

3.3. Recorrente: Cláudio Manoel Barreto Vieira (955.957.837-53).

4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Tocantins (Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado do Tocantins SRHMA/TO; Secretaria da Agricultura, da Pecuária e do Desenvolvimento Agrário – Seagro/TO e Secretaria de Infraestrutura – Seinfra/TO).

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias (SecobHidro).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto por Cláudio Manoel Barreto Vieira contra o Acórdão 309/2011-Plenário, que rejeitou as suas razões de justificativa e lhe aplicou pena de multa,

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



- 9.1 conhecer do pedido de reexame interposto pelo Sr. Cláudio Manoel Barreto Vieira, com fulcro no art. 286 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2 manter inalterados os termos do Acórdão 309/2011 – TCU – Plenário;
- 9.3 dar conhecimento deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao recorrente.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2388-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2389/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 044.701/2012-8.

2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial

3. Responsável: Deise Silva de Oliveira (756.037.487-53);

4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do Rio de Janeiro – Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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 tomada de contas especial instaurada em razão de fraudes na concessão de benefícios previdenciários,

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

9.1. considerar a Sra. Deise Silva de Oliveira revel para todos os efeitos, dando-se seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas da Sra. Deise Silva de Oliveira, condenando-a ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir da data correspondente até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, em razão dos pagamentos irregulares aos seguintes segurados do INSS:

Aldecir da Conceição (CPF: 011.618.717-48)

Data do lançamento	Valor	Tipo
4/10/2000	1.338,55	Débito
6/10/2000	956,11	Débito
8/11/2000	956,11	Débito
7/12/2000	1.354,48	Débito
8/1/2001	956,11	Débito
7/2/2001	957,00	Débito
7/3/2001	957,00	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

6/4/2001	957,00	Débito
9/5/2001	957,00	Débito

Alexandre Cardoso Rodrigues (CPF: 047.056.517-90)

Data do lançamento	Valor	Tipo
20/6/2001	2.567,00	Débito
12/7/2001	956,00	Débito
13/8/2001	956,00	Débito
17/9/2001	956,00	Débito
18/10/2001	956,00	Débito

Alexandre David dos Santos (CPF: 871.716.277-72)

Data do lançamento	Valor	Tipo
3/11/2000	2.571,84	Débito
4/12/2000	1.558,69	Débito
3/1/2001	1.169,02	Débito
2/2/2001	1.170,00	Débito
2/3/2001	1.170,00	Débito
3/4/2001	1.170,00	Débito
3/5/2001	1.170,00	Débito
4/6/2001	1.170,00	Débito

Alexander de Aquino Peixoto (CPF: 034.351.617-95)

Data do lançamento	Valor	Tipo
4/5/2001	494,00	Débito
11/5/2001	592,00	Débito
12/6/2001	592,00	Débito
11/7/2001	603,00	Débito
10/8/2001	603,00	Débito
13/9/2001	603,00	Débito
10/10/2001	603,00	Débito

Alexandre Luis Ferreira Pereira (CPF: 045.234.357-74)

Data do lançamento	Valor	Tipo
8/5/2001	1.374,00	Débito
6/6/2001	896,00	Débito
5/7/2001	912,00	Débito
6/8/2001	912,00	Débito
6/9/2001	912,00	Débito
4/10/2001	912,00	Débito
7/11/2001	912,00	Débito

Ana Maria da Silveira e Silva (CPF: 760.314.117-68)

Data do lançamento	Valor	Tipo
8/6/2000	1.941,97	Débito
7/7/2000	1.153,19	Débito
7/8/2000	1.153,19	Débito
8/9/2000	1.367,66	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

6/10/2000	1.000,15	Débito

Antonio Capitulino da Silva (CPF: 543.250.137-68)

Data do lançamento	Valor	Tipo
31/7/2000	1.220,90	Débito
10/8/2000	797,54	Débito
13/9/2000	797,54	Débito
16/10/2000	797,54	Débito
13/11/2000	797,54	Débito
12/12/2000	1.329,23	Débito
11/1/2001	797,54	Débito
12/2/2001	798,00	Débito
12/3/2001	798,00	Débito
11/4/2001	798,00	Débito
11/5/2001	798,00	Débito
12/6/2001	798,00	Débito

Antonio Maria Gonçalves Tinoco (CPF: 867.476.657-91)

Data do lançamento	Valor	Tipo
26/6/2001	980,00	Débito
3/7/2001	584,00	Débito
2/8/2001	584,00	Débito
4/9/2001	584,00	Débito
2/10/2001	584,00	Débito
5/11/2001	584,00	Débito

Antonio Renato Mota (CPF: 082.420.557-00)

Data do lançamento	Valor	Tipo
3/5/2001	1.427,00	Débito
4/6/2001	738,00	Débito
3/7/2001	752,00	Débito
3/8/2001	752,00	Débito
4/9/2001	752,00	Débito
2/10/2001	752,00	Débito
5/11/2001	752,00	Débito

Braz Francisco Grizenti Netto (CPF: 665.708.917-15)

Data do lançamento	Valor	Tipo
2/5/2001	792,00	Débito
10/5/2001	643,00	Débito
4/6/2001	643,00	Débito
3/7/2001	657,00	Débito
2/8/2001	657,00	Débito
4/9/2001	657,00	Débito
2/10/2001	657,00	Débito
5/11/2001	657,00	Débito

Carlos Alberto Alencar da Silva (CPF: 668.304.607-78)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data do lançamento	Valor	Tipo
8/5/2001	645,00	Débito
15/5/2001	1.209,00	Débito
15/6/2001	1.209,00	Débito
13/7/2001	1.282,00	Débito
14/8/2001	1.282,00	Débito
17/9/2001	1.282,00	Débito
15/10/2001	1.282,00	Débito

Carlos Alberto Alvarez (CPF: 802.700.427-68)

Data do lançamento	Valor	Tipo
30/4/2001	778,00	Débito
7/5/2001	972,00	Débito
5/6/2001	972,00	Débito
4/7/2001	990,00	Débito
3/8/2001	990,00	Débito
6/9/2001	990,00	Débito
3/10/2001	990,00	Débito
6/11/2001	990,00	Débito

Carlos Alberto Coutinho Lago (CPF: 833.972.567-04)

Data do lançamento	Valor	Tipo
18/5/2001	1.199,00	Débito
8/6/2001	782,00	Débito
5/7/2001	796,00	Débito
6/8/2001	796,00	Débito

Carlos Alberto Silva Barreiros (CPF: 981.537.577-68)

Data do lançamento	Valor	Tipo
3/5/2001	1.174,00	Débito
8/5/2001	881,00	Débito
7/6/2001	881,00	Débito
6/7/2001	901,00	Débito
7/8/2001	901,00	Débito
17/9/2001	901,00	Débito
5/10/2001	901,00	Débito
8/11/2001	901,00	Débito

Cassiane Souza Januario (CPF: 082.179.137-06)

Data do lançamento	Valor	Tipo
3/5/2001	693,00	Débito
15/5/2001	866,00	Débito
15/6/2001	866,00	Débito
13/7/2001	882,00	Débito
14/8/2001	882,00	Débito
17/9/2001	882,00	Débito
15/10/2001	882,00	Débito

Claudio Boaventura Gonçalves (CPF: 037.336.547-06)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data do lançamento	Valor	Tipo
27/4/2001	1.107,00	Débito
11/5/2001	1.186,00	Débito
12/6/2001	1.186,00	Débito
11/7/2001	1.208,00	Débito
10/8/2001	1.208,00	Débito
13/9/2001	1.208,00	Débito
10/10/2001	1.208,00	Débito

Darlene Freire Dos Santos (CPF: 803.303.717-20)

Data do lançamento	Valor	Tipo
6/11/2000	1.927,73	Débito
10/11/2000	917,97	Débito
11/12/2000	1.300,45	Débito
10/1/2001	917,97	Débito
9/2/2001	918,00	Débito

Eliane Augusto Mariano (CPF: 011.548.307-13)

Data do lançamento	Valor	Tipo
8/5/2001	1.209,00	Débito
7/6/2001	863,00	Débito
6/7/2001	879,00	Débito
8/8/2001	879,00	Débito
10/9/2001	879,00	Débito
5/10/2001	879,00	Débito
8/11/2001	879,00	Débito

Eliane Posehetsy da Silva (CPF: 019.237.457-51)

Data do lançamento	Valor	Tipo
17/7/2001	1.112,00	Débito
2/8/2001	561,00	Débito
4/9/2001	561,00	Débito
2/10/2001	561,00	Débito
5/11/2001	561,00	Débito

Fabiano Ferreira de Toledo (CPF: 006.859.607-30)

Data do lançamento	Valor	Tipo
31/8/2000	1.472,89	Débito
12/9/2000	775,21	Débito
9/10/2000	775,21	Débito
9/11/2000	775,21	Débito
8/12/2000	1.227,41	Débito
9/1/2001	775,21	Débito

Francisco Severino da Silva (CPF: 842.183.477-00)

Data do lançamento	Valor	Tipo
22/8/2000	1.285,23	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

12/9/2000	820,36	Débito
10/10/2000	820,36	Débito
10/11/2000	820,36	Débito
11/12/2000	1.298,90	Débito
10/1/2001	820,36	Débito

Gerlan Rocha da Silva (CPF: 090.568.197-55)

Data do lançamento	Valor	Tipo
25/4/2001	801,00	Débito
14/5/2001	961,00	Débito
13/6/2001	961,00	Débito
12/7/2001	978,00	Débito
13/8/2001	978,00	Débito
14/9/2001	978,00	Débito
15/10/2001	978,00	Débito

Gilvan de Souza (CPF: 004.759.737-20)

Data do lançamento	Valor	Tipo
8/6/2000	1.666,60	Débito
11/7/2000	934,68	Débito
8/8/2000	934,68	Débito
11/9/2000	934,68	Débito
9/10/2000	934,68	Débito
9/11/2000	934,68	Débito
8/12/2000	1.635,69	Débito
9/1/2001	934,68	Débito
8/3/2001	935,00	Débito

Gleir Mauro dos Santos (CPF: 004.730.747-10)

Data do lançamento	Valor	Tipo
10/10/2000	719,67	Débito
13/10/2000	981,37	Débito
14/11/2000	981,37	Débito
13/12/2000	1.390,27	Débito
12/1/2001	981,37	Débito
14/2/2001	982,00	Débito
13/3/2001	982,00	Débito

Henderson Alves da Silva (CPF: 002.648.257-64)

Data do lançamento	Valor	Tipo
27/4/2001	1.506,00	Débito
14/5/2001	1.129,00	Débito
15/6/2001	1.129,00	Débito
12/7/2001	1.155,00	Débito
13/8/2001	1.155,00	Débito
14/9/2001	1.155,00	Débito
11/10/2001	1.155,00	Débito

Isaias Custodio Candido (CPF: 857.076.867-20)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data do lançamento	Valor	Tipo
29/6/2001	988,00	Débito
13/7/2001	546,00	Débito
17/8/2001	546,00	Débito
21/9/2001	546,00	Débito
18/10/2001	546,00	Débito

Israel Pedro de Melo (CPF: 022.992.577-48)

Data do lançamento	Valor	Tipo
30/4/2001	837,00	Débito
4/5/2001	1.046,00	Débito
5/6/2001	1.046,00	Débito
4/7/2001	1.065,00	Débito
3/8/2001	1.065,00	Débito
5/9/2001	1.065,00	Débito
3/10/2001	1.065,00	Débito
6/11/2001	1.065,00	Débito

Jailson Paulo (CPF: 913.949.457-87)

Data do lançamento	Valor	Tipo
4/5/2001	1.539,00	Débito
5/6/2001	796,00	Débito
4/7/2001	811,00	Débito
3/8/2001	811,00	Débito
5/9/2001	811,00	Débito
3/10/2001	811,00	Débito
6/11/2001	811,00	Débito

Joao Carlos da Silveira (CPF: 001.470.327-09)

Data do lançamento	Valor	Tipo
30/4/2001	829,00	Débito
14/5/2001	673,00	Débito
13/6/2001	673,00	Débito
12/7/2001	688,00	Débito
13/8/2001	688,00	Débito
14/9/2001	688,00	Débito
11/10/2001	688,00	Débito

Joao Ferreira de Souza (CPF: 644.802.407-72)

Data do lançamento	Valor	Tipo
30/4/2001	772,00	Débito
9/5/2001	827,00	Débito
8/6/2001	827,00	Débito
9/7/2001	842,00	Débito
8/8/2001	842,00	Débito
11/9/2001	842,00	Débito
8/10/2001	842,00	Débito



9/11/2001	842,00	Débito
10/12/2001	1.542,33	Débito

9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que a responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.4. aplicar à Sra. Deise Silva de Oliveira a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais);

9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que a responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada, quando paga após seu vencimento, monetariamente desde a data de prolação deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.7. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);

9.8 declarar Sra. Deise Silva de Oliveira inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da Administração Pública pelo período de oito anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2389-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2390/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.901/2014-8.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria (Fiscobras 2014).

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

4. Entidade: Eletrobrás Termonuclear S.A.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos (SecobEnerg).

8. Advogado constituído nos autos: não há.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria realizada nas obras de construção civil da Usina Termonuclear Angra 3.

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

9.1 recomendar à Eletrobrás Termonuclear S.A. nos termos do inciso III, do art. 250, do Regimento Interno do TCU, que reavalie os critérios de medição adotados no Contrato NCO-223/83, com vistas adoção de critério que permita o pagamento de custos diretos e indiretos de forma proporcional à execução física;

9.2 determinar à SecobEnergia, com fulcro no art. 243, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1 mantenha, na próxima auditoria a ser realizada no empreendimento:

9.2.1.1. a verificação da efetividade das medidas saneadoras promovidas pela Eletrobrás Termonuclear S.A., para mitigação dos custos desnecessários relacionados ao descompasso entre a execução física e o cronograma de desembolso previstos para o contrato NCO-223/83, nos termos do item 9.3.2 do Acórdão nº 2.603/2013-TCU-Plenário;

9.2.1.2. a verificação da efetividade da contratação de verificador independente, medida pactuada entre a Eletrobrás Termonuclear S.A. e a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), em auxílio ao processo de licenciamento nuclear, nos termos do item 9.3.3 do Acórdão nº 2.603/2013-TCU-Plenário;

9.2.2 analise a regularidade do termo aditivo ao Contrato NCO-223/83 que vier a ser pactuado, mormente no que diz respeito aos valores eventualmente acrescidos, relacionados aos custos indiretos da obra e, caso seja verificado dano ao Erário, quantifique-o e identifique os responsáveis;

9.3 considerar atendido o item 9.2.1 do Acórdão nº 2.603/2013-TCU-Plenário;

9.4. juntar cópia das peças 11 e 22 dos presente autos, bem como deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao TC 009.439/2013-7;

9.5. deferir, com fulcro no art. 146 do RI/TCU, o ingresso da Construtora Andrade Gutierrez como interessada nos presentes autos;

9.6 encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, para:

9.6.1. o Ministério de Minas e Energia;

9.6.2. a Eletrobras Termonuclear S.A.

9.6.3. a Comissão Nacional de Energia Nuclear;

9.6.4. a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados;

9.6.5. a Construtora Andrade Gutierrez S.A.;

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2390-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2391/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.260/1999-0.

1.1. Apensos: 016.209/2001-6; 003.544/1999-0; 014.174/2003-6; 007.793/1999-5

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Prestação de Contas)



3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho e Jefferson Cavalcante Albuquerque.

3.2. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU (MP-TCU).

4. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A – BNB.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymmler.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (SERUR); e Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (SECEX-CE).

8. Advogado constituído nos autos: José Diógenes Rocha Silva (OAB/CE 6.072).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 52, pp. 3-7) contra o Acórdão nº 1496/2003-TCU-Plenário.

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

9.1. conhecer do presente Recurso de Revisão, com fulcro no art. 35 da Lei nº 8.443/92 para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2 alterar a redação do item 9.5 do Acórdão nº 1496/2003-TCU-Plenário, que passa a ser:

“9.5 aplicar, individualmente, multa aos Senhores Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo, Jefferson Cavalcante Albuquerque e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, no valor de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), nos termos do artigo 58, inciso I e § 1º, da Lei nº 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para comprovarem perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno/TCU) o recolhimento do referido valor aos cofres do Tesouro Nacional”;

9.3. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao recorrente e aos responsáveis.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2391-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymmler, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro que votou com ressalvas: Benjamin Zymmler.

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2392/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.788/2012-5.

1.1. Apenso: 025.822/2013-6

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsável: Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47).

4. Entidade: Hospital de Aeronáutica dos Afonsos.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.



7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
 8. Advogados constituídos nos autos: Adelsoni de Miranda (OAB/RJ 84.968) e Tatiane da Rocha Ferreira Parafita (OAB/RJ 130.565).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Embargos de Declaração opostos pela empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47), em face do Acórdão nº 1.535/2013 – Plenário, por meio do qual o Tribunal declarou a inidoneidade da empresa para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo período de seis meses.

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

9.1. conhecer dos presentes Embargos de Declaração, uma vez que foram preenchidos os requisitos específicos de admissibilidade previstos pelos artigos 32 e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RI/TCU, para, no mérito, acolhê-los, com efeitos infringentes, a fim de que o Acórdão nº 1.535/2013 – Plenário passe a vigor com o seguinte teor:

9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. alertar a empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47) de que sua participação em licitação exclusiva para microempresa e empresa de pequeno porte, com tratamento diferenciado, sem que atenda às condições necessárias para usufruir as vantagens previstas na Lei Complementar nº 123/2006, ensejará declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo período de até cinco anos;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, para:

9.3.1. a empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47);

9.3.2. o Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (CGSN);

9.4. apensar definitivamente este processo ao TC 023.692/2012-0, após o trânsito em julgado do presente Acórdão.

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.2.1 à empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47);

9.2.2 à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para as providências necessárias à atualização do registro da empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47), no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicafe, informando que os itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão nº 1.535/2013 – Plenário foram tornados insubsistentes e, por essa razão, o registro de declaração de inidoneidade da empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47), decorrente do Acórdão nº 1.535/2013 – Plenário, deve ser cancelado;

9.2.3. ao Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (CGSN);

9.3 apensar definitivamente este processo ao TC 023.692/2012-0, após o trânsito em julgado do presente Acórdão.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2392-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.



13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2393/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.518/2013-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Furnas Centrais Elétricas S.A..
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstat).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Monitoramento do cumprimento das determinações exaradas pelo TCU por meio do Acórdão nº 100/2013 – Plenário.

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

9.1. considerar cumpridas as determinações dos itens: 9.18.1.1.3, 9.18.1.1.8, 9.18.1.1.9, 9.18.1.1.10, 9.18.1.1.11, 9.18.1.1.12, 9.18.1.1.13, 9.18.1.1.14, 9.18.1.1.15, 9.18.1.1.16, 9.18.1.1.17, 9.18.1.1.18, 9.18.3 e 9.18.4 do Acórdão nº 100/2013 – TCU – Plenário;

9.2. tornar insubsistentes as determinações dos itens 9.18.1.1.4, 9.18.1.1.5, 9.18.1.1.6, 9.18.1.1.7, 9.18.1.1.19, 9.18.2 do Acórdão nº 100/2013 – TCU – Plenário;

9.3. considerar não cumprida a determinação do item 9.18.1.1.1 e parcialmente cumprida a determinação do item 9.18.1.1.2 do Acórdão nº 100/2013;

9.4. aplicar ao Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, ex-Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A., com espeque no art. 58, §1º, da Lei nº 8.443/92, multa no valor de R\$ 6.000,00, por descumprir determinação do TCU exarada por meio do item 9.18.1.1.1 do Acórdão nº 100/2013 – Plenário, sem motivo justificado, e não ter adotado as devidas medidas administrativas, estabelecidas no art. 8º da Lei 8.443/92, inclusive a pertinente instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, em face das graves irregularidades apontadas no Relatório de Sindicância, instaurado pela DP.I.142.2004, e finalizado em 30/12/2005;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, para Furnas Centrais Elétricas S.A. e para o Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira;

9.6. encerrar o presente processo.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2393-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2394/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.117/2010-5.

2. Grupo I – Classe VII - Assunto: Representação



3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Procuradoria da República em Sergipe

3.2. Responsáveis: Lourival Junior Alves de Holanda (460.132.295-20); Maria José de Oliveira Evangelista (068.430.425-20).

4. Órgão: Secretaria de Estado da Saúde em Sergipe.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe - (Secex-SE).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Procuradoria da República em Sergipe, mediante a qual submete ao Tribunal procedimento administrativo que versou sobre indícios de irregularidades na contratação de consultores pela Secretaria de Estado de Saúde de Sergipe em acordo de cooperação técnica com a Unesco.

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

9.1. com fulcro nos artigos 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acatar as razões de justificativa apresentadas pelo senhor Lourival Júnior Alves de Holanda;

9.3. rejeitar, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas pela senhora Maria José de Oliveira Evangelista e aplicar-lhe, com fundamento no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, 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 acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar o pagamento da dívida em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do artigo 26 da Lei 8.443/1992, c/c artigo 217 do Regimento Interno, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do voto e relatório que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Sergipe e à Secretaria de Estado de Saúde em Sergipe; e

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2394-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2395/2014 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 010.290/2009-6.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.
3. Recorrente: Sigma Dataserv Informática S/A (77.166.098/0001-86).
4. Órgão: Ministério do Esporte.
5. Relator: Ministro José Jorge.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Advogado constituído nos autos: Fernando Vernalha Guimarães (OAB/PR 20.738).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela empresa Sigma Dataserv Informática S/A em face do Acórdão nº 570/2013-Plenário.

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

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos e, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2395-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2396/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.751/2014-0.

2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessado: Câmara dos Deputados.

4. Órgão: Ministério de Minas e Energia.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos (SecobEnerg).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional, enviada ao Tribunal pelo Exmo. Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados.

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 71, inciso VII, da Constituição Federal, 38, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e 232, inciso III, do RITCU, assim como nos artigos 3º, inciso II, e 4º, inciso I, "a", da Resolução TCU 215, de 20 de agosto de 2008;

9.2. encaminhar, por intermédio da Presidência do TCU, à presidência da Câmara dos Deputados, cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamenta;



9.3. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional, submetida ao Tribunal pelo Exmo. Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 14, incisos IV, da Resolução-TCU nº 215/2008; e

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2396-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2397/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.620/2011-5.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)

3. Interessada: Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral Federal

4. Entidade: Universidade Federal de Roraima.

5. Relator: Ministro José Jorge

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral Federal, representando a Universidade Federal de Roraima, face o Acórdão n.º 1679/2012-P, que apreciou auditoria realizada na referida universidade, para verificar a existência de acumulação indevida de cargos,

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

9.1 não conhecer, com fulcro no art. 34, § 1º da Lei nº 8.443/92, dos Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral Federal, face o Acórdão n.º 1679/2012-P; e

9.2 dar ciência desta deliberação à interessada.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2397-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2398/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.283/2011-5.

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de reexame (Relatório de Auditoria).



3. Recorrentes: Danilo Gomes (329.647.307-68); Josemar Freire dos Santos (309.555.647-00); Sergio Luiz Cortes da Silveira (817.161.767-00); Maria Celia Vasconcellos Pucu (799.957.567-49).

4. Entidades: Município de Belford Roxo - RJ; Município de Duque de Caxias - RJ; Município de Itaguaí - RJ; Município de Magé - RJ; Município de Nilópolis - RJ; Município de Niterói - RJ; Município de Nova Iguaçu - RJ; Município de Rio de Janeiro - RJ; Município de São Gonçalo - RJ; Município de São João de Meriti - RJ; Estado do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro José Jorge

5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); 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 que tratam de pedidos de reexame interpostos por Danilo Gomes (ex-Secretário Municipal de Saúde de Duque de Caxias/RJ), Josemar Freire dos Santos (ex-Secretário Municipal de Saúde de Nova Iguaçu/RJ), Sérgio Luiz Cortes da Silva (ex-Secretário de Saúde do Estado do Rio de Janeiro/RJ) e Maria Célia Vasconcellos Pucu (ex-Secretária Municipal de Saúde de Belford Roxo) contra o Acórdão 518/2013 – Plenário.

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

9.1. com fundamento no art. 48 da Lei n. 8.443, de 1992, conhecer dos recursos interpostos por Danilo Gomes, Sérgio Luiz Cortes da Silva e Maria Célia Vasconcellos Pucu, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2. alterar o subitem 9.5 do Acórdão 518/2013 – Plenário, conferindo-lhe a seguinte redação:

“9.5. aplicar, individualmente, com fulcro no inciso II, do art. 58, da Lei 8.443/1992, multa aos responsáveis abaixo indicados, fixando-lhes, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das respectivas importâncias aos cofres do Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo estipulado:

Responsável	Valor da Multa (R\$)
Danilo Gomes	10.000,00
Hans Fernando Rocha Dohmann	15.000,00
Maria Célia Vasconcelos Pucu	7.000,00
Márcio Panisset	5.000,00
Daniel da Silva Júnior	10.000,00
Sergio Luiz Cortes da Silveira	5.000,00

9.3. com fundamento no art. 48 da Lei n. 8.443, de 1992, conhecer do recurso interposto por Josemar Freire dos Santos, para, no mérito, dar-lhe provimento, declarando a nulidade do Acórdão 518/2013 – Plenário em relação a sua pessoa, em decorrência da ausência de notificação válida do responsável, restituindo aos autos à Relatora a quo para as providências que julgar cabíveis;

9.4. dar ciência da presente da presente deliberação aos recorrentes e aos responsáveis Hans Fernando Rocha Dohmann e Daniel da Silva Júnior.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.



11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2398-35/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2399/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-033.123/2010-1
2. Grupo II, Classe I – Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)
3. Embargante: Eudoro Walter de Santana (ex-diretor-geral do Dnocs, CPF 001.522.423-68)
4. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogados constituídos nos autos: André Luiz de Souza Costa (OAB/CE 10.550), Marla Monise Campos de Castro Veras (OAB/CE 27.769), Fernando Antônio Macambira Viana Brasileiro (OAB/CE 10.743) e Francisco Hermínio Neto (OAB/CE 23.066)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, em fase de apreciação de embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1.674/2014 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1 tornar insubsistente o Acórdão 2.121/2014 – Plenário (Relação 31/2004, Ata 32/2014);
- 9.2 conhecer dos embargos de declaração opostos por Eudoro Walter de Santana para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.3 dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2399-35/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2400/2014 - TCU - Plenário

1. Processo TC-007.162/2006-0
 - 1.1. Apensos: TC-015.854/2010-8, TC-007.523/2010-6, TC-015.409/2007-1, TC-005.425/2005-5.
2. Grupo I - Classe: V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Alberto de Figueiredo Nunes Filho (312.700.777-91); Anacelia Laurindo Brugni (072.998.775-20); Bombardier Transportation Brasil Ltda. (00.811.185/0001-14); Carlos Alberto Menezes Chamadoira (094.731.815-15); Carlos Daniel Garcia Martinez (054.393.025-49); Carlos Von Beckerath Gordilho (002.366.915-20); Companhia de Transportes de Salvador; Congresso



Nacional (vinculador); Consorcio Metrosal (03.756.037/0001-32); Construcoes e Comercio Camargo Correa S.A. (61.522.512/0001-02); Construtora Andrade Gutierrez S.a. (17.262.213/0001-94); Consórcio Bonfim (13.619.912/0002-79); Denival Damasceno Chaves (004.477.735-34); Ductor Consultoria e Administração S/c Ltda. (01.929.789/0001-22); Engevix Engenharia S.A. (00.103.582/0001-31); Erianisio dos Anjos Borges (039.113.305-53); Geohidro Consultoria e Operacao de Sistemas Ltda. (74.141.532/0001-85); Jackson Bonfim Almeida de Cerqueira (100.498.195-34); Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20); Jose Geraldo Araujo Teixeira (048.282.245-72); José Hamilton da Silva Bastos (056.283.855-49); Luiz Fernando Tavares Vilar (020.645.705-78); Luiz Novaes de Queiroz (125.726.597-00); MPE Montagens e Projetos Especiais S.A. (31.876.709/0001-89); Nestor Duarte Guimaraes Neto (110.289.805-82); Paulo Antonio Santos Macedo (018.163.145-87); Pedro Antonio Dantas Costa Cruz (113.611.405-00); Promon Engenharia Ltda. (61.095.923/0001-69); Ruy Sergio Nonato Marques (037.221.635-87); Samir Mikhael Jabur Abud (041.717.305-97); Sergio Luiz da Silva Telles (537.023.017-04); Siemens Ltda. (44.013.159/0001-16); Sondotecnica Engenharia de Solos S A (33.386.210/0001-19)

3.2. Responsáveis: Bombardier Transportation Brasil Ltda. (00.811.185/0001-14); Carlos Von Beckerath Gordilho (002.366.915-20); Companhia Brasileira de Trens Urbanos (42.357.483/0001-26); Denival Damasceno Chaves (004.477.735-34); Fernando Durao Schleder (440.709.507-53); Flávio Mota Monteiro (635.036.208-00); Frederico Pires da Silva (663.602.507-72); Industria da Construção Civil Ltda. (03.800.517/0001-53); Ivan Carlos Alves Barbosa (033.422.635-04); Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20); Joao Luiz da Silvo dias (011.089.806-00); José Hamilton da Silva Bastos (056.283.855-49); Luiz Fernando Tavares Vilar (020.645.705-78); Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (110.627.386-91); Nestor Duarte Guimaraes Neto (110.289.805-82); Pedro Antonio Dantas Costa Cruz (113.611.405-00).

4. Unidades: Companhia de Transportes de Salvador; Entidades/órgãos do Governo do Estado da Bahia.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias (SecobHidro).

8. Advogados constituídos nos autos: João Geraldo Piquet Carneiro e Ademilson de Brito Alves Viana, [244877/SP](#); Ana Claudia Lourenço Stein, [330929/SP](#); Albano Martins Gomes Funico, [235466/SP](#); Alessandra Mendes da Silva, [131586/SP](#); Alécia Paolucci Nogueira Bicalho, [60.929/MG](#); Andreia Barroso Gonçalves, [103.200/MG](#); André Suarez Tondato, [124855/MG](#); Anna Carolina Miranda Dantas, [41.793/DF](#); Antonio Henrique Medeiros Coutinho, [34.308/DF](#); Arthur Lima Guedes, [18.073/DF](#); Arthur Pimentel Diogo, [156788/SP](#); Aylla Mara de Assis, [285098/SP](#); Bruno de Luca Drago, [194948/SP](#); Bárbara Matias Bueno de Mattos Galvão, [189474/SP](#); Camila Rioja Arantes, [41862/DF](#); Carla Rodrigues Caroli de Freitas, [140242/RJ](#); Carolina Giovani Santos, [235980/SP](#); César Almeida Pereira, [36.386/DF](#); Daniel Vieira Bogéa Soares, [34.311/DF](#); Elisa A. Athaide de Andrade, [281789/SP](#); Eduardo Rosa Marques, [41024/DF](#); Fabianna Vieira Barbosa Morselli, [303067/SP](#); Fabio da Costa Vilar, [167078/SP](#); Flávia Bicudo César, [35257/DF](#); Flávia Liyeh Shimizu, [190424/SP](#); Fábio Luis Celli, [222893/SP](#); Joana Bethonico Braga, [40985-E/MG](#); Joao Geraldo Piquet Carneiro, [800-A/DF](#); Leonardo de Mattos Galvão, [234550/SP](#); Lucila Almeida de Moura Ferreira, [36363/DF](#); Lígia Menezes Santos Neves, [299012/SP](#); Milena Fernandes Mundim, [236881/DF](#); Marcelo Vicentini Marchetti, [196312/SP](#); Marco Antônio Fonseca Júnior, [34449/DF](#); Mauro Grecco, [81445/SP](#); Michelle Shenshin Liang, [310881/SP](#); Mário Roberto Villanova Nogueira, [88300/SP](#); Nelson Wilians Fraton Rodrigues, [128341/SP](#); Paola Regina Petrozziello Pugliese, [174001/SP](#); Renato Poltronieri, [160231/SP](#); Rafael Sganzerla Durand, [211648/SP](#); Raquel Monteiro Alves, [289037/SP](#); Regina Leal de Oliveira, [280685/SP](#); Remisson Soares da Costa, [39997/DF](#); Victor Frias Francoso, [192242-E/SP](#); André Naves Laureano Santos, [112.694/MG](#); Ademir Antônio de Carvalho, [121890/MG](#); Alexandre Aroeira Salles, [28108/DF](#); Angela Tomazia Rosa, [126.413/MG](#); Angelo Longo Ferraro, [37.922/DF](#);



Clara Sol da Costa, [115.937/MG](#); Cristiano Nascimento e Figueiredo, [101.334/MG](#); David Salim Santos Hosni, [130777/MG](#); Fernando Antonio dos Santos Filho, [116302/MG](#); Fernando Antônio dos Santos Filho, [37934/DF](#); Flávia Mendes Ribeiro Moreira, [87893/MG](#); Francisco Freitas de Melo Franco Ferreira, [89.353/MG](#); Gabriel Machado Sampaio, [126653/MG](#); Igor Fellipe Araújo De Sousa, [11.720-E/DF](#); Luciana Cristina De Jesus Silva, [126357/MG](#); Luis Henrique Baeta Funghi, [32.250/DF](#); Lara Maria de Araújo Barreira, [126039/MG](#); Mariana Barbosa Miraglia, [107.162/MG](#); Marcos Damasceno, [128719/MG](#); Marina Hermeto Correa, [75.173/MG](#); Nathália Lima de Souza Duarte, [132953/MG](#); Nayron Sousa Russo, [106.011/MG](#); Patricia Guercio Teixeira Delage, [90459/MG](#); Richard Paul Martins Garrell, [127318/MG](#); Renata Aparecida Ribeiro Felipe, [97.826/MG](#); Tathiane Vieira Viggiano Fernandes, [27.154/DF](#); Vitor Magno de Oliveira Pires, [108.997/MG](#).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria nas obras civis e de sistemas do Metrô de Salvador/BA,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 32, 34 e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, em:

9.1. autorizar reclassificação, pela SecobInfraurbana, das irregularidades graves com recomendação de retenção parcial dos valores (IG-R), concernente ao Contratos SA-01 e SA-12, relativos à implantação do trecho Lapa-Pirajá do Metrô de Salvador, para irregularidades graves com recomendação de continuidade (IG-C);

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves do tipo IG-R, apontados nos Contratos SA-01 e SA-12, relativos a serviços de implantação do trecho Lapa-Pirajá não mais se enquadram no inciso V do § 1º do art. 98 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014) (IG-R), tendo sua classificação sido alterada para IG-C (inciso VI do § 1º do art. 98 da mesma lei), em razão de os referidos contratos terem sido rescindidos;

9.3. determinar à Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB) e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) que, no prazo de quarenta e cinco dias, a contar da ciência deste acórdão, adotem as medidas necessárias para que as garantias apresentadas pelas empresas integrantes dos Consórcios Metrosal e Bonfim, contratos S A - 01 e S A - 12, respectivamente, passem a atender às condições e características definidas pelos acórdãos prolatados por esta Corte, especialmente os de números 3.254/2011-TCU-Plenário e 2.329/2013-Plenário, cujas determinações foram devidamente explicadas em sede de embargo de declaração apreciada no Acórdão 44/2013-TCU-Plenário;

9.4. autorizar a substituição das garantias ofertadas pelas empresas Siemens Ltda. e Siemens Aktiengesellschaft, componentes do Consórcio Metrosal, por garantias ofertadas pelas demais empresas do Consórcio, ressalvado que essa substituição não exime as empresas substituídas da solidariedade existente entre os integrante do consórcio relativamente a débitos, e poderá ser realizada desde que o conjunto das garantias prestadas - as novas garantias e as demais já apresentadas - estejam de acordo com o estabelecido no item 9.3, retro;

9.5. alertar a Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB) e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) que:

9.5.1. a reclassificação dos indícios de irregularidade determinada no item 9.1, retro, em nada altera qualquer outra determinação exarada deste Tribunal relativamente às obras e sistemas do Metrô de Salvador; e

9.5.2. o atraso injustificado no cumprimento da determinação contida no item 9.3, retro, poderá ensejar a aplicação do previsto no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92;

9.6. autorizar o monitoramento da determinação constante do item 9.3, retro, no âmbito do processo TC-003.896/2009-2, autuado com o objetivo de monitorar os presentes autos;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada das peças que o fundamentam, à Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), ao Consórcio Metrosal, ao Consórcio Bonfim e à Secex/BA, e



9.8. determinar à SecobHidroFerrovia que, em uma nova instrução, proceda à revisão das análises e conclusões oferecidas por meio das peças 74, 75 e 76 à luz do conhecimento sobre a conduta do gestores ouvidos e suas consequências, e ofereça nova proposta de encaminhamento.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2400-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymmler, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

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

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2401/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.976/2014-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII Administrativo

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgão: Tribunal de Contas da União.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Instituto Serzedello Corrêa (ISC).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de projeto de resolução que cria centro de altos estudos vinculado ao Gabinete da Presidência e altera a Resolução TCU nº 253/2012, a qual define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do TCU.

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

9.1. aprovar o projeto de resolução anexo a esta deliberação;

9.2. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2401-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymmler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2402/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.123/2010-0.

1.1. Aposos: 017.333/2013-0; 015.875/2012-1.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Governo do Estado de Roraima.



3.2. Responsáveis: Francisco Flamarion Portela (081.646.303-49); Francisco Sá Cavalcante (018.705.563-72); Governo do Estado de Roraima (84.012.012/0001-26); Jander Gener Cesar Guerreiro (287.415.442-34); Jorci Mendes de Almeida (126.011.101-63); Neudo Ribeiro Campos (021.097.782-53).

3.3. Recorrente: Neudo Ribeiro Campos (021.097.782-53).

4. Entidade: Governo do Estado de Roraima.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

7. Unidades técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima (Secex-RR).

8. Advogados constituídos nos autos: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, OAB/DF nº 6.546 e outros. Procurações (docs. 46, 47, 55 e 63).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos por Neudo Ribeiro Campos, contra o Acórdão 1719/2014, que negou provimento a recurso de reconsideração do embargante, contra o Acórdão 1347/2013, ambos do 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. 34 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 287 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los.

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2402-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 29 minutos, a Presidência 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 12 de setembro de 2014.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 35, DE 10 DE SETEMBRO DE 2014
(Sessão Ordinária do Plenário)



COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, em cumprimento ao disposto no art. 71, § 4º, da Constituição Federal, encaminhei, no último dia 29, ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 855-GP/TCU, o Relatório das Atividades do Tribunal de Contas da União relativo ao 2º trimestre do exercício de 2014.

Nesta oportunidade, faço distribuir a Vossas Excelências exemplares do mencionado Relatório.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de setembro de 2014.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Submeto a este Plenário solicitação formulada pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Francisco Falcão, por meio do Ofício nº 1.574/GP de 8/9/2014, no sentido de que seja cedido o Auditor Federal de Controle Externo Wilson de Oliveira Bezerra, matrícula nº 4565-9, para exercer naquele Órgão o cargo em comissão de Secretário de Controle Interno (código CJ-3).

Vale registrar que, não obstante a Resolução Administrativa nº 94/1989 (alterada pela Resolução nº 43/1996) vedar, em seu art. 1º, a cessão de servidores do TCU, este Colegiado tem, em casos excepcionais, permitido a cessão para o exercício de cargos relevantes.

Assim, com base no inciso II do art. 16 do Regimento Interno do Tribunal, proponho a Vossas Excelências que seja autorizada a aludida cessão, até 31/8/2016, com ônus total para o requisitante.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de setembro de 2014.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, no período de 17 a 19 deste mês, o TCU vai sediar a VIII Assembleia Geral da Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países



de Língua Portuguesa (OISC/CPLP). As atividades do evento estão sendo coordenadas pelo eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, Secretário-Geral da Entidade.

Serão tratados na Assembleia, entre outros, os seguintes temas: “a contribuição da governança para a melhoria da administração pública e o desenvolvimento nacional”; a divulgação dos desdobramentos do Programa 3i da Intosai, do Marco de Avaliação de Desempenho das EFS e das auditorias coordenadas como programa de capacitação institucional e profissional.

Além disso, os participantes das sessões administrativas deliberarão sobre o Plano de Ação da OISC/CPLP para 2015, o Regulamento Financeiro, a estrutura da publicação periódica da Organização e o Regulamento do Prêmio Internacional de Monografias Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, bem como sobre outras questões relacionadas ao fortalecimento da cooperação entre os tribunais de contas dos países lusófonos.

Assim, convido Vossas Excelências a participarem, no próximo dia 17, pela manhã, da solenidade de abertura desse importante evento.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 10 de setembro de 2014.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Aroldo Cedraz.

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

PROPOSTA DE ABERTURA DE PRAZO – ART. 75 DO RI/TCU

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que fui sorteado relator do processo administrativo TC-024.308/2014-5, que trata de proposta de alteração da Instrução Normativa-TCU 59, de 12/8/2009. Citada IN estabelece normas de tramitação e de acompanhamento das solicitações do Senado Federal acerca das resoluções de autorização das operações de crédito externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com garantia da União.

Na forma do art. 75, § 1º do Regimento Interno, proponho a abertura de prazo de 15 (dias) dias para oferecimento de emendas pelos Senhores Ministros e de sugestão pelos Senhores Ministros-Substitutos e Senhor Procurador-Geral.

A propósito, solicito à Secretaria das Sessões que providencie o encaminhamento, aos gabinetes de Vossas Excelências, da documentação que embasa a proposta do normativo em questão.

É matéria que trago à consideração do Plenário, Senhor Presidente.

Sala das Sessões, em 10 de setembro de 2014.

AROLDO CEDRAZ
Relator



ANEXO II DA ATA Nº 35, DE 10 DE SETEMBRO DE 2014
(Sessão Ordinária do Plenário)

MEDIDA CAUTELAR

Comunicação sobre despacho exarado pelo Ministro Aroldo Cedraz.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhora Ministra,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a este Plenário que, no último dia 8 de setembro, no âmbito do **TC 019.657/2014-5**, determinei cautelarmente, **inaudita altera parte**, ao Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região, que se abstenha de realizar pagamentos a título de “ajuda de custo para moradia” com amparo na Resolução Administrativa 127/2013, até que esta Corte decida sobre o mérito da representação.

A cautelar foi concedida em razão de diversos aspectos presentes na referida resolução, a seguir indicados, que não estão em sintonia com a própria natureza da vantagem “ajuda de custo para moradia”, e conferem a ela caráter remuneratório e não indenizatório, estando ainda em dissonância com a regulamentação realizada por diversos órgãos, a exemplo do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça e deste Tribunal:

- a) possibilidade de percepção do benefício por magistrados que possuem imóvel próprio na localidade onde exercem suas funções;
- b) falta de exigência de que o beneficiário efetivamente comprove a realização de despesas com locação de imóveis ou com hospedagem em hotéis;
- c) ausência de limites temporais para recebimento do benefício;
- d) previsão de pagamento, por um mês, ao dependente do beneficiário, em caso do falecimento do magistrado.

Ressalte-se que este Tribunal já determinou a adoção da mesma medida em função da edição de norma semelhante pelo TRT-22ª Região.

Esclareço ainda que informações complementares sobre a matéria constam do despacho que acompanha esta comunicação.

Ante o exposto, submeto a medida cautelar em referência à apreciação deste Plenário, conforme previsto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno do TCU.

Sala das Sessões, em 10 de setembro de 2014.

AROLDO CEDRAZ
Ministro



ANEXO III DA ATA Nº 35, DE 10 DE SETEMBRO DE 2014
(Sessão Ordinária do Plenário)

SÚMULA APROVADA

SÚMULA Nº 286

A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, arts. 70 e 71, incisos VI e VIII.
- Lei nº 8.443/1992, arts. 1º, I e IX; 16, inciso III, alíneas “c” e “d”.

Precedentes

- Acórdão 4707/2014-1ª Câmara – Sessão: 02/09/2014, Ata: 31, Proc. TC 005.681/2013-8, DOU: 08/09/2014.
- Acórdão 3149/2014-2ª Câmara – Sessão: 01/07/2014, Ata: 22, Proc. TC 046.655/2012-3, DOU: 03/07/2014.
- Acórdão 5297/2013-1ª Câmara – Sessão: 06/08/2013, Ata: 27, Proc. TC 009.483/2009-0, DOU: 12/08/2013.
- Acórdão 4252/2013-2ª Câmara – Sessão: 23/07/2013, Ata: 25, Proc. TC 012.487/2012-0, DOU: 29/07/2013.
- Acórdão 2606/2012-Plenário – Sessão: 26/09/2012, Ata: 38, Proc. TC 027.429/2008-5, DOU: 04/10/2012.
- Acórdão 6051/2012-1ª Câmara – Sessão: 09/10/2012, Ata: 36, Proc. TC 032.007/2010-8, DOU: 17/10/2012.
- Acórdão 665/2012-Plenário – Sessão: 21/03/2012, Ata:09, Proc. TC 006.310/2006-0, DOU: 29/03/2012.
- Acórdão 943/2012-2ª Câmara – Sessão: 14/02/2012, Ata:04, Proc. TC 017.740/2008-5, DOU: 17/02/2012.
- Acórdão 1944/2012-2ª Câmara – Sessão: 27/03/2012, Ata:09, Proc. TC 030.209/2010-2, DOU: 30/03/2012.
- Acórdão 2192/2012-2ª Câmara – Sessão: 03/04/2012, Ata:10, Proc. TC 006.570/2011-9, DOU: 10/04/2012.



- Acórdão 2025/2011-Plenário – Sessão: 03/08/2011, Ata:31, Proc. TC 004.163/2010-9, DOU: 08/08/2011.

- Acórdão 2763/2011-Plenário – Sessão: 19/10/2011, Ata: 43, Proc. TC 006.310/2006-0, DOU: 04/11/2011.

ANEXO IV DA ATA Nº 35, DE 10 DE SETEMBRO DE 2014
(Sessão Ordinária do Plenário)

ATO NORMATIVO APROVADO

RESOLUÇÃO - TCU Nº 263, DE 10 DE SETEMBRO DE 2014

Dispõe sobre a criação do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública do Tribunal de Contas da União, altera a Resolução TCU nº 253, de 21 de dezembro de 2012, e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso das competências conferidas pelos arts. 73 e 96 da Constituição Federal, pelo art. 1º, inciso XIV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e pelo art. 1º, inciso XXXIII, do Regimento Interno, e

considerando a necessidade de desenvolver discussões sobre avanços científicos e tecnológicos que têm desafiado a sociedade contemporânea;

considerando a necessidade de crescimento perene e sustentável do país e a entrega de bens e serviços públicos de qualidade à sociedade;

considerando o papel que o TCU exerce sobre a Administração Pública brasileira, como indutor de melhoria das políticas nacionais;

considerando que o Tribunal de Contas da União tem, como negócio, o “controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais”; como missão, “controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”; e, como visão, “ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública”;

considerando que, para melhor desenvolver seu negócio, cumprir sua missão e atingir sua visão, bem como reforçar o seu papel indutor, faz-se mister que o TCU alavanche a realização de programas de pesquisa, projetos interdisciplinares, fóruns de discussão e implementação de bancos de dados de interesse da Administração Pública, mediante cooperação técnica e acadêmica, em níveis nacional e internacional, sob o enfoque da governança pública e do controle externo, acerca de desafios estratégicos nas dimensões econômica, social, científica e tecnológica;

considerando a necessidade de criar espaço apto a atingir tal desiderato, mediante o encontro da produção científica e da reflexão intelectual frente às competências constitucionais e legais confiadas ao TCU sobre políticas estatais, temas estratégicos e projetos nacionais;

considerando, ainda, a liderança exercida pelo TCU no âmbito das entidades de fiscalização superior, em especial as do Cone Sul, demonstrando a necessidade de que tais estudos, discussões e fóruns privilegiem as interações com o Centro-Sul Americano, sem prejuízo do relacionamento com centros congêneres de controle externo e de avaliação de políticas públicas e temas estratégicos dos demais continentes;

considerando, finalmente, os estudos e os pareceres constantes do processo TC 011.976/2014-4, RESOLVE:

Art. 1º Fica criado o Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública do Tribunal de Contas da União, vinculado ao Gabinete da Presidência.



Art. 2º O Centro, órgão colegiado de natureza consultiva e de caráter permanente, tem as seguintes competências:

- I – produzir e disseminar conhecimentos relevantes à atuação do controle externo;
- II – sugerir ações institucionais para o aperfeiçoamento do sistema de controle e da administração pública;
- III – promover ações de cooperação, estudo e pesquisa;
- IV – coordenar o diálogo interinstitucional e multidisciplinar relativo à sua área de atuação, buscando as melhores práticas internacionais para discussão em foros de alto nível;
- V – organizar eventos relativos à sua área de atuação;
- VI – elaborar plano de trabalho e respectivo orçamento.

Art. 3º O Centro, presidido pelo Presidente do TCU ou por Ministro designado, contará, na sua composição, com até dezessete membros, escolhidos entre personalidades da vida pública e da sociedade civil com notório saber técnico, jurídico ou científico.

§ 1º A participação dos membros escolhidos se dará por período de dois anos, sem prejuízo de desligamento e consequente substituição antes desse prazo, por eventual fato, situação, condição pessoal ou profissional que possa, direta ou indiretamente, prejudicar sua continuidade.

§ 2º A participação como membro do Centro constitui atividade honorífica, de relevância pública, não ensejando a percepção de gratificação ou vantagem remuneratória, sem prejuízo da percepção de parcelas indenizatórias previstas na legislação e aprovadas pelo Plenário do TCU, quando necessário.

Art. 4º Fica o Instituto Serzedello Corrêa incumbido de exercer as atividades relativas ao secretariado do Centro.

Art. 5º Ato do Presidente do Tribunal instituirá o regulamento, definirá a composição, estabelecerá as diretrizes de atuação e disciplinará as atividades de secretariado do Centro.

Art. 6º Em decorrência do disposto no art. 4º, fica incluído o inciso X-A do art. 20 da Resolução-TCU nº 253, de 21 de dezembro de 2012, nos seguintes termos:

Art. 20. (...)

X-A - exercer as funções de apoio e secretariado ao Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública do Tribunal de Contas da União, observado o disposto na Resolução de criação do Centro;

Art. 7º As despesas decorrentes desta Resolução correrão a conta do orçamento do Tribunal de Contas da União.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO V DA ATA Nº 35, DE 10 DE SETEMBRO DE 2014
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos relatores, bem como os Acórdãos de nºs 2378 a 2380 e 2382 a 2402, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.015/2014-9

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público Federal; Presidência da República (vinculador); Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo



Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Interessados/Responsáveis: não há.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL REFERENTES AO 1º QUADRIMESTRE DE 2014. CONSTATAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NECESSIDADE DE MAIORES ESCLARECIMENTOS EM RELAÇÃO A UM LANÇAMENTO NO DEMONSTRATIVO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO, NO VALOR DE R\$ 608,3 MILHÕES. DETERMINAÇÕES AO COMANDO DA MARINHA, À STN E À SOF PARA QUE PRESTEM AS INFORMAÇÕES PERTINENTES. CIÊNCIA À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o relatório de auditoria produzido pela Semag (peças 37/39):

“Foi realizado o acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), referentes ao 1º quadrimestre de 2014, publicados pela Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Senado Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, órgãos da Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e Territórios, órgãos da Justiça Eleitoral, Justiça Militar e órgãos da Justiça do Trabalho, com o objetivo de apurar se as determinações estabelecidas pela Lei Complementar 101, de 4/5/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estão sendo atendidas.

As análises são referentes ao acompanhamento das publicações e do envio ao Tribunal de Contas da União dos RGFs concernentes ao 1º quadrimestre de 2014 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028, de 19/10/2000 (Lei de Crimes Fiscais); bem como às apurações da receita corrente líquida, da despesa com pessoal da dívida pública, das operações de crédito, das garantias concedidas e contragarantias recebidas – itens que, por força do § 1º do art. 55 da LRF, compõem apenas o RGF do Poder Executivo.

Nesse contexto, verificou-se o atendimento dos dispositivos estabelecidos na LRF, bem como dos limites impostos pelo Senado Federal à União por intermédio da Resolução 48, de 21/12/2007.

Como forma de direcionar os esforços da equipe, em face da grande quantidade de informações, uma vez que os trabalhos compreendem a análise dos relatórios de todos os órgãos autônomos da União, foi efetuada a consolidação dos valores das despesas com pessoal dos órgãos em tela, no período de maio/2013 a abril/2014.

De forma a avaliar se os números divulgados pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da LRF estão de acordo com as determinações nela contidas, dividiu-se a despesa líquida com pessoal de cada Poder e órgão pela receita corrente líquida da União e, por intermédio dos resultados obtidos, realizaram-se comparações com os limites legal (art. 20), prudencial (art. 22) e de alerta pelo Tribunal de Contas da União (art. 59).

As constatações podem ser resumidas nos seguintes achados:

a) Todos os órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2014, em cumprimento aos arts. 54 e 55 da LRF e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais);

b) Houve disponibilização tempestiva dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 1º quadrimestre de 2014 no SISTN por parte da totalidade dos órgãos listados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;



c) Os níveis de endividamento da União se apresentam compatíveis com os limites das dívidas mobiliária e consolidada líquida, constantes nos Projetos de Lei da Câmara 54/2009 e de Resolução do Senado 84/2007, respectivamente;

d) Foram observados os limites fixados pelo Senado Federal na RSF 48/2007 para o montante de operações de crédito e de garantias concedidas pela União.

Entre os benefícios esperados decorrentes deste acompanhamento, destacam-se o aumento da transparência da gestão fiscal e a melhoria na apuração e divulgação das informações econômicas, financeiras e contábeis.

I. INTRODUÇÃO

1. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deverá ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado, trimestralmente, e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo esse que, para o 1º trimestre, encerra-se em 30 de maio.

2. Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 1º trimestre de 2014 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028, de 19/10/2000 (Lei de Crimes Fiscais), bem como sobre a análise do conteúdo neles divulgado, nos termos do art. 115 da Lei 12.919, de 24/12/2013, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014.

II. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º trimestre de 2014 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos públicos federais relacionados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cumprindo a determinação contida no inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000. As informações relativas às datas e instrumentos das publicações, bem como das eventuais republicações, dos Relatórios de Gestão Fiscal, constam do Anexo I deste relatório.

4. Todos os órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

5. A Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador comum de vários limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre ela são calculados os percentuais de despesas com de pessoal, de operações de crédito, de garantias e contragarantias e da dívida consolidada.

6. No contexto da verificação da RCL, podem ocorrer desdobramentos como corte de pessoal, de serviços terceirizados ou a necessidade de redução de outras despesas correntes. Portanto, é de fundamental importância a precisa identificação de seu montante.

7. No primeiro trimestre de 2014, a RCL atingiu o montante de R\$ 678,3 bilhões, com aumento de 9,2% em relação ao primeiro trimestre de 2013, cujo montante foi de R\$ 581,8 bilhões. A tabela a seguir mostra a evolução analítica da RCL nos últimos três anos, por trimestre:

Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Trimestre



R\$ Milhares

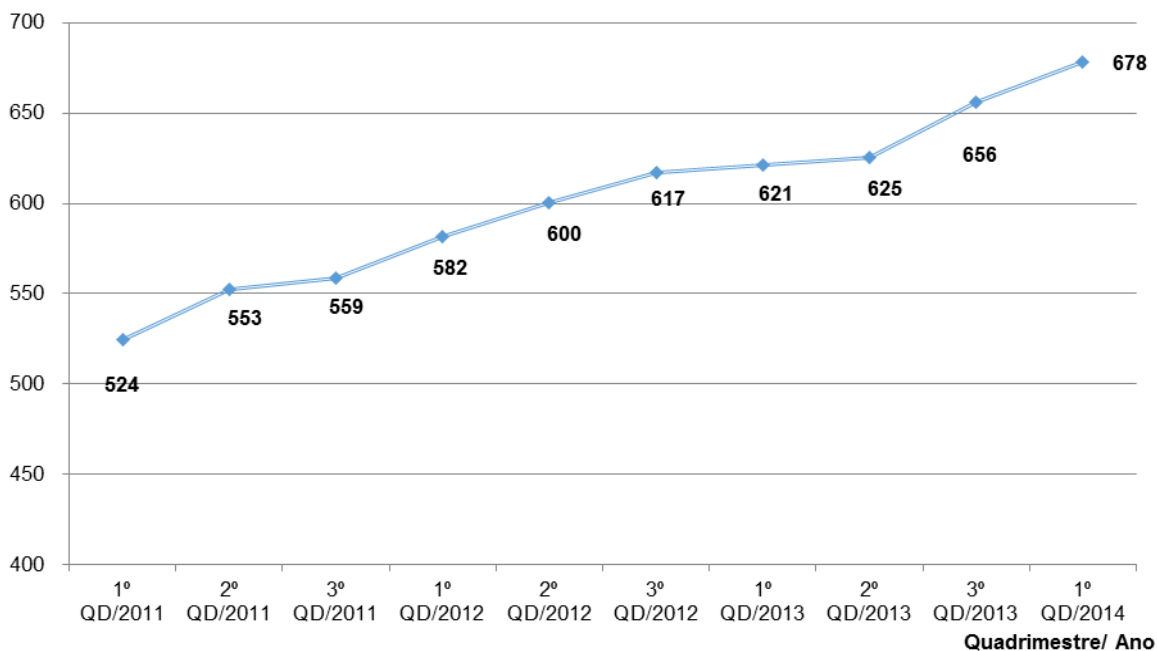
ESPECIFICAÇÃO	1º QD/2011	2º QD/2011	3º QD/2011	1º QD/2012	2º QD/2012	3º QD/2012	1º QD/2013	2º QD/2013	3º QD/2013	1º QD/2014
RECEITA CORRENTE (I)	943.045.069	998.468.616	1.029.613.468	1.073.222.420	1.106.150.305	1.134.717.335	1.149.238.068	1.163.853.348	1.219.645.809	1.252.871.132
Receita Tributária	306.259.868	325.700.559	338.648.828	352.493.129	346.621.107	347.752.024	351.132.716	365.895.032	376.042.389	388.042.615
Receita de Contribuições	500.415.292	529.121.407	545.486.602	563.432.190	579.390.651	590.425.208	605.274.561	614.096.672	642.688.581	657.665.287
Receita Patrimonial	65.122.654	67.635.557	65.708.554	70.050.241	74.167.960	81.046.659	77.386.237	79.529.491	85.183.285	93.951.155
Receita Agropecuária	20.716	21.768	21.014	22.369	22.261	24.733	24.437	26.456	26.494	27.898
Receita Industrial	582.862	625.510	562.500	670.839	695.878	756.044	777.899	868.846	925.163	775.198
Receita de Serviços	41.938.816	44.860.479	47.975.847	49.893.180	49.566.898	47.919.701	48.127.765	47.579.367	49.545.002	47.533.022
Transferências Correntes	293.217	322.759	450.679	563.513	829.910	844.445	822.245	630.040	732.973	702.344
Receitas Correntes a Classificar	(12.550)	(25.652)	(0)	(1.463)	(1.111)	0	416	468	100	(289)
Outras Receitas Correntes	28.424.196	30.206.230	30.759.445	36.098.422	54.856.751	65.948.522	65.691.793	55.226.976	64.501.823	64.173.902
DEDUÇÕES (II)	418.665.577	445.735.554	470.907.081	491.371.936	505.962.510	517.783.986	528.079.228	538.391.781	563.551.591	574.578.689
Transf. Constitucionais e Legais	155.306.975	164.564.481	172.776.009	180.295.968	180.655.564	184.414.018	186.330.369	190.738.309	202.275.790	204.488.578
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	210.003.314	225.452.113	245.227.992	256.917.988	267.693.618	274.088.483	280.842.268	287.297.000	297.743.746	305.114.441
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	8.862.442	9.114.048	9.291.949	9.383.809	9.486.186	9.489.911	9.609.351	9.940.211	10.170.039	10.518.486
Compensação Financeira RGPS/RPPS	1.099	1.362	1.644	3.624	4.143	12.975	11.847	12.184	3.843	5.353
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.934.579	1.976.091	2.025.441	2.032.091	2.038.120	2.001.211	1.989.851	2.056.302	2.170.714	2.237.620
Contribuição p/ PIS/PASEP	42.557.167	44.627.459	41.584.047	42.738.456	46.084.879	47.777.389	49.295.543	48.347.775	51.187.458	52.214.212
PIS	32.190.733	33.893.425	34.643.337	35.452.625	37.762.804	39.038.059	40.218.293	39.677.160	42.311.768	42.955.153
PASEP	10.366.434	10.734.034	6.940.709	7.285.831	8.322.075	8.739.330	9.077.249	8.670.615	8.875.690	9.259.059
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	524.379.492	552.733.063	558.706.387	581.850.483	600.187.795	616.933.349	621.158.840	625.461.567	656.094.218	678.292.443

Fonte: SIAFI - STN

8. Pelo Gráfico 1, abaixo, percebe-se que a RCL da União tem uma trajetória de crescimento contínuo, saindo de um valor de R\$ 524,3 bilhões no 1º quadrimestre de 2011 para R\$ 678,3 bilhões no 1º quadrimestre de 2014, gerando uma situação confortável para os órgãos federais no cumprimento dos limites estabelecidos na LRF.

Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida da União

R\$ Bilhões



Fonte: STN.

IV. SISTEMA DE COLETA DE DADOS CONTÁBEIS E FISCAIS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO (SISTN)

9. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (Lei 12.919/2013) determina, no art. 115, que os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da LRF deverão disponibilizar, por meio do Sistema de Coleta de Dados Contábeis e Fiscais dos Entes da Federação (SISTN), os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, no prazo de até quarenta dias após o encerramento de cada quadrimestre. Para o 1º quadrimestre de 2014, tal prazo encerrou-se em 10/6/2014.

10. Com base em informações obtidas no sítio da Internet da Caixa Econômica Federal que hospeda o sistema, www.contaspublicas.caixa.gov.br, observou-se que o Conselho da Justiça Federal, o Poder Executivo, o TJDF, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região e o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região não haviam inserido tempestivamente os respectivos relatórios de gestão fiscal no sistema. No mesmo dia 10/6/2014, foram



enviados comunicados aos referidos órgãos solicitando que se manifestassem acerca da ausência dos relatórios no sistema.

11. Em resposta, a totalidade dos órgãos alegou problemas no próprio SISTN, na medida em que obtiveram informações da Caixa, gestora do sistema, de que a publicação do relatório estava homologada.

12. Após a intervenção da Semag, em 12/6/2014, os referidos problemas foram solucionados e os demonstrativos foram disponibilizados para consulta pública no SISTN.

V. DESPESAS COM PESSOAL

13. Objetivando a visualização geral do cumprimento da LRF, no que diz respeito às despesas com pessoal, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal publicados, é apresentado a seguir o sumário correspondente, cujos valores foram calculados e conferidos por esta equipe no Anexo II do presente relatório. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentados pelos órgãos da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas do Siafi, módulo gerencial, levando-se em consideração os elementos de despesa que compõem o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1 – Pessoal e Encargos Sociais e o elemento de despesa 34 – Terceirizações em Substituição de Servidor ou Empregado Público, do GND 3 – Outras Despesas Correntes. A Tabela 2 apresenta as despesas de pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 1º Quadrimestre de 2014

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal1 (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial 2	Limite Alerta TCU3	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. TOTAL DO PODER EXECUTIVO	166.924.361.726	24,609497%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	60,169920%	63,336758%	66,855467%
1.1 Poder Executivo Federal	155.057.921.900	22,860040%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	60,316727%	63,491292%	67,018586%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes4	11.866.439.826	1,749458%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	58,315259%	61,384483%	64,794732%
1.2.1 Amapá	349.747.760	0,051563%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	18,887536%	19,881617%	20,986152%
1.2.2 Roraima	137.990.410	0,020344%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	12,714871%	13,384074%	14,127634%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	9.672.805.120	1,426052%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	64,820560%	68,232168%	72,022844%
1.2.4 MPDFT5	392.955.494	0,057933%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	62,970706%	66,284953%	69,967451%
1.2.5 TJDF6	1.312.941.042	0,193566%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	70,387502%	74,092107%	78,208335%
2. TOTAL DO PODER LEGISLATIVO	6.776.680.891	0,999080%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	39,963181%	42,066506%	44,403534%
2.1 Câmara dos Deputados	3.283.361.574	0,484063%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	40,005192%	42,110729%	44,450214%
2.2 Senado Federal	2.443.026.736	0,360173%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	41,880590%	44,084831%	46,533989%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.050.292.581	0,154844%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	36,010144%	37,905415%	40,011272%
3. TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO	19.174.191.216	2,826832%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	47,113875%	49,593553%	52,348750%
3.1 Supremo Tribunal Federal	225.506.575	0,033246%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	45,094290%	47,467674%	50,104767%



Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal ¹ (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial ²	Limite Alerta TCU ³	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
3.2 Conselho Nacional de Justiça	32.800.710	0,004836%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	28,445747%	29,942892%	31,606386%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	593.632.376	0,087519%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	39,104168%	41,162282%	43,449076%
3.4 Justiça Militar	228.999.540	0,033761%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	41,899798%	44,105050%	46,555331%
3.5 Justiça Federal	5.680.597.013	0,837485%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	51,413004%	54,118952%	57,125560%
3.6 Justiça Eleitoral	2.813.179.447	0,414744%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	44,951036%	47,316880%	49,945596%
3.7. Justiça do Trabalho ⁷	9.599.475.556	1,415241%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	46,351283%	48,790824%	51,501426%
4. TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	2.600.497.534	0,383389%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	63,898140%	67,261200%	70,997933%
TOTAL DA UNIÃO	195.475.731.367	28,818798%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	57,637597%	60,671154%	64,041774%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 1º quadrimestre de 2013.

Notas:

1 Art. 20 da LC 101/2000;

2 Parágrafo único, art. 22 da LC 101/2000;

3 Inciso II, §1º, art. 59 da LC 101/2000;

4 Amapá, Roraima e Distrito Federal;

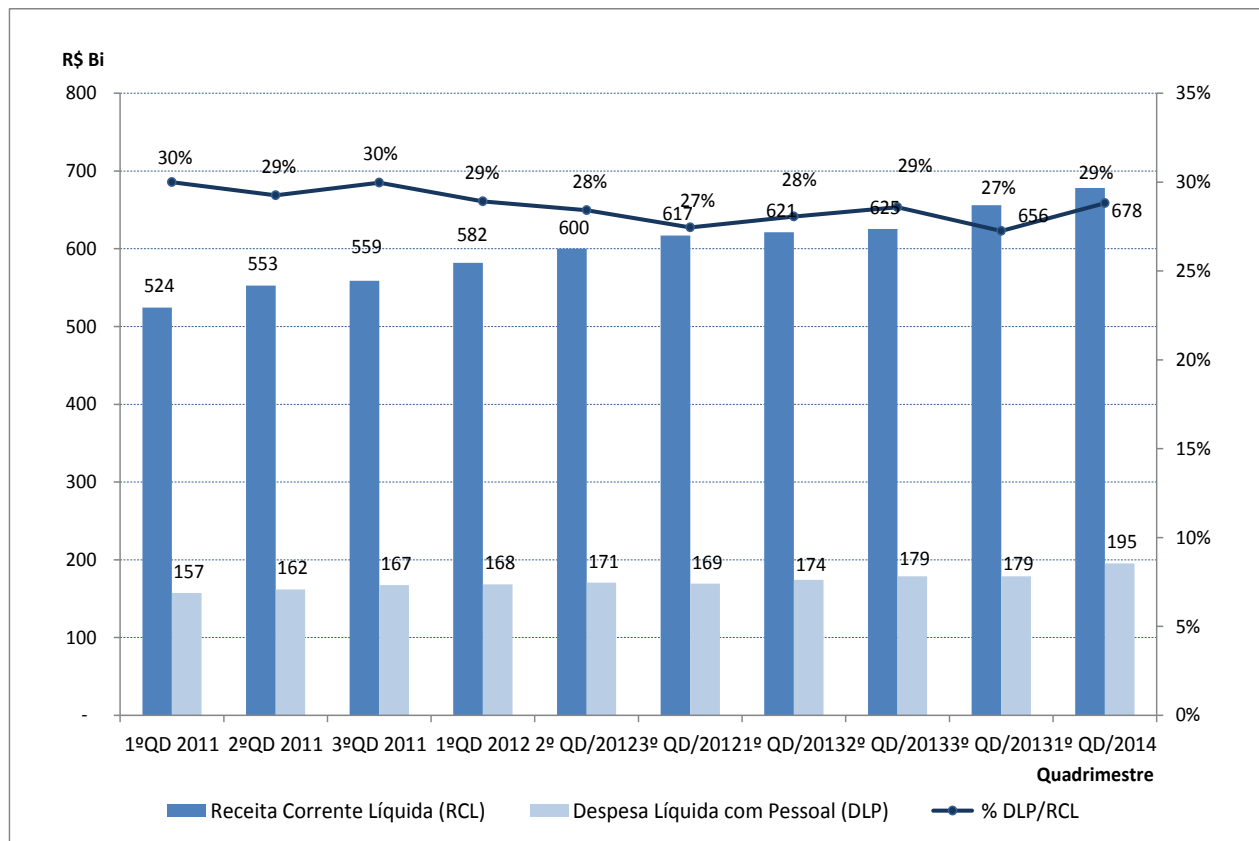
5 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

6 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

14. Dos montantes e percentuais calculados apresentados na tabela anterior, verifica-se que os limites prudencial (art. 22) e máximo (art. 20) referentes às despesas com pessoal dos três Poderes, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União foram cumpridos no 1º quadrimestre de 2014.

15. Em relação ao crescimento nominal da despesa líquida com pessoal (DLP) da União, tem-se que ela vem crescendo, em média, 2,4% a cada quadrimestre ao longo do triênio 2011/2013. Neste último quadrimestre, o crescimento foi de 9,3% em relação ao quadrimestre anterior. A relação DLP/RCL, parâmetro adotado pela LRF como forma de controle, se manteve aproximadamente estável, com relação ao quadrimestre anterior, estando por volta de 29% da RCL.

Gráfico 2 – Relação entre Despesa Líquida de Pessoal da União e a Receita Corrente Líquida



Fonte: STN.

16. Deve-se salientar que, durante as conferências realizadas nos dispêndios com pessoal, pôde ser observado o cumprimento integral, por parte dos órgãos, do disposto no Acórdão 894/2012-TCU/Plenário, o qual estabeleceu que não deveriam ser contabilizados como despesas com pessoal os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados pelo auxílio-natalidade, pelo auxílio-funeral e pela assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.

17. Por último, de forma a verificar a acurácia dos gastos com pessoal publicados pelos órgãos, confirmando se estão de fato aderentes à metodologia de cálculo elaborada pela STN, todos os valores foram conferidos, utilizando-se dados extraídos do Siafi, reproduzindo a metodologia da STN. Todos os órgãos apresentaram conformidade com a metodologia de cálculo da Secretaria do Tesouro Nacional.

VI. DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

18. Além de definir os limites para despesa com pessoal e a metodologia para apuração da RCL, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle do endividamento público, cujo acompanhamento também é feito por este Tribunal.

19. Esse controle do endividamento se processa por vários mecanismos, merecendo destaque a previsão de relatórios que devem ser publicados bimestral e trimestralmente, assim como pelo sistema eletrônico centralizado que deve manter atualizadas as informações detalhadas das dívidas públicas interna e externa – com encargos e condições de contratação, saldos e limites do endividamento – para acompanhamento por parte do cidadão e dos órgãos de controle (art. 32, § 4º, da LRF).

20. No exercício de sua competência constitucional, o acamaracâmara estabeleceu os limites globais para os montantes de operações de crédito e concessão de garantias por parte da União. Carece de regulamentação, todavia, a fixação dos limites das dívidas consolidada e mobiliária federal, o primeiro de competência do Senado Federal e o segundo, do Congresso Nacional.

21. Em face disso, a verificação das dívidas consolidada líquida e mobiliária da União realizada nestes autos adota como parâmetro os limites propostos pelo Poder Executivo Federal aos órgãos competentes, na ordem de 350% e 650% da RCL, respectivamente.

22. A análise ora empreendida tem como base as informações constantes dos demonstrativos das dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias e operações de crédito, elementos essenciais à avaliação do endividamento público expressos no RGF do 1º quadrimestre de 2014. Tais demonstrativos estão previstos no art. 54 da LRF e devem ser publicados quadrimestralmente de forma a garantir amplo acesso público, bem como o controle pelos órgãos competentes nos termos do art. 59 do mesmo diploma legal.

VI.1 – Dívida Pública

23. A dívida pública pode ser classificada em mobiliária e contratual, sendo a primeira um dos principais itens da dívida consolidada bruta. É de se registrar que a dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas da União e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre essas entidades da administração indireta.

24. A dívida mobiliária é apurada em valores brutos, o que justifica a proposição de um limite consideravelmente superior ao aplicado à dívida consolidada líquida, a qual resulta da diferença entre a dívida consolidada bruta e o ativo disponível e haveres financeiros.

25. O não cumprimento dos limites de endividamento e a falta de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos na LRF e resoluções do Senado, podem sujeitar o chefe do Poder Executivo às punições previstas na legislação citada no art. 73 da LRF.

26. A tabela seguinte destaca valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União no 1º quadrimestre de 2014, bem como o montante acumulado ao final do ano anterior.

Tabela 3 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida
(LRF, art. 55, inciso I, alínea b)

Especificação	R\$ milhares		
	Saldo do Exercício	Saldo do 1º	Variação
	Anterior	quadrimestre	
	2013	de 2014	(%)
1. Dívida Consolidada (DC)	3.130.872.778	3.074.047.398	-1,82%
1.1. Dívida Mobiliária (DM)	3.067.041.594	3.023.713.237	-1,41%
1.2. Operações de Equalização Cambial – Relacionamento TN/ BCB	9.900.595	12.736	-99,87%
1.3. Dívida Contratual	39.735.234	41.462.144	4,35%
1.4. Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	92.978	2.886.802	3004,82%
1.5. Passivos Reconhecidos c/ Insuficiência de Créditos	9.943.130	2.487.087	-74,99%
1.6. Outras Dívidas	4.159.248	3.485.392	-16,20%
2. Deduções	2.010.786.068	1.961.292.938	-2,46%
2.1. Ativo Disponível	657.157.657	569.586.173	-13,33%
2.2. Haveres Financeiros	1.387.236.309	1.433.542.951	3,34%
2.2.1. Aplicações Financeiras	426.983.063	468.620.227	9,75%
2.2.1.1. Disponibilidades do FAT	186.988.007	198.448.757	6,13%
2.2.1.2. Aplicação Fundos Diversos junto ao Setor Privado	239.995.056	270.171.470	12,57%
2.2.1.3. Recursos da Reserva Monetária	-	-	
2.2.2. Renegociação de Dívidas de Entes da Federação	523.748.971	528.353.139	0,88%
2.2.3. Demais Ativos Financeiros	436.504.275	436.569.585	0,01%
2.3. (-) Disponibilidade Vinculada a Pagamento Restos a Pagar Processados ¹	-33.607.898	-41.836.186	24,48%
3. Dívida Consolidada Líquida (DCL) (1-2)	1.120.086.710	1.112.754.460	-0,65%
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	656.094.218	678.292.443	3,38%
5. % da DC sobre RCL (1/4)	477,20%	453,20%	-
6. % da DCL sobre RCL (3/4)	170,72%	164,05%	-
7. Limite da DCL (% da RCL) proposto ao Senado Federal	350,00%	350,00%	-



8. % Dívida Mobiliária sobre RCL (1.1/4)	467,00%	446,00%	-
9. Limite de Dívida Mobiliária (% da RCL) proposto ao Congresso Nacional	650,00%	650,00%	-

Fonte: RGF do 1º Quadrimestre de 2014.

(1) Segundo nota constante do Demonstrativo da Dívida publicado pela STN, o valor evidenciado nesta linha inclui o total das disponibilidades vinculadas a Restos a Pagar inscritos como Processados que aguardam pagamento e o total de Restos a Pagar inscritos como Não-Processados que foram posteriormente liquidados e aguardam, de igual maneira, pagamento. Além disso, por representarem potenciais inscrições de Restos a Pagar em 31 de dezembro, estão somados, também, os valores das despesas liquidadas no exercício financeiro atual que não foram pagas até o 1º Quadrimestre/2014.

27. Os valores da tabela precedente mostram queda de cerca de R\$ 57 bilhões (ou -1,82%) do saldo da Dívida Consolidada Bruta, dos quais R\$ 43,3 bilhões referem-se à redução do saldo da Dívida Mobiliária (-1,41%).

28. O saldo total das disponibilidades e haveres financeiros também apresentou ligeira queda de -2,46%, o que pode ter ocorrido em razão do pagamento de compromissos no período.

29. As disponibilidades do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), da ordem de R\$ 198,4 bilhões, representam 42% das aplicações financeiras e 13% do total de haveres financeiros, sem que tais recursos possam, de fato, influenciar a trajetória da dívida pública. O risco do cômputo desse item na metodologia da dívida consolidada líquida já foi apontado em vários processos de apreciação do Relatório de Gestão Fiscal, merecendo o tema ser tratado em estudos específicos.

30. Já o saldo dos haveres referentes à renegociação das dívidas de estados e municípios com a União, outro componente importante que interfere diretamente na Dívida Consolidada Líquida, apresentou variação de 0,88%, passando de R\$ 523,7 bilhões para R\$ 528,3 bilhões.

31. Sob a perspectiva do cumprimento dos limites das dívidas Mobiliária (650% da RCL) e Consolidada Líquida (350% da RCL) propostos ao Congresso Nacional e ao Senado Federal, respectivamente, pode-se dizer que a União cumpre os parâmetros fiscais propostos. O saldo da Dívida Mobiliária situou-se em 446% da RCL, enquanto o saldo da Dívida Consolidada Líquida alcançou 164% da RCL.

VI.2 – Das Operações de Crédito

32. O Demonstrativo das Operações de Crédito é outro importante instrumento para acompanhar o endividamento ao longo do exercício. Enquanto a dívida é acompanhada pelo saldo a cada quadrimestre (estoque), o controle das operações de crédito se dá pelo fluxo das contratações ao longo do exercício em análise.

33. De acordo com a Resolução do Senado Federal 48/2007, o limite para União contratar operações de crédito é de 60% da RCL por exercício financeiro. Para efeito da apuração do limite das operações de crédito, consideram-se as contratações realizadas em um exercício financeiro, contendo somente valores de fluxos das operações que se acumulam ao longo do ano.

34. Nesse sentido, é importante frisar que a forma de cálculo da razão entre operações de crédito e RCL confere certa particularidade à evolução desse quociente ao longo do exercício, pois enquanto o numerador (operações de crédito) é resultado das operações realizadas nos meses que integram o quadrimestre de referência, o denominador é composto pelo fluxo de receitas correntes líquidas relativas aos últimos doze meses.

35. Feita essa contextualização preliminar, apresentam-se a seguir, de forma sintética, as principais informações dos Demonstrativos de Operações de Crédito constantes do RGF do 1º quadrimestre de 2014.

Tabela 4 – Demonstrativo das Operações de Crédito

(LRF, art. 55, inciso I, alínea d)

R\$ milhares

Especificação das Operações	Período de Contratação da Operação de Crédito	
	No quadrimestre em referência	No exercício de 2014
1. SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	300.261.729	300.261.729
Mobiliária	298.431.805	298.431.805
Interna	295.293.055	295.293.055
Refinanciamento	195.576.507	195.576.507
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	-	-
Demais Internas – Orçamentárias	94.300.157	94.300.157
Demais Internas – Extraorçamentárias (BNDES Trocas)	5.416.391	5.416.391
Externa	3.138.750	3.138.750
Refinanciamento	1.632.839	1.632.839
Demais Externas – Orçamentárias	1.505.911	1.505.911
Contratual	11.829.924	11.829.924
Interna	137	137
Abertura de Crédito	137	137
Externa	1.829.788	1.829.788
Abertura de Crédito – Orçamentárias	1.221.437	1.221.437
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	608.351	608.351
2. NÃO SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	-	-
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE EM % DA RCL	Valor	% sobre a RCL
3. Operações Vedadas	-	-
4. Amortização/Refinanciamento do Principal da Dívida ²	396.329.225	
5. Outras Operações Deduzidas do Limite	5.409.442	
(-) Cancelamento de títulos aceitos em leilões de troca	5.409.442	
(-) Aporte Bacen MP 435/20083	-	
Receita Corrente Líquida – RCL	678.292.443	
Limite (Resolução Senado Federal nº 48/2007)	406.975.466	60,00%
6. Total considerado para fins de limite = (1 + 3) – (4 + 5)	-101.476.938	0,00%

Fonte: RGF do 1º Quadrimestre de 2014.

1 Valores evidenciados em atendimento ao Acórdão 451/2009-TCU-Plenário.

2 Dedução conforme art. 7º, § 2º, inciso I, da RSF 48/2007, alterada pela RSF 41/2009.

3 Dedução conforme art. 7º, § 2º, inciso II, alínea **b**, da RSF 48/2007, alterada pela RSF 41/2009.

36. No 1º quadrimestre de 2014, o valor bruto das operações de crédito contratadas ficou em R\$ 300,3 bilhões, sendo R\$ 298,4 bilhões operações mobiliárias internas e externas, e R\$ 1,8 bilhão a título de operações contratuais externas.

37. Conforme evidenciado na tabela precedente, embora a União tenha contratado operações de crédito da ordem de R\$ 300,2 bilhões, foram deduzidos valores no total de R\$ 401,7 bilhões a título de amortização e refinanciamento da dívida, além de cancelamento de títulos utilizados nos chamados 'leilões de troca'.

38. Desse modo, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite de contratação de operações de crédito no período de janeiro a abril de 2014 é -R\$ 101 bilhões, ou seja, um valor negativo que anula completamente a lógica da fixação de limite de operações de crédito exigido constitucional e legalmente, inclusive para União. Em suma: não há, na prática, limite pela metodologia definida pela Resolução do Senado Federal 41/2009. A questão já foi contextualizada no TC 016.341/2013-9, objeto de deliberação no âmbito do Acórdão 3.652/2013-TCU-Plenário.

39. Por outro lado, chama atenção o fato de que, do total de operações contratuais de natureza externa realizadas no quadrimestre em referência, da ordem de R\$ 1,8 bilhão, R\$ 608,3 milhões (ou 33% das operações) refiram-se à assunção, reconhecimento e confissão de dívida. O restante diz respeito ao título ‘Abertura de Crédito-Orçamentárias’.

40. Da breve análise feita no Siafi, verifica-se que tal operação foi registrada pelo Comando da Marinha do Brasil (Órgão Superior 52.131), na conta 5.1.3.3.1.02.02, no valor de R\$ 608.350.811,25, em 8/1/2014, conforme peça eletrônica 36 destes autos.

41. O fato chama atenção porque o Comando da Marinha do Brasil gerencia projetos específicos que, em boa medida, são financiados por operações de crédito externas de valores significativos, os quais suscitam acompanhamento permanente, a exemplo do ‘Programa de Desenvolvimento de Submarinos’ (Prosub), previsto no Decreto 6.703/2008.

42. Tal Programa foi analisado no âmbito da auditoria de natureza operacional objeto do TC 027.921/2010-7, de caráter sigiloso, com vistas a preservar informações cuja divulgação poderia comprometer as estratégias de segurança e defesa nacional, razão pela qual não são tecidas maiores considerações nestes autos.

43. Em apertada síntese, o relatório destaca as implicações financeiras decorrentes de atraso nos pagamentos do Prosub motivados por insuficiência de recursos, além da inexistência de mecanismos formais para assegurar a execução orçamentária e financeira do referido Programa. Ressalta, ainda, as dificuldades na gestão dos limites de gasto e na conferência de prioridade ao Prosub, em função do nível de contingenciamento aplicado ao Comando da Marinha e das características de seu orçamento.

44. O trabalho contou com a participação da Semag, da Seaud e da SecexDefesa e resultou no Acórdão 1.039/2011-TCU-Plenário, o qual, por sua vez, recomendou aos Ministérios da Fazenda e Planejamento e à Casa Civil que: ‘avaliem, de forma sistemática, se o custo dos eventuais contingenciamentos aplicados sobre os investimentos ligados ao Prosub, que contam com recursos advindos de financiamentos externos, será efetivamente menor que os ganhos advindos do eventual incremento do resultado primário, no caso concreto, com a redução dos investimentos do Prosub’ (item 9.3.2), além de outras determinações, recomendações e alertas sobre questões que podem, em tese, estar na origem desses valores consignados no Demonstrativo de Operações de Crédito, com impacto na dívida pública da União.

45. Diante dos fatos, convém lembrar que, de acordo com o art. 29, § 1º, da LRF, equiparam-se à ‘operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16’. Esses dispositivos, por sua vez, exigem adequação orçamentária para realização de tais operações, sob pena de a assunção de despesa ou obrigação ser considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público por força do disposto no art. 15.

46. Na verdade, essa equiparação, com todos os controles específicos previstos na legislação vigente, visa garantir a observância dos pilares da gestão fiscal responsável previstos no art. 1º, § 1º, da LRF, que pressupõe **a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a dívidas consolidada e mobiliária, e operações de crédito.

47. Diante dos fatos apresentados, convém requerer esclarecimentos ao Comando da Marinha do Brasil e às Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF) sobre as reais causas da assunção, reconhecimento e confissão de dívida externa evidenciada no valor de R\$ 608,3 milhões no Demonstrativo de Operações de Crédito.

VI.3 – Das Garantias e Contragarantias de Valores

48. O outro importante mecanismo para controle do potencial endividamento da União diz respeito às garantias concedidas e respectivas contragarantias de valores recebidas pela União.



49. O art. 9º da RSF 48/2007 fixa o limite de 60% da RCL para o montante das garantias concedidas pela União em operações de crédito externo e interno. Já as contragarantias constituem exigência do §1º do art. 40 da LRF.

50. É importante frisar que a União poderá conceder garantias, constituindo essa uma faculdade e não uma obrigatoriedade para o ente federal. A concessão de garantias, porém, somente poderá ocorrer se os Poderes e órgãos autônomos dos entes beneficiários (estados, Distrito Federal e municípios) comprovarem o cumprimento das condicionantes fixadas pela Constituição, pela própria LRF e por resoluções do Senado Federal.

51. A garantia está condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência dos Poderes, órgãos e entidades do ente da Federação que a pleitear, relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas. Frise-se que a contragarantia exigida pela União a estado ou município consiste na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida, por força não apenas do §1º do art. 40 da LRF, mas do inciso IV e § 4º do art. 167 da Constituição, o que vem sendo observado pela União.

52. A tabela seguinte reúne os principais saldos acumulados, até o 1º quadrimestre de 2014, dos itens que integram o demonstrativo das garantias concedidas pela União, ao lado das respectivas contragarantias exigidas em valores.

Tabela 5 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

(LRF, arts. 40, § 1º e 55, inciso I, alínea c)

R\$ milhares

Especificação das Operações	Garantias		Contragarantias	
	Saldo do Exercício Anterior (2013)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2014	Saldo do Exercício Anterior (2013)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2014
1. Operações Externas	56.093.699	56.429.314	47.222.042	48.277.953
1.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	56.093.699	56.429.314	47.222.042	48.277.953
Organismos Multilaterais	51.448.377	52.206.369	43.148.145	44.570.326
Garantias a Estados, Municípios e Entidades Controladas	39.485.834	41.093.397	39.485.834	41.093.397
Garantias a Empresas Estatais Federais	11.962.543	11.112.972	3.662.310	3.476.929
Garantias a Empresas Privadas	0	0	0	0
Agências Governamentais	2.453.967	2.232.561	2.069.951	1.884.943
Bancos Privados	2.191.355	1.990.383	2.003.947	1.822.683
Outros Credores	0	0	0	0
1.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	0	0	0	0
2. Operações Internas	118.079.040	113.710.268	71.725.477	69.645.464
2.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	73.828.109	71.420.291	64.203.203	62.076.372
Bancos Estatais	53.011.964	62.076.372	53.011.964	62.076.372
Eletrobrás – Garantia à Itaipu Binacional	11.189.488	0	11.189.488	0
BNDES – Garantia à Itaipu Binacional	0	0	0	0
BNDES – Banco do Brasil (Contrato 508/PGFN/CAF, de 23/11/2009)	1.751	0	1.751	0
FGTS – BNDES (Contrato 433/PGFN/CAF, de 28/8/2008)	4.505.775	4.400.737	-	-
FI/FGTS-BNDES (Contrato s/n, DE 22/12/2008)	5.119.132	4.943.182	-	-
2.2. Outras Garantias Internas nos Termos da LRF	44.250.931	42.289.977	7.522.274	7.569.092
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	28.853.110	27.353.774	-	-
Garantia de Execução de Contrato/Devolução de Sinal	2.423.869	2.324.045	2.423.869	2.324.045
Lei 8.036/90 – Risco de Operações Ativas	4.357.760	4.499.376	4.357.760	4.499.376
EMGEA – MP 2.155, de 22/6/2001	7.133.900	6.661.421	-	-

Especificação das Operações	Garantias		Contragarantias	
	Saldo do Exercício Anterior (2013)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2014	Saldo do Exercício Anterior (2013)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2014
Demais Garantias Internas nos Termos da LRF	1.482.292	1.451.361	740.645	745.671
3. Total das Garantias Concedidas/Contragarantias (1 + 2)	174.172.739	170.139.582	118.947.519	117.923.417
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	656.094.218	678.292.443	-	-
5. % das Garantias Concedidas sobre a RCL (3 / 4)	26,55%	25,08%	-	-
6. Limite Fixado pela RSF nº 48/2007 (60%)	393.656.531	406.975.466	-	-
7. Dispensa de Contragarantia	-		55.225.219	52.216.165
Dispensa de Contragarantia – Interna	-	-	46.353.563	44.064.804
Dispensa de Contragarantia – Externa	-	-	8.871.656	8.151.361

Fonte: RGF do 1º Quadrimestre de 2014.

53. No período objeto desta análise, o saldo das garantias concedidas pela União totalizou R\$ 170,1 bilhões, o que representa 25% da RCL federal, patamar bem abaixo do limite fixado em 60%. Já o saldo das contragarantias totalizou R\$ 117,9 bilhões, dispensadas contragarantias no montante de R\$52,2 bilhões.

54. Em cumprimento ao Acórdão 1.051/2007-TCU-Plenário, o Poder Executivo evidencia, em notas explicativas do RGF, as dispensas de contragarantias referentes a contratos de seguro, bem assim de operações realizadas anteriores e também sob a vigência da Lei Complementar 101/2000, números essenciais para compreender o demonstrativo das garantias e contragarantias de valores.

55. É de se ressaltar que, de acordo com a nota consignada no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, nenhuma garantia foi honrada pela União, tampouco há processo de recuperação de haveres da União decorrentes da honra de aval externo.

VII. CONCLUSÃO

56. Após a análise das despesas com pessoal, realizada no item V, verifica-se que não houve, na esfera federal, nenhum órgão que tenha infringido os limites previstos no §1º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 14).

57. Com relação às exigências de publicação e de encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2014, em cumprimento aos arts. 54 e 55 da LRF e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), verificou-se que todos os órgãos cumpriram tempestivamente essa norma (item 4).

58. Com base em informações obtidas no sítio da internet da Caixa Econômica Federal, todos os órgãos disponibilizaram de forma tempestiva os Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN (itens 10 a 12).

59. Verificou-se a necessidade de solicitar esclarecimentos ao Comando da Marinha do Brasil e às Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento federal (SOF) sobre as reais causas da assunção, reconhecimento e confissão de dívida externa evidenciada no valor de R\$ 608,3 milhões no Demonstrativo de Operações de Crédito (item 47).

60. Ademais, verificou-se que os níveis de endividamento da União se apresentam compatíveis com os limites das dívidas mobiliária e consolidada líquida, constantes nos Projetos de Lei da Câmara 54/2009 e de Resolução do Senado 84/2007, respectivamente (item 31). Também foram observados os limites fixados pelo Senado Federal na RSF 48/2007 para o montante de operações de crédito e de garantias concedidas pela União (itens 38 e 53).

61. Entre os benefícios esperados decorrentes deste acompanhamento, destacam-se o aumento da transparência da gestão fiscal e a melhoria na apuração e divulgação das informações econômicas, financeiras e contábeis.



VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

62. Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos do Relatório de Gestão Fiscal em exame, propõe-se à egrégia Corte de Contas:

a. considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2014, em obediência aos seus arts. 54 e 55, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (item 4);

b. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2014 no SISTN por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (itens 10 a 12);

c. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 250, inciso II, e 258, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e em nome da gestão fiscal transparente preconizada pelo art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de quinze dias, o Comando da Marinha do Brasil e as Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF) informem a este Tribunal as reais causas da assunção, reconhecimento e confissão de dívida externa evidenciada no valor de R\$ 608,3 milhões no Demonstrativo de Operações de Crédito da União do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal referente ao 1º quadrimestre de 2014 (item 47);

d. considerar o endividamento da União compatível com os limites das dívidas mobiliária e consolidada, propostos pelo Presidente da República e em apreciação pelo Senado Federal, mediante os Projetos de Lei da Câmara dos Deputados 54/2009, e de Resolução do Senado Federal 84/2007, respectivamente (item 31);

e. considerar atendidos os limites previstos na Resolução do Senado Federal 48/2007, para o montante de operações de crédito (item 38) e de garantias concedidas pela União (item 53);

f. encaminhar cópias do relatório, do voto e acórdão que vierem a ser proferidos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

g. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Com a finalidade de verificar o cumprimento da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Semag acompanhou a publicação dos relatórios de gestão fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2014 de diversos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União.

2. As principais constatações da auditoria foram as seguintes:

a) todos os órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2014, em cumprimento aos arts. 54 e 55 da LRF e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais);

b) houve disponibilização tempestiva dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 1º quadrimestre de 2014 no SISTN por parte da totalidade dos órgãos listados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) foram cumpridos os limites prudencial e máximo previstos na LRF, referentes às despesas com pessoal dos três Poderes, do TCU e do MPU;

d) a relação despesa líquida com pessoal/receita corrente líquida, adotada como parâmetro de controle pela LRF, manteve-se praticamente estável em relação ao quadrimestre anterior, em cerca de 29%;

e) os níveis de endividamento da União se apresentam compatíveis com os limites das dívidas mobiliária e consolidada líquida, constantes nos Projetos de Lei da Câmara 54/2009 e de Resolução do Senado 84/2007, respectivamente;



f) foram observados os limites fixados pelo Senado Federal na RSF 48/2007 para o montante de operações de crédito e de garantias concedidas pela União.

3. A equipe de auditoria destacou o fato de que, do total de operações contratuais de natureza externa realizadas no quadrimestre em análise (aproximadamente R\$ 1,8 bilhão), cerca de 1/3 (R\$ 608,3 milhões) dizem respeito à assunção, reconhecimento e confissão de dívida, referente a uma operação registrada pelo Comando da Marinha na conta contábil 5.1.3.3.1.02.02 – “Operações de Crédito – Assunção Div” (peça 36).

4. Conforme assinalou a unidade técnica, os motivos desse lançamento devem ser melhor esclarecidos pelos órgãos envolvidos, considerando que o Comando da Marinha gerencia projetos de valores significativos, financiados por operações de crédito externo, que demandam acompanhamento permanente.

5. Um desses projetos é o Programa de Desenvolvimento de Submarinos, que já foi objeto de auditoria operacional por parte deste Tribunal, apreciada por meio do Acórdão 1.039/2011-Plenário. Naquele processo, foram levantados diversos problemas de ordem orçamentária e financeira referentes ao programa, que podem ter relação com os valores consignados no Demonstrativo de Operações de Crédito, com impacto na dívida pública da União.

6. Pertinente, portanto, a proposta da unidade técnica de que o Tribunal determine ao Comando da Marinha, à STN e à SOF que informem ao Tribunal as causas da assunção, reconhecimento e confissão de dívida externa evidenciada no valor de R\$ 608,3 milhões lançados no Demonstrativo de Operações de Crédito da União do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal referente ao 1º quadrimestre de 2014.

7. Considero adequado, ainda, determinar à Semag que, ao receber as informações decorrentes da determinação acima, as avalie e, se entender que elas demandam a adoção de algum tipo de medida específica por parte do Tribunal, dê o encaminhamento pertinente à matéria.

ACÓRDÃO Nº 2378/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.015/2014-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público Federal; Presidência da República (vinculador); Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam do acompanhamento da publicação dos relatórios de gestão fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2014.

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

9.1 considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2014, em obediência aos seus arts. 54 e 55, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;



9.2 considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2014 no SISTN por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.3 considerar o endividamento da União compatível com os limites das dívidas mobiliária e consolidada, propostos pelo Presidente da República e em apreciação pelo Senado Federal, mediante os Projetos de Lei da Câmara dos Deputados 54/2009, e de Resolução do Senado Federal 84/2007, respectivamente;

9.4 considerar atendidos os limites previstos na Resolução do Senado Federal 48/2007, para o montante de operações de crédito e de garantias concedidas pela União;

9.5 determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 250, inciso II, e 258, inciso I, do Regimento Interno do TCU, em nome da gestão fiscal transparente preconizada pelo art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 15 (quinze) dias, o Comando da Marinha do Brasil e as Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF) informem a este Tribunal os motivos da assunção, reconhecimento e confissão de dívida externa evidenciada no valor de R\$ 608,3 milhões no Demonstrativo de Operações de Crédito da União do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal referente ao 1º quadrimestre de 2014;

9.6 determinar à Semag que:

9.6.1 ao receber as informações decorrentes da determinação contida no item 9.5, as avalie e, se entender que elas demandam a adoção de algum tipo de medida específica por parte do Tribunal, dê o encaminhamento pertinente à matéria;

9.6.2 archive os presentes autos, após a adoção das providências descritas no subitem 9.6.1 acima.

9.7 dar ciência deste acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2378-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 019.588/2011-9

Apenso: TC 031.713/2010-6.

Natureza: Embargos de Declaração.

Unidade: Secretaria de Saúde do Estado da Paraíba (SES/PB).

Recorrente: Waldson Dias de Souza.

Advogado constituído nos autos: Francisco das Chagas Ferreira, OAB/PB 18.025.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DAS CONTRADIÇÕES APONTADAS. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Waldson Dias de Souza em face do Acórdão 1.796/2014-Plenário, que deu provimento parcial ao pedido de reexame por ele manejado contra o Acórdão 1.154/2013-Plenário.



2. O presente processo trata de relatório de auditoria realizada na Secretaria de Saúde do Estado da Paraíba, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais repassados àquele estado no Programa de Medicamento Excepcionais.

3. Mediante o Acórdão 1.154/2013-Plenário, o Tribunal aplicou multas aos Sr^{es} Waldson Dias de Souza, Geraldo de Almeida Cunha Filho e José Maria de França, Secretários de Saúde do Estado da Paraíba em diferentes períodos, em função da constatação das seguintes irregularidades:

a) insuficiência de justificativa e/ou fundamentação legal para a realização de dispensa ou inexigibilidade de licitação para aquisição de medicamentos do componente especializado da assistência farmacêutica, contrariando as disposições contidas no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e nos arts. 2º e 24 da Lei 8.666/93;

b) realização de compras sem o devido processo licitatório, ocorrência que configura irregularidade, em virtude do descumprimento das disposições contidas no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e arts. 2º e 3º da Lei 8.666/93;

c) ausência ou precariedade do registro e controle de estoque da SES/PB, o que constitui descumprimento de determinação exarada por este Tribunal, conforme item 9.8 do Acórdão 967/2004-Plenário;

d) inexistência de mecanismos externos implementados pelos gestores da SES/PB para fiscalizar a atuação do setor responsável pelo registro e controle de estoque de medicamentos do CEAF, ocorrência que constitui descumprimento das disposições previstas nos arts. 87 e 88 do Decreto-Lei 200/67;

e) ausência de planejamento das aquisições de medicamentos do CEAF, acarretando descontinuidade na dispensação de fármacos, ocorrência que configura descumprimento das disposições contidas no art. 40 da Portaria 2577/2006 e arts. 45 e 46 da Portaria 2981/2009, ambas expedidas pelo Ministério da Saúde, além de desatendimento de determinação contida no Acórdão TCU 967/2004-Plenário;

f) não atendimento de itens constantes de ofícios de requisição oriundos da equipe de auditoria, que ocasionou obstáculo ao regular desenvolvimento da fiscalização empreendida na SES/PB, caracterizando descumprimento das disposições contidas no art. 42 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

4. Destaque-se que ao Sr. Waldson foi atribuída responsabilidade pelas seis irregularidades acima mencionadas, enquanto que aos Sr^{es} Geraldo e José Maria foram imputadas as irregularidades apontadas nas letras ‘c’, ‘d’ e ‘e’.

5. À época da análise do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Waldson, foi excluída sua responsabilidade pelas irregularidades apontadas nas letras ‘a’ e ‘b’ do item 3 deste voto. Em função disso, foi reduzida a multa a ele aplicada, de R\$ 20.000,00 para R\$ 15.000,00, conforme Acórdão 1.796/2014-Plenário, ora embargado.

6. Em suma, o Sr. Waldson alega que teria havido contradição na deliberação embargada, uma vez que o Sr. Mário Toscano foi sancionado com multa de R\$ 8.000,00, por ter ficado à frente da SES/PB por apenas 3 meses, enquanto o embargante sofreu aplicação de multa de R\$ 20.000,00, apesar de só ter ficado 4 meses a mais como Secretário de Saúde. A contradição residiria na falta de proporcionalidade da multa aplicada. Assevera, ainda, que na análise do pedido de reexame, foi excluída sua responsabilidade em relação a 2 irregularidades inicialmente apontadas, mas que isso só teria acarretado uma pequena redução da multa.

7. Diante do exposto, o embargante requer que a contradição apontada seja sanada, reduzindo-se ainda mais a multa aplicada.

É o Relatório.

VOTO



Os presentes embargos devem ser conhecidos, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade pertinentes à espécie.

2. O principal argumento utilizado pelo embargante é que teria havido contradição, ante a ausência de proporcionalidade entre a sanção aplicada a ele e ao Sr. Mário Toscano, que teria sido apenado com multa de R\$ 8.000,00, apesar de ter ficado apenas quatro meses a menos à frente da SES/PB do que o embargante.

3. Inexiste a citada contradição. Na verdade, os próprios pressupostos utilizados nos embargos não têm fundamento. O Sr. Mário Toscano foi ouvido inicialmente em audiência, na fase inicial do processo, mas não teve qualquer penalidade a ele aplicada. As justificativas que ele apresentou foram acolhidas, conforme consta do item 9.1 do Acórdão 1.154/2013-Plenário, pelos motivos expostos no item 14 do voto condutor proferido pelo Relator **a quo**:

“14. Consta do acima relatado que o Sr. Mário Toscano de Brito Filho exerceu o cargo de Secretário de Saúde no período de 03/01/2011 a 11/03/2011. Em razão do pequeno tempo disponível para resolver as irregularidades remanescentes a ele atribuídas, relativas: à ausência ou precariedade do registro e controle de estoque, à inexistência de mecanismos externos implementados para fiscalizar a atuação do setor responsável pelo registro e controle de estoque de medicamentos e à ausência de planejamento das aquisições de medicamentos; deixo de aplicar-lhe a multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.”

4. Como o Sr. Mário Toscano não foi apenado pelo Tribunal, sua situação sequer foi tratada à época da apreciação do pedido de reexame interposto pelo Sr. Waldson. Assim, revela-se materialmente impossível que tenha havido a contradição apontada pelo embargante.

5. Quanto à alegação de que a redução da multa a ele aplicada teria sido pequena (de R\$ 20 mil para R\$ 15 mil), ante o reconhecimento da inexistência de responsabilidade do Sr. Waldson por duas das seis irregularidades apontadas inicialmente, não assiste razão ao embargante em tal argumento. O fato de ter sido afastada sua responsabilidade por duas das seis irregularidades que motivaram sua condenação inicial não faz com que a redução de sua multa tenha de ocorrer na mesma proporção matemática. Tanto no julgamento inicial do processo, quanto na apreciação do pedido de reexame, ficou claro que o não atendimento, sem justificativas plausíveis, a diversos itens constantes dos ofícios de requisição da equipe de auditoria do Tribunal, constituiu conduta especialmente reprovável, conforme registrei no voto que conduziu à prolação do acórdão ora embargado:

“3. Particularmente grave foi a conduta do recorrente de não atender, mesmo após a concessão das prorrogações requeridas, às solicitações feitas pela equipe de auditoria. Apesar de afirmar que não agiu como “má-fé ou desdém”, o fato é que diversas solicitações não foram atendidas, sem que tivessem sido apresentadas justificativas consistentes para tal. Esse foi um grande fator limitador para a auditoria, conforme registrado pela equipe [...]”

6. Dessa forma, é natural que essa irregularidade tenha tido maior influência na gradação da multa aplicada. Não tendo sido ela afastada em grau recursal, é pertinente que a redução da multa aplicada ao responsável, de 25%, tenha sido inferior ao que teria ocorrido caso todas as seis irregularidades que motivaram a aplicação da multa tivessem o mesmo “peso” (neste caso, a multa seria reduzida em 33,33%, para cerca de R\$ 13.333,00).

7. Assim, não estando presentes as contradições apontadas, estes embargos devem ser rejeitados.

ACÓRDÃO Nº 2379/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.588/2011-9.

1.1. Apenso: 031.713/2010-6

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

3. Recorrente: Waldson Dias de Souza (CPF 028.578.024-71).

4. Unidade: Secretaria de Saúde do Estado da Paraíba (SES/PB)

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz



- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogado constituído nos autos: Francisco das Chagas Ferreira, OAB/PB 18.025.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Wadson Dias de Souza em face do Acórdão 1.796/2014-Plenário, que deu provimento parcial ao pedido de reexame por ele manejado contra o Acórdão 1.154/2013-Plenário, reduzindo a multa a ele aplicada de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

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

9.1 conhecer dos presentes Embargos de Declaração, nos termos dos arts. 32 e 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2 dar ciência deste acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao embargante.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2379-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 575.332/1996-4

Apenso: TC 575.677/1996-1.

Natureza: Embargos de Declaração.

Unidade: Hospital Federal do Andaraí.

Recorrente: Paulo César Chagas Lessa.

Interessados: Ex^{mo} Sr. João Paulo Fernandes Pontes, Juiz de Direito da 4ª Vara Cível; Hospital Federal do Andaraí; Mario Reis Xavier Junior; Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelionato da Oitava Circunscrição da Comarca da Capital – RJ; Ubiratan José de Miranda Costa.

Advogados constituídos nos autos: Flávio Lessa Beraldo Magalhães (OAB/RJ 85315); Marcio Luiz de Campos Mathias (OAB/RJ 83.678).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS AO ACÓRDÃO 1862/2014-PLENÁRIO, QUE TRATOU DE VÍCIO PROCESSUAL SUSCITADO APÓS JULGAMENTO DE RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS. SOLIDARIEDADE PASSIVA É UM BENEFÍCIO CONFERIDO AO CREDOR. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO. CIÊNCIA AO RECORRENTE.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo César Chagas Lessa contra o Acórdão 1862/2014-Plenário que declarou, de ofício, a nulidade da citação da empresa Arki Serviços de Segurança Ltda. e a excluiu da responsabilidade pelo débito de que trata o item 9.4 do Acórdão



2.902/2009-Plenário (recurso de revisão interposto pelo MP/TCU, em face do Acórdão 388/2001 – Segunda Câmara).

2. No citado recurso de revisão, o ora embargante foi condenado solidariamente com a empresa Arki Serviços de Segurança Ltda. ao recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, da quantia de R\$ 93.891,03 (noventa e três mil oitocentos e noventa e um reais e três centavos).

3. Antes da execução da referida decisão condenatória, detectou-se vício na citação da empresa em questão, cuja falência foi declarada em 16/6/2003, o que levou o Tribunal a excluí-la da responsabilidade pelo débito com a declaração de nulidade da citação.

4. Irresignado, o embargante alega omissão do Acórdão 1862/2014-Plenário pela “não observância da norma legal prevista no artigo 16, da Lei nº 8.443/1992, que em seu parágrafo único determina que o terceiro contratante terá fixada a responsabilidade solidária nos casos de danos ao erário por ato de gestão antieconômica”.

5. Adicionalmente, afirma ser injusta sua condenação, pois teria sido a empresa quem, de fato, “se beneficiou dos valores, é que, independentemente de qualquer culpa, deveria indenizar a União, afastando-se o enriquecimento sem causa em detrimento dos cofres públicos”.

6. Por último, alega que “a não citação da empresa Arki e anulação do acórdão apenas em face dela, importa em prejuízo ao embargante não só pelo fato de afastar o responsável solidário pelo débito, com comunhão pelo pagamento do débito, como porque o Regimento Interno desse Colendo Tribunal de Contas, em seus artigos 161 e 281, preveem que havendo mais de um responsável pelo mesmo fato a defesa ou o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos”.

Desse modo, requer que sejam suprimidas as omissões e contradições apontadas com a consequente a anulação do Acórdão 2.902/2009-Plenário e a correta citação da empresa Arki Serviços de Segurança Ltda.

É o Relatório.

VOTO

Conforme consignado no relatório precedente, os presentes Embargos de Declaração foram opostos pelo Sr. Paulo César Chagas Lessa contra o Acórdão 1862/2014-Plenário, que declarou, de ofício, a nulidade da citação da empresa Arki Serviços de Segurança Ltda. e a excluiu da responsabilidade pelo débito de que trata o item 9.4 do Acórdão 2.902/2009-Plenário (recurso de revisão interposto pelo MP/TCU em face do Acórdão 388/2001 – Segunda Câmara). No citado recurso o embargante teve suas contas julgadas irregulares e foi condenando, solidariamente, com a empresa Arki Serviços de Segurança Ltda. ao recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, da quantia de R\$ 93.891,03 (noventa e três mil, oitocentos e noventa e um reais e três centavos).

2. De início, cabe conhecer do recurso por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, I, e 33 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

3. Em sua peça recursal, o embargante argumenta, em síntese: a) omissão do Acórdão 1862/2014-Plenário pela “não observância da norma legal prevista no artigo 16, da Lei nº 8.443/1992, que em seu parágrafo único determina que o terceiro contratante terá fixada a responsabilidade solidária nos casos de danos ao erário por ato de gestão antieconômica”; b) ser injusta sua condenação, pois teria sido a empresa quem, de fato, “se beneficiou dos valores, é que, independentemente de qualquer culpa, deveria indenizar a União, afastando-se o enriquecimento sem causa em detrimento dos cofres públicos”; c) que “a não citação da empresa Arki e anulação do acórdão apenas em face dela, importa em prejuízo ao embargante não só pelo fato de afastar o responsável solidário pelo débito, com comunhão pelo pagamento do débito, como porque o Regimento Interno desse Colendo Tribunal de Contas, em seus artigos 161 e 281, preveem que havendo mais de um responsável pelo mesmo fato a defesa ou o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos”.



4. Por ocasião dos argumentos apresentados pelo embargante, cabe afirmar que o instituto da solidariedade passiva é um benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um, de alguns ou de todos os devedores, parcial ou totalmente, o pagamento da integralidade da dívida, não havendo óbice algum a que este Tribunal, na impossibilidade de imputar débito a um dos responsáveis, atribua responsabilidade exclusivamente aos demais devedores solidários, aos quais facultam, se assim entenderem, entrar com a ação judicial regressiva admissível.

5. No mais, nota-se que o embargante intenta promover a rediscussão do mérito do julgado recorrido, o que não é cabível em sede de embargos, visto que, nos termos do art. 287 do RI/TCU, cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

6. A esse respeito, vale dizer que sanar uma obscuridade representa esclarecer partes do texto que tenham sido redigidas de modo pouco inteligível, confusas, vagas ou mal definidas, de modo a prejudicar a clareza da redação do julgado, tornando-o de difícil compreensão, a ponto de permitir dúvida que prejudique a sua aplicação.

7. Quanto à contradição, a jurisprudência deste Tribunal e dos Tribunais Superiores está consolidada no sentido de que ela deve estar contida nos termos da própria decisão embargada, caso se observe posições inconciliáveis entre si na mesma motivação ou entre proposições da parte decisória, revelando incompatibilidade entre capítulos do **decisum** atacado (Relatório, Voto e Acórdão) ou, ainda, entre alguma proposição enunciada nas razões de decidir e o acórdão.

8. Assim, não se configura, pois, pressuposto dos Embargos de Declaração suposta contradição entre o acórdão embargado e o ordenamento jurídico, a doutrina, a jurisprudência, as peças do processo ou mesmo outras deliberações adotadas pelo Tribunal. A esse propósito, ver os Acórdãos do TCU: 597/2007, 295/2009, 5.839/2010, 3.074/2011 e 3.493/2011, da 1ª Câmara, 2.422/2006 e 3.196/2007, da 2ª Câmara e 463/2007, 496/2010 e 1.031/2011, do Plenário, e do STF: RE 174.144 ED/RS e RHC 79.785 ED/RJ.

9. No que diz respeito à omissão, esta é caracterizada pela ausência de pronunciamento do relator sobre a matéria que deveria ter sido apreciada no julgado embargado, em especial sobre ponto ou questão suscitada pelas partes ou que deveria o próprio relator apreciar de ofício.

10. Uma vez evidenciado que os argumentos apresentados pelo embargante não sustentam nenhuma omissão, contradição ou obscuridade a ser sanada nos termos do Acórdão 1862/2014-Plenário, nota-se apenas a intenção de rediscussão do mérito da matéria já decidida neste processo, o que é incabível na via estreita dos Embargos de Declaração, segundo reconhecido pela jurisprudência deste Tribunal – Acórdãos 92/2004 e 328/2004, ambos de Plenário – bem como da Corte Constitucional – RE 327.376/PR, DJ 12/6/2002; AI 423.108 AgR-ED/DF, DJ 18/2/2005; AI 455.611 AgR-ED/RS, DJ 18/2/2005; e AI 488.470 AgR-ED/RS, DJ 18/2/2005.

Isso posto, são improcedentes estes embargos, razão pela qual voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2380/2014 – TCU – Plenário

1. Processo TC 575.332/1996-4.

1.1. Apenso: 575.677/1996-1

2. Grupo II – Classe I Embargos de declaração (Tomada de Contas)

3. Interessados /Recorrentes:

3.1. Interessados: Exmº Sr. João Paulo Fernandes Pontes, Juiz de Direito da 4ª Vara Cível (430.013.787-00); Hospital Federal do Andaraí (00.394.544/0201-00); Mario Reis Xavier Junior (343.534.297-87); Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelionato da Oitava Circunscrição da Comarca da Capital – RJ (30.918.833/0001-05); Ubiratan Jose de Miranda Costa (203.765.297-68)

3.2. Recorrente: Paulo César Chagas Lessa (207.396.567-91).

4. Unidade: Hospital Federal do Andaraí.



5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ).
8. Advogado constituído nos autos: Flávio Lessa Beraldo Magalhães (OAB/RJ 85315); Marcio Luiz de Campos Mathias (OAB/RJ 83.678).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo César Chagas Lessa contra o Acórdão 1862/2014-Plenário, que declarou, de ofício, a nulidade da citação da empresa Arki Serviços de Segurança Ltda. e a excluiu da responsabilidade pelo débito de que trata o item 9.4 do Acórdão 2.902/2009-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU, em:

- 9.1. conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo César Chagas Lessa, negar-lhes provimento e manter inalterada a deliberação embargada;
- 9.2. dar ciência do presente acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam ao embargante;
- 9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2380-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 011.248/2014-9

Natureza: Relatório de Levantamento

Unidade: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Interessado: Tribunal de Contas da União

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: FISC ASSISTÊNCIA SOCIAL. RELATÓRIO SISTÊMICO DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL. LEVANTAMENTO SOBRE DESTINOS DOS RECURSOS ATINENTES À FUNÇÃO. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DE INDICADORES

DE DESEMPENHO. ACOMPANHAMENTO DE QUESTÕES SENSÍVEIS DA ÁREA PENDENTES DE RESOLUÇÃO. NECESSIDADE DE CONTROLE SOBRE A SUSTENTABILIDADE FISCAL DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA, BEM COMO SOBRE MEDIDAS TENDENTES A CRIAR “PORTAS DE SAÍDA” DOS REFERIDOS PROGRAMAS. APRESENTAÇÃO DE CONSTATAÇÕES DO TRIBUNAL SOBRE A EFICIÊNCIA DA GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO



Trata-se de Relatório Sistemático da Função Assistência Social (FISC Assistência Social) realizado com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Assistência Social e a atuação do TCU.

2. A fiscalização foi conduzida pela SecexPrevidência durante o mês de maio deste ano e recaiu, essencialmente, sobre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, órgão responsável, em âmbito federal, pela Função Assistência Social.

3. A SecexPrevidência, após analisar os comentários do gestor sobre seu relatório preliminar (peça 18), elaborou o seguinte Relatório Sistemático da Função Assistência Social (peça 19):

“Apresentação

1. O Relatório Sistemático da Função Assistência Social (FISC Assistência Social) tem como objetivo oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Assistência Social e a atuação do TCU. Os relatórios, bem como suas futuras edições, permitirão o acompanhamento das ações governamentais e de controle externo nas políticas públicas da Assistência Social.

2. Para tanto, o relatório foi estruturado em cinco capítulos: (i) onde estão sendo aplicados os recursos da Assistência Social; (ii) como está o acompanhamento da Assistência Social; (iii) o que precisa ser resolvido; e (iv) o que o TCU constatou em 2014.

3. No primeiro capítulo, serão abordados os números orçamentários e financeiros da Assistência Social, em especial aos gastos da função com os principais programas de governo: Bolsa Família, Fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e Segurança Alimentar e Nutricional.

4. Na sequência, o capítulo dois traz um acompanhamento da Assistência Social, com análise do alcance dos objetivos e metas das principais políticas da área, inclusive comportando uma avaliação crítica dos indicadores dos programas pertinentes presentes no Plano Plurianual e nos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas do MDS.

5. O terceiro capítulo aborda o que precisa ser resolvido na área, em especial, temas como os processos de concessão, manutenção e supervisão da Rede Privada de Assistência Social no Brasil, e a sustentabilidade fiscal do Programa Bolsa Família e dos Benefícios de Prestação Continuada.

6. O quarto capítulo cuida das constatações do TCU em fiscalizações, com destaque para o tema “Governança do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. Nessa parte do relatório, aborda-se as seguintes dimensões de governança: a) estrutura institucional e funcional; disponibilidade de recursos em função dos objetivos; c) planos que orientam a execução; d) coerência e coordenação intergovernamental e intragovernamental; e) sistemas de monitoramento e avaliação; f) controles e gestão de riscos. Ademais, o capítulo aborda a vigilância e a eficiência da rede SUAS.

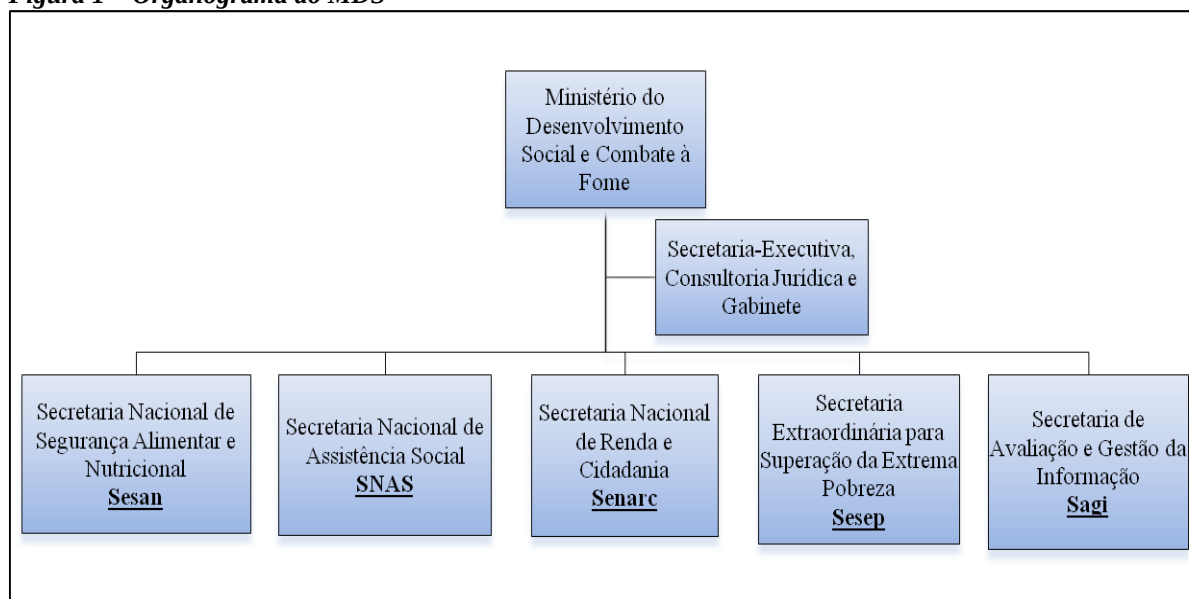
7. Por fim, salienta-se que, em 17/6/14, o MDS tomou ciência do relatório preliminar (peça 3). O Ministério se manifestou em 31/7/14 (peça 15) e 5/8/14 (peça 16). Em razão da formatação do relatório sistemático, a análise dos comentários do gestor foi efetivada em anexo (peça 18).

Introdução

8. Em âmbito federal, a Função Assistência Social, atualmente, é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O MDS foi instituído pela Medida Provisória 163, de 23/1/2004, convertida na Lei 10.869, de 13/5/2004, e reuniu as atribuições de três estruturas governamentais extintas: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa); Ministério da Assistência Social (MAS); e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.

9. O MDS é o órgão responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e da renda de cidadania no país. Para a execução das políticas de sua competência, a estrutura organizacional do Ministério é a seguinte: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc); Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep); e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). O Organograma a seguir demonstra a estrutura organizacional do Ministério.

Figura 1 – Organograma do MDS



Fonte: Elaboração própria

Capítulo 1 - Onde estão sendo aplicados os recursos da Assistência Social

Função Assistência Social

10. A Assistência Social é reconhecida constitucionalmente como direito do cidadão e dever do Estado, instituída como política pública não contributiva, integrante da seguridade social, juntamente com os direitos relativos à saúde e à previdência. Através de políticas sociais ou de mecanismos de transferência de renda, a União exerce papel especial no combate à pobreza e à desigualdade social. Os estados e municípios são encarregados das atividades de prestação de serviços socioassistenciais, enquanto que à União compete regular tais atividades, financiar e criar instrumentos de incentivo para o bom funcionamento do sistema de assistência social.

11. Em termos orçamentários, a Função 08 – Assistência Social compreende as seguintes Subfunções: 241 – Assistência ao Idoso, 242 – Assistência ao Portador de Deficiência, 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente e 244 – Assistência Comunitária, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento de 2014 (Secretaria de Orçamento Federal / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). De outra forma, a Função compreende as políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Transferência de Renda, coordenadas pelo MDS.

12. O conceito de função de governo, que é o maior nível de agregação orçamentária setorial de políticas públicas, será utilizado de forma recorrente neste capítulo. A 0 demonstra um comparativo entre os gastos de governo nas diversas funções, considerando a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Tabela 1 – Despesa empenhada por função de governo, em R\$ milhões

<i>Função</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2013/2012</i>	<i>Representatividade (2013)</i>
Previdência Social	400.075	446.135	11,51%	47,32%
Saúde	79.917	85.304	6,74%	9,05%
Educação	72.576	82.252	13,33%	8,72%
Trabalho	42.502	66.150	55,64%	7,02%
Assistência Social	56.634	64.647	14,15%	6,86%
Defesa Nacional	36.977	37.796	2,22%	4,01%
Judiciária	24.381	25.741	5,58%	2,73%
Administração	22.149	21.966	-0,83%	2,33%
Transporte	22.414	20.903	-6,74%	2,22%
Agricultura	16.474	20.492	24,39%	2,17%
Ciência e Tecnologia	7.811	10.740	37,50%	1,14%
Segurança Pública	8.647	9.109	5,34%	0,97%
Organização Agrária	5.836	7.559	29,52%	0,80%
Gestão Ambiental	5.530	6.595	19,26%	0,70%
Legislativa	6.054	6.580	8,69%	0,70%
Comércio e Serviços	3.961	4.994	26,08%	0,53%
Urbanismo	4.722	4.832	2,32%	0,51%
Essencial à Justiça	4.020	4.648	15,61%	0,49%
Saneamento	2.654	2.953	11,27%	0,31%
Cultura	1.905	2.408	26,41%	0,26%
Desporto e Lazer	1.257	2.317	84,35%	0,25%
Indústria	2.175	2.241	3,04%	0,24%
Relações Exteriores	2.314	2.193	-5,21%	0,23%
Direitos da Cidadania	1.330	1.532	15,22%	0,16%
Comunicações	1.096	1.434	30,87%	0,15%
Energia	796	1.027	29,04%	0,11%
Habitação	565	207	-63,41%	0,02%
Total	1.839.795	1.930.337	4,92%	-

Fonte: SigaBrasil.

1. Nos cálculos, foram excluídos os gastos com Encargos Especiais que, em 2013, atingiram R\$ 987,5 bilhões, ou seja, 51,16% do total.

Elaboração: TCU/SecexPrevidência

13. Percebe-se a enorme participação da função Assistência Social que, em 2013, incluindo-se os gastos Encargos Especiais – que engloba as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra¹–, representou 3,35% do total do gasto, ou seja, R\$ 64,64 bilhões.

14. Por outro lado, excluindo-se os gastos com Encargos Especiais, em 2013, a Função Assistência Social, ficou em quinto lugar no ranking de gasto do governo, representando 6,86% do total. Ao comparar 2012 e 2013, o gasto com a função aumentou cerca de R\$ 8,01 bilhões (14,15%),

1.

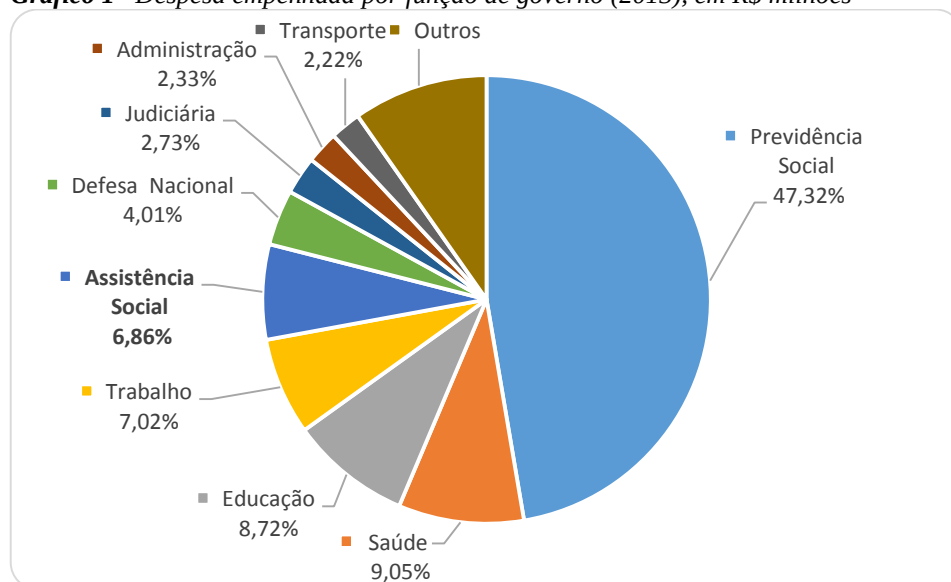
2.

¹ Conforme Manual Técnico de Orçamento – MTO

próximo da média da variação dos gastos que foi de 14,88%, considerando os aumentos e reduções das funções.

15. As despesas com a Função Assistência Social também podem ser observadas no 0, abaixo, que traz a composição das despesas da União entre suas diferentes áreas.

Gráfico 1 – Despesa empenhada por função de governo (2013), em R\$ milhões



Fonte: SigaBrasil

1. Excluindo-se os Encargos Especiais

16. Nota-se que as despesas com a Função Assistência Social somente foram menores que as das seguintes funções de governo: Previdência Social, Saúde, Educação e Trabalho.

Renúncia de Receitas no Setor de Assistência Social

17. Além dos gastos realizados diretamente com os programas da função assistência social, as entidades privadas, que atendam a determinados critérios estabelecidos por lei, podem usufruir de isenções fiscais, concedidas pela União, relacionadas a contribuições para a seguridade social.

18. A projeção do gasto tributário relativo à função Assistência Social para 2013 pode ser observada no Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2013 (BRASIL. 2012. Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2013 (Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2013/DGT2013.pdf>. Acesso em 14/06/2014).

19. As entidades privadas que possuem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), além de outros requisitos legais, são isentas de contribuições para a seguridade social, nos termos do art. 195 da Constituição Federal. Essas entidades, ademais, possuem prioridade na celebração de convênios com o poder público. Além do MDS, os Ministérios da Saúde e Educação também podem conceder o Cebas. A Secretaria da Receita Federal - SRF/MF detalha a projeção do Gasto Tributário da Função Assistência Social conforme demonstra a Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Projeção do Gasto Tributário, em R\$ milhões (2013)

Gasto Tributário da Função Assistência Social	R\$
Doações a Entidades Civis Sem Fins Lucrativos	186,99

Entidades Sem Fins Lucrativos - Associação Civil	2.148,36
Entidades Sem Fins Lucrativos - Filantrópica	1.118,88
Deficiente Físico	140,50
Cadeira de Rodas e Aparelhos	127,30
Declarantes com 65 anos ou mais - IRPF	4.232,15
Total	7.954,17

Fonte: SRF/MF

Desempenho da Função Assistência Social

20. Desde 2001, o Congresso Nacional vem autorizando mais recursos para as políticas de assistência social no Orçamento Geral da União (OGU). A capacidade operacional do órgão responsável pela execução dessas políticas, atualmente o MDS, também acompanham os aumentos contínuos dos recursos orçamentários, em especial, devido às políticas de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família, os Benefícios de Prestação Continuada e as Transferências Fundo a Fundo. Esse quadro pode ser demonstrado na 0.

Tabela 3 - Execução orçamentária da Função Assistência Social, em R\$ milhões

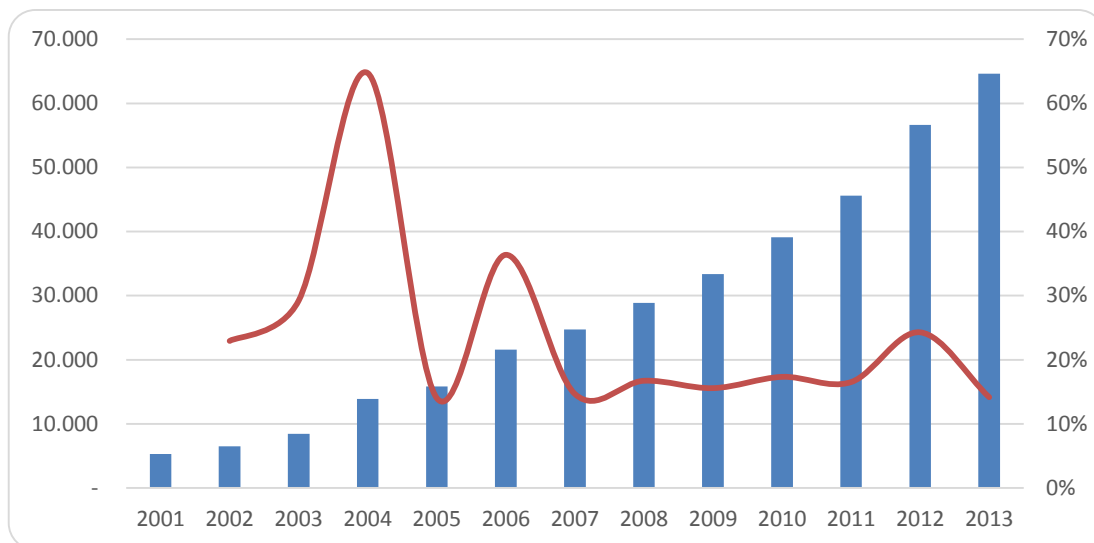
Exercício	Dotação autorizada	Empenhado	%	Liquidado	%	Pago	%
2001	5.485	5.298	97	5.298	97	5.026	92
2002	6.611	6.513	99	6.513	99	6.124	93
2003	9.240	8.416	91	8.416	91	7.778	84
2004	14.337	13.863	97	13.863	97	13.598	95
2005	16.062	15.806	98	15.806	98	15.571	97
2006	22.597	21.555	95	21.555	95	21.286	94
2007	24.864	24.714	99	24.714	99	24.503	99
2008	29.116	28.845	99	28.845	99	28.451	98
2009	34.329	33.336	97	33.336	97	32.961	96
2010	39.428	39.112	99	39.112	99	38.693	98
2011	45.965	45.571	99	45.571	99	44.847	98
2012	58.243	56.634	97	55.327	95	53.874	92
2013	66.100	64.647	98	62.290	94	60.739	92
Total	372.378	364.309	98	360.647	97	353.454	95

Fonte: SigaBrasil

(1) Percentuais calculados em relação ao valor empenhado

21. Na quase totalidade dos anos, o empenho, a liquidação e os valores pagos da função superaram 90% do valor autorizado. Nota-se que, ao longo dos últimos 13 anos, a política de Assistência Social no Brasil tem recebido incrementos contínuos, sendo que, nesse período (de 2001 a 2013), foram empenhados cerca de R\$ 364,31 bilhões, dos quais 98,99% foram liquidados e 97,02% pagos. O 0, a seguir, demonstra esse crescimento.

Gráfico 2 – Despesa empenhada da Função Assistência Social (2001 a 2013), em milhões



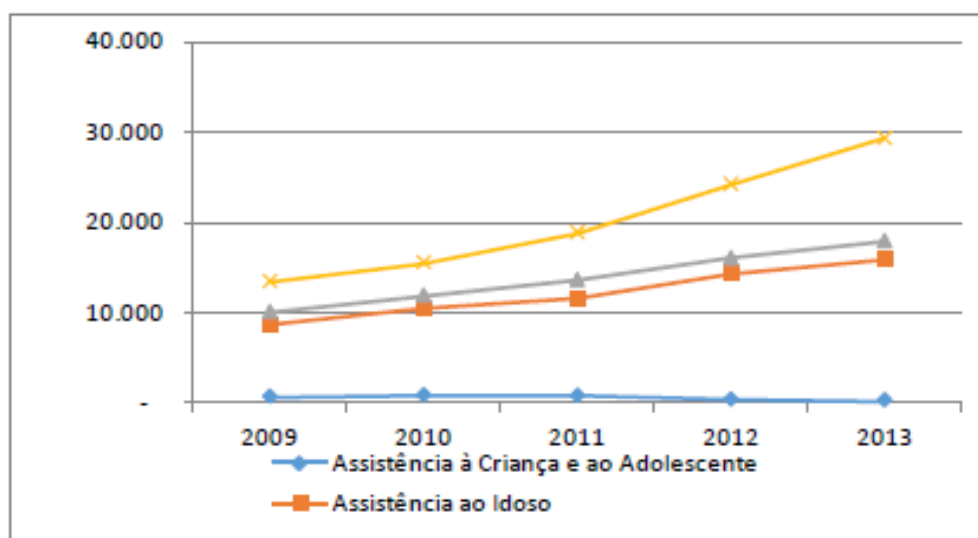
Fonte: SigaBrasil

22. Considerando os valores empenhados, entre 2001 e 2013, o montante da Função se elevou cerca de 1.220%. Nesse período, a média de variação, representada no gráfico acima pela linha laranja, foi de 23,87% de um ano para o outro, sendo que houve grandes aumentos em 2004 (65%) e 2006 (36%). Os anos de 2005 e 2013 foram os períodos em que houve menor variação, ou seja, 14%.

Subfunções Típicas da Assistência Social

23. A execução orçamentária das subfunções típicas que compõe a Assistência Social, no exercício de 2013, está apresentada no gráfico a seguir. Atualmente, as subfunções Assistência ao Idoso e Assistência ao Portador de Deficiência estão associadas ao Programa Temático Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social.

Gráfico 3 – Execução da Função Assistência Social, em milhões



Fonte: TCU – STN e Dest e consultas ao Siafi

24. Essas alocações orçamentárias não devem levar à conclusão precipitada de que poucos recursos são alocados para crianças e adolescentes, dado que apesar dos recursos do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada serem distribuídos majoritariamente para adultos, eles podem em parte ser dispendidos com gastos relacionados à criança e a adolescentes. Para se ter uma ideia mais acurada da destinação dos recursos deve ser realizado estudos de incidência dos gastos.

25. A grande elevação dos valores associados à subfunção Assistência Comunitária é decorrente da agregação dos recursos do Programa Bolsa Família. As subfunções Assistência ao Idoso e Assistência ao Portador de Deficiência demonstram evolução crescente dos valores liquidados durante os últimos cinco exercícios.

26. Ademais, deve-se esclarecer que as subfunções foram definidas por meio da Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) n. 42/1999, com os gastos orçamentários da assistência social alocados pelo seguinte público alvo: idoso, portador de deficiência, criança e adolescente e assistência comunitária. Com o redesenho ocorrido a partir do SUAS, essa categorização restou prejudicada, uma vez que os serviços deixaram de ser específicos por público, passando a ser organizados a partir de outros critérios, por exemplo, Proteção Social Básica e Especial, de Média e Alta complexidades etc. A título de exemplo, em 2012, as ações 20B8, 2383 e 8524, existentes até 2011 e vinculadas, à subfunção 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente, foram fundidas na ação 2A60 – Serviços de Proteção Social Básica, vinculada à subfunção 244 – Assistência Comunitária.

Execução dos Programas da Função Assistência Social

27. Os programas vinculados à função Assistência Social são: 2019 – Programa Bolsa Família; 2037 – Programa Temático Fortalecimento do SUAS; 2069 – Programa Segurança Alimentar e Nutricional; 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes; e 2063 – Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência. Com exceção do Programa 2069, os recursos dos demais programas são praticamente executados na função Assistência Social. A 0 demonstra como ocorreu essa execução em 2013, em relação exclusivamente a esses programas.

Tabela 4 – Execução das ações da Assistência Social (2013), em milhões

Código	Programa	Empenhado	Repr. %¹	Liquidado	Pago
2037	Fortalecimento do SUAS	36.312,35	56,40	35.669,97	34.136,53
2019	Bolsa Família	24.558,36	38,14	24.451,33	24.451,33
2069	Segurança Alimentar Nutricional	3.083,21	4,49	1.057,72	915,29
2062	Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	417,94	0,65	205,86	204,61
2063	Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência	10,49	0,02	4,09	4,09
Total		64.382,34		61.388,97	59.71,85

Fonte: SigaBrasil

1. Representatividade em relação ao total empenhado

28. Tendo em vista as mudanças ocorridas na estrutura dos programas entre o Plano Plurianual (PPA) do ciclo 2008-2011 e o PPA do ciclo 2012-2015, e que a maior parte dos recursos da função são de responsabilidade das Secretarias finalísticas do MDS, detalha-se, a seguir, os programas mais relevantes financeiramente, quais sejam: Fortalecimento do SUAS (56,40%), Bolsa Família (38,14%) e Segurança Alimentar e Nutricional (4,79%). Somente esses três programas, representam cerca de 99,33% dos gastos com a Assistência Social.

Programa 2037 – Fortalecimento do SUAS

29. Assim, como o PBF, os recursos do Programa Fortalecimento do SUAS também estão integralmente vinculados ao MDS, em especial ligados à SNAS. Os gastos com o Programa podem ser divididos em duas partes bem distintas: Benefícios de Prestação Continuada – BPC (e Renda Mensal Vitalícia (RMV) – em extinção) e outras ações relacionadas ao SUAS, como Serviços de Proteção Básica e Especial, Estruturação da Rede de Serviços, Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, dentre outros.

30. Em 2013, o total empenhado com o programa foi de aproximadamente R\$ 36,3 bilhões, tendo sido liquidado R\$ 35,6 bilhões. Desse montante, cerca de R\$ 33,9 bilhões (93,43%) foram gastos com o BPC e RMV. O restante, aproximadamente R\$ 2,4 bilhões, foram gastos com as demais ações do SUAS, que ainda receberam recursos provenientes de renúncia de receita para financiar as atividades das entidades privadas, conforme Gráfico 2. Para melhor entendimento, optou-se por separar a análise dos gastos do Programa Fortalecimento do SUAS. A primeira parte (0) refere-se às ações relativas ao BPC e RMV, a segunda (0) trata das demais ações.

Tabela 5 – Execução das ações do BPC e RMV (2013), em milhões

Código	Ações	Empenhado	Liquidado	Repr. % ¹
0575	BPC à pessoa com deficiência	16.654	16.596	49,13
0573	BPC à pessoa idosa	15.465	15.394	45,57
0565	RMV por invalidez	1.299	1.289	3,82
0561	RMV por idade	452	449	1,33
2583	Processamento de dados do BPC e da RMV	49	44	0,13
2589	Avaliação e operacionalização do BPC e RMV	7	7	0,02
Total		33.925	33.779	-

Fonte: SigaBrasil

1. Representatividade em relação ao total liquidado

31. Conforme demonstra a 0, acima, a maior parte dos recursos destinados a ações do BPC e da RMV referem-se a transferência direta a pessoas, ou seja, 99,85% do gasto. O restante dos recursos, cerca de R\$ 56 milhões é destinado às ações 2583 – *Processamento de dados do BPC e da RMV* e 2589 – *Avaliação e operacionalização do BPC e RMV*. A Lei 8.742/1993 extinguiu a RMV, tanto por idade, quanto por invalidez, foram extintas.

32. Considerando os valores liquidados, do total de recursos designados para transferências diretas aos beneficiários, ou seja, R\$ 33.869 milhões, 53% são destinados a pessoas com deficiência e 47% a pessoas idosas. Quanto aos gastos com as ações do BPC e da RMV, o capítulo 3 do relatório traz mais detalhes.

33. A seguir tem-se a execução em 2013 das demais ações do Programa Fortalecimento do SUAS.

Tabela 6 – Execução das demais ações do Programa Fortalecimento do SUAS (2013), em milhões

Código	Ações	Empenhado	Liquidado	Repr. % ¹
2A60	Serviços de Proteção Social Básica	1.300	1.157	54,45
2A65	Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	446	391	18,69
2A69	Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	177	99	7,43
8893	Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do SUAS	167	128	7,01
2B30	Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	125	6	5,22
20V5	Ações Complementares de Proteção Social Básica	120	108	5,03
2B31	Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	47	0	1,96

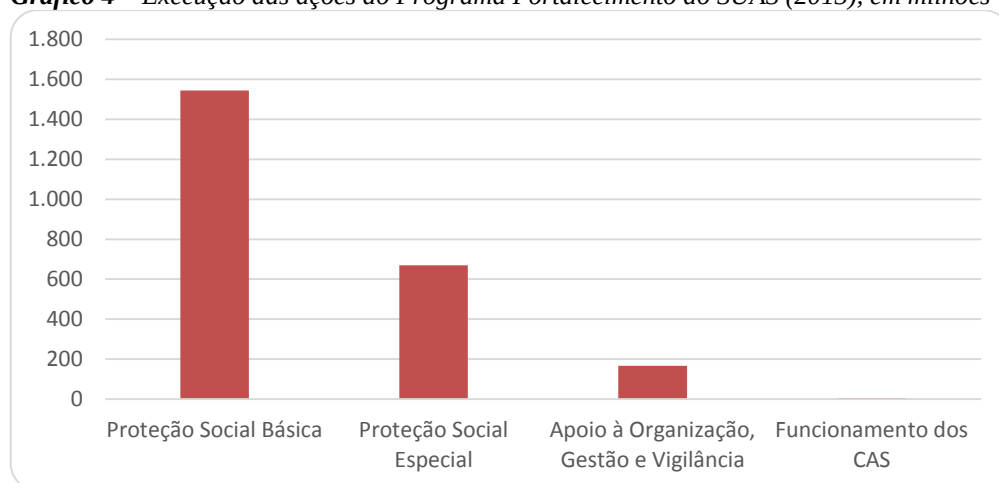
8249	Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social	5	2	0,21
Total		2.387	1.891	-

Fonte: SigaBrasil

1. Representatividade em relação ao total empenhado

34. Excluindo-se os gastos com BPC e RMV, cerca de 79,21% dos recursos do Programa Fortalecimento do SUAS foram liquidados em 2013, ou seja, R\$ 1.891 milhões. Estas ações podem ser agrupadas de acordo com o nível de proteção social (Básica e Especial), e quanto à destinação dos recursos, qual seja, Apoio à Organização, Gestão e Vigilância Social no Território e Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social (CAS). O 0, a seguir, demonstra o agrupamento das ações.

Gráfico 4 – Execução das ações do Programa Fortalecimento do SUAS (2013), em milhões



Fonte: SigaBrasil.

1. Valores empenhados

35. Grande parte desses recursos é aplicada na Proteção Social Básica, cerca de 64,7%, que representam gastos com prevenção de ocorrência de situações de vulnerabilidade via fortalecimento de vínculos familiares. O restante é distribuído às ações da Proteção Especial (28,08%), que representam gastos para enfrentamento de situações reparadoras onde os vínculos familiares, em muitos casos, já foram rompidos. Finalmente, estão os gastos com funções de governança, como são os casos do Apoio à Organização, Gestão e Vigilância Social no Território (7,01%) e ao Funcionamento dos CAS (0,21%). Deve ser destacado, também, que parte dos gastos de governança do BPC são realizados pelo INSS que é responsável pelos processos de concessão, manutenção e recuperação de recursos desse benefício.

Programa 2019 – Bolsa Família

36. O MDS, por meio da Senarc, executa integralmente os recursos do Programa Bolsa Família. A tabela a seguir demonstra como estão distribuídos os recursos do programa.

Tabela 7 – Execução do Programa Bolsa Família (2013), em milhões

Código	Ações	Empenhado	Liquidado	Repr. % ¹
8442	Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza	23.997	23.997	98,14
8446	Serviço de apoio à gestão descentralizada do PBF	539	437	1,79
6414	Sistema nacional para identificação e seleção de público-alvo para os programas sociais do governo federal – CadÚnico	13	8	0,03
20IT	Aperfeiçoamento da disseminação de informações do PBF e do - CadÚnico	9	8	0,03

Total	24.558	24.451	-

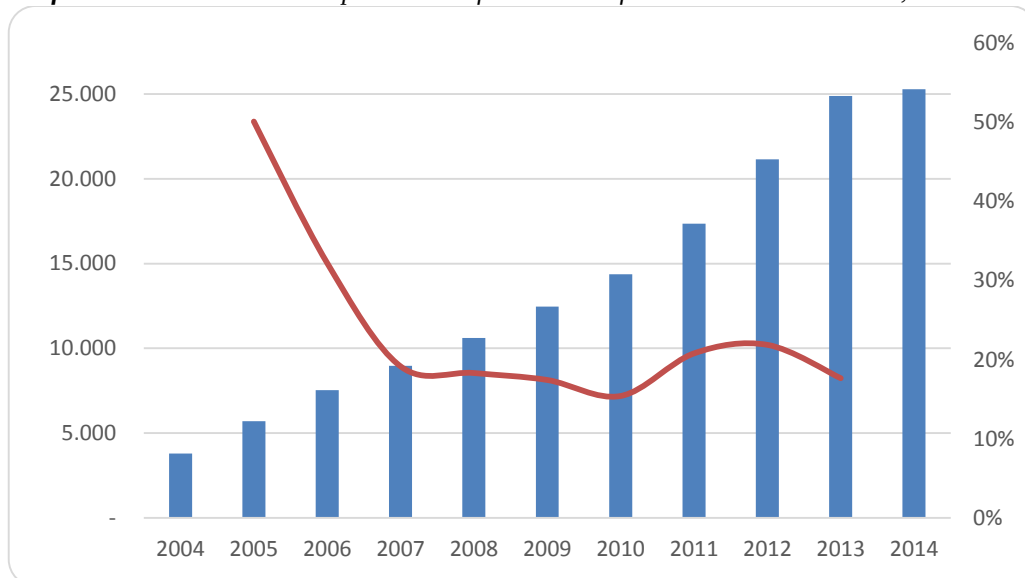
Fonte: SigaBrasil

1. Representatividade em relação ao total empenhado

37. Percebe-se que a maior parte dos gastos com do Programa Bolsa Família ocorre na ação 8442 – *Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza*, representando 98,14% do total empenhado em 2013. Os demais gastos referem-se a ações de serviços de apoio à gestão descentralizada do PBF (recursos transferidos a municípios), manutenção do sistema para identificação e seleção do público-alvo do CadÚnico e aperfeiçoamento da disseminação de informações do PBF e Cadastro Único.

38. Em relação somente aos valores transferidos diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, o 0 abaixo demonstra o gasto do Programa, ao longo dos últimos nove anos, bem como a previsão orçamentária para 2014.

Gráfico 5 – Total de valores repassados às famílias beneficiárias do Bolsa Família, em bilhões



Fonte: DataSocial 2.0 (CEF, Folha de Pagamentos do PBF)

1. Para os anos de 2004 a 2013: valor total repassado às famílias beneficiárias do PBF (valores nominais)

2. Para o ano de 2014: valores autorizados na LOA

39. No ano de 2004, foi repassado às famílias o total de R\$ 3,79 bilhões, enquanto que, em 2013, esse valor alcançou a cifra de R\$ 24,89 bilhões, ou seja, 656% maior que aquele exercício. Com exceção de 2014, que já está autorizado o montante de R\$ 25,294 bilhões, em todo o período de existência do programa, em média, seu gasto aumentou 23,65%, de um ano para o outro. O maior aumento percentual ocorreu em 2005, quando o gasto se elevou em 50%.

40. Convém ressaltar que as contínuas elevações decorrem de inclusão de novas famílias beneficiárias no programa, bem como de aumento dos valores médios transferidos. Em 2004, haviam 6.571.839 famílias recebendo o benefício, enquanto que, em 2013, o total de famílias foi de 14.086.199. Ademais, o capítulo 3 do presente relatório traz mais detalhes sobre os gastos com o Programa Bolsa Família.

Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional

41. Na Lei Orçamentária 2013, os recursos do Programa Segurança Alimentar e Nutricional estão atribuídos à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e aos seguintes Ministérios: do Meio Ambiente (MMA); do Desenvolvimento Agrário (MDA),

da Integração Nacional (MIN) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A 0, a seguir, demonstra os gastos com o programa em 2013.

Tabela 8 – Execução do Programa Segurança Alimentar e Nutricional (2013), em milhões

Órgão	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Repr. % ¹
MDS	2.321	1.728	513	48,5
MIN	1.221	1.206	503	47,5
MMA	91	91	0	0,03
MDA	88	20	20	1,9
FNS	39	38	22	2,1
Conab	8			0
Total	3.768	3.083	1.058	-

Fonte: SigaBrasil

1. Representatividade em relação ao total liquidado

42. Cerca de 96% dos recursos do programa foram liquidados pelo MDS e pelo MIN, respectivamente, 48,5% e 47,5%. As ações que são atribuídas ao MDS constam da 0 a seguir. No Ministério, a Sesan é a Secretaria especializada responsável pelo programa. Do total empenhado pelo MDS (R\$ 1.728 milhões), apenas 29,66% foram liquidados ao final de 2013, ou seja, R\$ 513 milhões.

Tabela 9 – Execução do Programa Segurança Alimentar e Nutricional pelo MDS (2013), em milhões

Código	Ações	Empenhado	Liquidado	Repr. % ¹
2798	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	613	348	67,87
8949	Acesso à Água para a Produção de Alimentos	440	33	6,45
11V1	Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural	337	28	5,44
20GD	Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva dos Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares	186	58	11,41
8929	Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio à Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos	55	4	0,76
2792	Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	43	36	7,02
8624	Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN	7	4	0,84
2784	Educação Alimentar e Nutricional	5	1	0,21
8458	Apoio à Agricultura Urbana	3	0	0
Total		1.728	513	-

Fonte: SigaBrasil

1. Representatividade em relação ao total liquidado

43. Conforme demonstra a 0 acima, do total liquidado relativo ao Programa Segurança Alimentar e Nutricional, pelo MDS, 67,87% foi executado na ação 2798 – Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar.

Capítulo 2 – Como está o acompanhamento da Assistência Social

44. Este capítulo busca avaliar a qualidade dos indicadores de desempenho da Assistência Social. Os indicadores possuem papel relevante na transparência das políticas públicas, sendo, por essa razão, fundamentais para a correta prestação de contas do uso dos recursos públicos. Para tanto serão abordados os programas orçamentários e os principais indicadores da função, constantes no PPA e relatórios de gestão das Secretarias do MDS. Na mesma linha, será relatada uma avaliação realizada pelo TCU dos indicadores utilizados pelo Ministério, da qual consta proposta de implementação de

novas fórmulas de mensuração de resultados e um painel de indicadores para acompanhamento contínuo do desempenho da pasta.

Contextualização dos Principais Problemas Alvo da Assistência Social

45. O MDS objetiva regular e executar as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e da renda de cidadania no Brasil. Para tanto, o ministério deve conhecer as diversas nuances da pobreza no país, seja nos aspectos que se referem à renda em sentido estrito, seja nas suas diversas dimensões, como vulnerabilidade, disponibilidade de recursos, acesso ao conhecimento e ao trabalho, condições habitacionais, etc.

Visão da pobreza no Brasil quanto ao aspecto renda

46. A medida de pobreza mais utilizada em trabalhos acadêmicos é a proporção de pobres, ou seja, a razão entre o número de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza e a população total². No que tange a esse aspecto, o MDS utiliza-se do Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que traz uma série de dados sobre a situação da pobreza e extrema pobreza no Brasil, além de outras fontes de dados, para medir a pobreza de renda do país.

47. No Brasil, no início de 2014, existiam milhões de pessoas em situação de extrema pobreza (renda per capita menor que R\$ 70,00 mensais) ou de pobreza (renda per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00) e que, em razão disso, recebiam recursos financeiros diretamente do Governo Federal.

48. Em janeiro de 2014, 3.978.478 faziam parte do grupo de beneficiários diretos do Benefício de Prestação Continuada – BPC (sendo que 1.827.650 são idosos e 2.150.828 são pessoas com deficiência). Os recursos do BPC, apesar de pagos para os beneficiários, podem ser gastos com outros membros da família, tal como ocorre com o Programa Bolsa Família. Em relação ao Programa Bolsa Família, em fevereiro de 2014, pertenciam ao grupo de beneficiários o total de 48.174.357 pessoas (o que representa 14.084.341 de famílias beneficiárias).

Visão multidimensional da pobreza no Brasil

49. Quanto à visão multidimensional da pobreza no Brasil, o MDS se utiliza de várias ferramentas para identificá-la, como o IDF – Índice de Desenvolvimento da Família, o aplicativo IDV – Identificação de Localidades e Famílias em Situação de Vulnerabilidade, o Data Social, dentre outros.

50. O IDF é um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento das famílias, possibilitando apurar o grau de vulnerabilidade de cada família do CadÚnico, bem como analisar um grupo de famílias ou mesmo o total de unidades familiares do município. O índice varia de 0 a 1 e, quanto melhores as condições da família, mais próximo de 1 será o seu indicador.

51. O IDF é elaborado a partir da média aritmética de seis dimensões, que se desdobram em componentes, subdivididos em variáveis: a) Vulnerabilidade das Famílias(gestação e amamentação; crianças, adolescentes e jovens; portadores de deficiência e idoso; e dependência econômica; b) Acesso ao Conhecimento(analfabetismo e escolaridade); c) Acesso ao Trabalho(disponibilidade de trabalho; qualidade do posto de trabalho; e remuneração); d) Disponibilidade de Recursos(extrema pobreza; pobreza; e capacidade de geração de renda); e)Desenvolvimento Infantil(trabalho precoce; acesso à escola; e progresso escolar); e f) Condições Habitacionais (propriedade do domicílio; déficit

1.

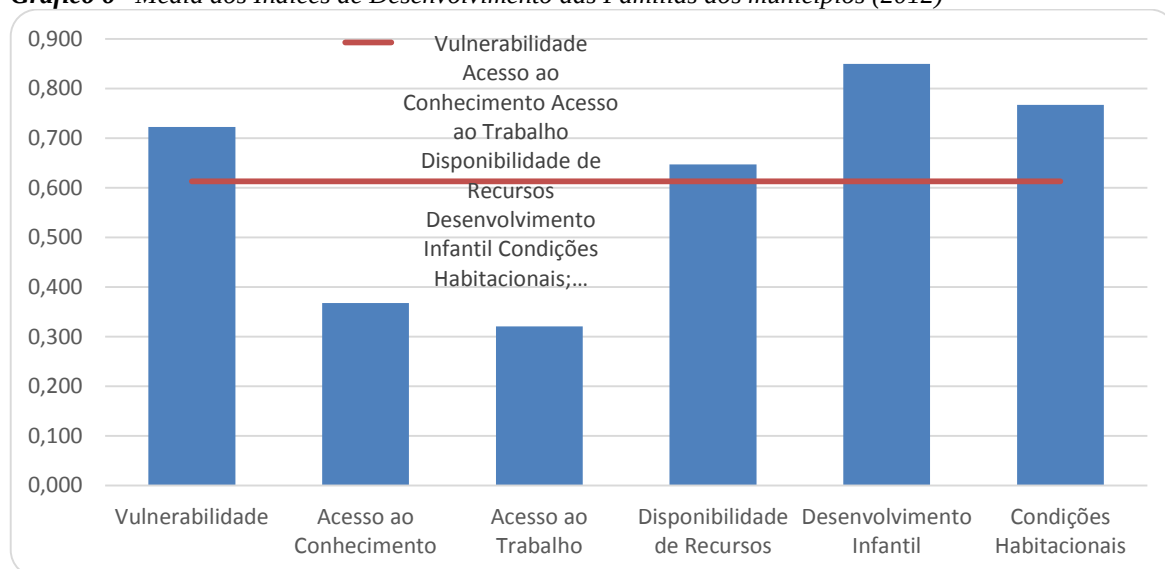
2.

² Comunicado n. 159 do IPEA. 2013, p. 16.

habitacional; abrigabilidade; acesso adequado à água; acesso adequado a saneamento e esgotamento sanitário; acesso à coleta de lixo; e acesso à eletricidade). O IDF está apresentado no 0 abaixo.

52. Em dez/2012, a média do IDF dos municípios foi de 0,613. O 0, a seguir, detalha as médias municipais dos componentes do indicador.

Gráfico 6 – Média dos Índices de Desenvolvimento das Famílias dos municípios (2012)

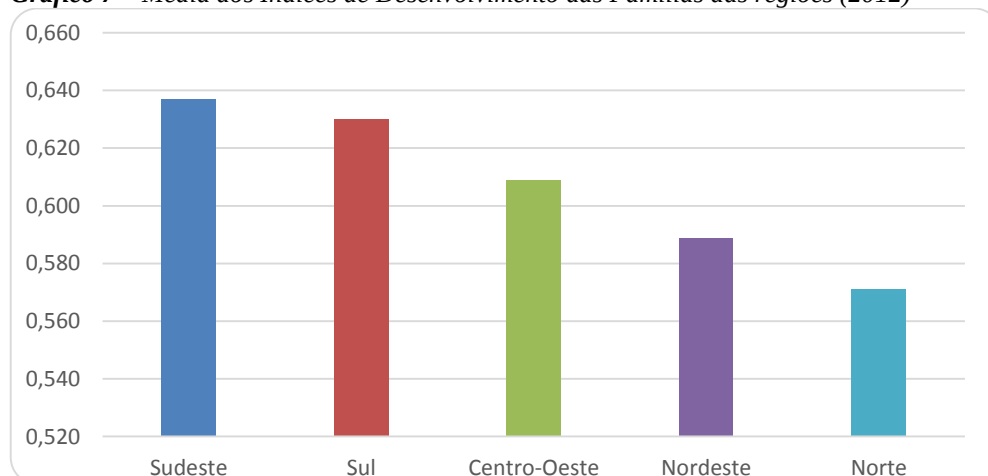


Fonte: MDS – Sagi

53. Os componentes Acesso ao Conhecimento (0,368) e Acesso ao Trabalho (0,321) estão bem abaixo da média do IDF. Em apertada análise, observa-se que os resultados desses componentes, que mensuram aspectos das portas de saída dos programas assistenciais, acabam por influir negativamente no valor global do IDF. Os demais componentes estão acima da média, que foi, para os Estados, de 0,607. Nesse período, nenhum estado brasileiro atingiu IDF maior que 0,650, sendo que em alguns estados o indicador ficou abaixo de 0,600.

O 0, a seguir, mostra a média do IDF de cada uma das regiões do país.

Gráfico 7 – Média dos Índices de Desenvolvimento das Famílias das regiões (2012)



Fonte: MDS– Sagi

54. Percebe-se que as regiões Sudeste (0,637) e Sul (0,630) possuem IDF bem maiores que as regiões Nordeste (0,589) e Norte (0,571).

Estruturação do MDS para Alcance dos Objetivos

55. Para a execução das políticas de sua competência, o Ministério se estrutura conforme o organograma da 0 atribui as finalidades, programas e recursos a suas secretarias especializadas nos termos da 0.

Figura 2 – Secretarias e programas do MDS

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME					
Recursos - Programas - Finalidades	SENARC	SNAS	SESAN	SAGI	SESEP
	Implementar a Política Nacional de Renda e Cidadania Gerir o Programa Bolsa Família (PBF) Articular o PBF com ações locais de transferência de renda	Implementar o SUAS e gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) Gerir o Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Gerir o Programa de aquisição de alimentos e o Programa de	Apoiar e monitorar as políticas, programas, projetos e serviços executados pelo MDS	Articular com os demais órgãos do Governo Federal os programas e ações de superação da pobreza (Plano Brasil Sem Miséria)
	Bolsa Família	Fortalecimento do SUAS (Benefícios de Prestação)	Segurança Alimentar e Nutricional	Não gere programas	Não gere programas
	R\$ 24.451.326.808	R\$ 35.669.972.356	R\$ 512.595.224		-

Fonte: Elaboração própria (com dados extraídos do Siga Brasil).

1. Valores liquidados em 2013 pelo MDS.

56. Conforme análise presente no capítulo 1, as políticas de assistência social destinam parcela muito maior de recursos para programas de transferência de renda do que para programas de combate à pobreza multidimensional. Deve ser destacado que a renda ajuda a combater vulnerabilidades de diversas ordens e que vários aspectos da pobreza multidimensional são tratados por outros ministérios, como são os casos da Saúde e da Educação.

57. Com o objetivo de melhorar a governança intersetorial das políticas sociais do país e torná-las mais efetivas e melhor focalizadas nos segmentos mais pobres da população, o governo federal criou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

58. Dado que a Assistência Social é a política pública que possui como objeto o combate à pobreza e as maiores vulnerabilidades da sociedade, a coordenação do PBSM foi destinada ao MDS. Desta forma, esse Plano tem a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Levando-se em consideração as diversidades regionais, a renda e a carência de serviços e bens, o Plano busca abarcar um conjunto de ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes.

59. No âmbito do MDS, a pobreza de renda é combatida pelo Programa Bolsa Família e pelos Benefícios de Prestação Continuada e a pobreza multidimensional é combatida pelos Programas Fortalecimento do SUAS e Segurança Alimentar e Nutricional. No âmbito dos demais ministérios (Saúde, Educação, Cidades etc.) existem outros programas sociais, que também fazem parte do Plano, e atacam outras dimensões de vulnerabilidade.

60. A tarefa de fazer com que os programas sociais sejam mais efetivos e que cheguem às parcelas mais pobres e vulneráveis da população é árdua e deve ser constantemente objeto de monitoramento e avaliação. Nesse sentido, grande importância deve ser concedida à geração de indicadores para as diferentes dimensões clássicas de política (eficiência, economicidade, eficácia e

efetividade) que fornecerão à sociedade informações sobre o desempenho dos programas desenhados para solucionar os problemas.

Análise dos Indicadores do MDS

61. Passaremos, agora, a analisar o nível de transparência do desempenho das políticas de assistência social. Para tanto, serão avaliados os indicadores de Assistência Social presentes no PPA e nos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas finalísticas do MDS. Os indicadores do PPA deveriam, em tese, dar uma visão macroeconômica do desempenho da função assistência social. Já os indicadores constantes dos relatórios de gestão deveriam passar uma visão microeconômica desse desempenho. A visão moderna de prestação de contas, que informa a sociedade não apenas da conformidade dos gastos, mas também de sua efetividade, depende muito da qualidade desses indicadores. Para tanto, utilizou-se os indicadores do PPA 2012-2015 e dos relatórios de gestão das secretarias finalísticas do MDS, respectivamente.

Análise dos indicadores do PPA 2012-2015

62. De início, deve-se esclarecer que o MDS segue orientações emanadas pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do MPOG quanto ao processo de elaboração dos indicadores.

63. Tendo em vista o critério de materialidade orçamentária, foram escolhidos os principais programas temáticos da função assistência social para análise de indicadores e metas. Desta forma, o PPA2012-2015 elenca para o programa temático Bolsa Família quatro objetivos, para os quais existem cinco indicadores, quinze metas e cinco iniciativas. Quanto ao programa temático Fortalecimento do SUAS, existem doze indicadores, cinquenta metas e doze iniciativas. Para que os programas atinjam os resultados esperados, há cooperação de outros órgãos governamentais, como os Ministérios da Saúde e da Educação. A 0 demonstra a seleção dos objetivos utilizada para análise, diante da gama existente.

Tabela 10 – Objetivos dos Programas Bolsa Família e do Fortalecimento do SUAS

Programa Temático	Objetivos
Bolsa Família	0619 – Transferência direta de renda
	0376 – Localização e caracterização do público alvo dos programas sociais
Fortalecimento do SUAS	0282 – Ampliar o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social ao acompanhamento familiar e ao atendimento pela proteção básica e especial; qualificar os serviços e promover sua articulação com os benefícios e transferência de renda; assegurar o funcionamento da rede de proteção social básica e expandi-la nos territórios intramunicipais e de extrema pobreza; e induzir a estruturação de unidades públicas de prestação de serviços socioassistenciais, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente
	0370 – Ampliar o acesso das famílias e indivíduos em situação de riscos sociais e violação de direitos aos serviços de acompanhamento e atendimento especializados; assegurar o funcionamento e expandir a rede de proteção social especial; qualificar os serviços ofertados e induzir a estruturação da rede de unidades de prestação de serviços de média e alta complexidade, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente

Fonte: PPA 2012-2015

64. Para cada objetivo selecionado, analisaram-se os atributos de relevância, suficiência e validade, considerando quesitos como a acessibilidade dos dados, a tempestividade da informação, representatividade, praticidade, confiabilidade, entre outras características relacionadas a alguns de seus indicadores. Demonstra-se a seguir síntese da análise empreendida para os programas citados.

Programa Bolsa Família (2019)

65. O PBF consiste na transferência de renda para famílias em situação de pobreza, de renda familiar per capita entre R\$ 70,00 e 140,00 ao mês, e de extrema pobreza, de renda familiar per capita de até R\$ 70,00 por mês, podendo as famílias, ainda, serem escolhidas por meio da conjunção de indicadores sociais capazes de identificar situações de vulnerabilidade social e econômica. Em virtude da relevância na medição da eficácia do programa, a 0 traz os indicadores selecionados.

Tabela 11 – Indicadores selecionados do Programa Bolsa Família

Indicador	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = (b/a)-1
	Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Grau de focalização do Cadastro Único	31/12/2010	94	31/12/2013	88,56	-5,7
Taxa de atendimento às famílias pobres	31/12/2010	98,33	31/12/2013	102,53	4,2

Fonte: TCU – TC031.491/2013-8

66. O indicador Grau de Focalização do Cadastro Único visa identificar em que medida o Cadastro Único é constituído por famílias com renda de até meio salário mínimo per capita, ou seja, famílias de baixa renda consoante o Decreto 6.135, de 26 de junho de 2007. Considerando que todas as famílias beneficiárias de programas sociais devem estar cadastradas no CadÚnico, por meio desse indicador é possível avaliar se os programas sociais estão focalizados na população de baixa renda ou se têm atingido também famílias com renda maior.

67. Cabe destacar que o mencionado Decreto permite que famílias com renda superior a meio salário mínimo per capita ou três salários mínimos sejam incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação. O indicador, desse modo, não é apropriado para avaliar se existem famílias cadastradas que não são elegíveis para os programas sociais com base nos critérios de renda, mas avalia a focalização do cadastro quanto a famílias de baixa renda, identificando qual perfil das famílias cadastradas e em que medida estão sendo beneficiadas pelos programas sociais. A apuração do indicador auxilia a gestão do cadastro e a tomada de decisões estratégicas relacionadas ao público alvo dos programas sociais.

68. Desse modo, o indicador não se refere à focalização do cadastro quanto a pessoas elegíveis para os programas sociais, mas quanto a famílias com perfil de baixa renda. Esse conceito deve ser aprimorado de modo a comunicar com clareza o que propõe medir.

69. O indicador Taxa de atendimento às famílias pobres foi elaborado para o PPA 2012-2015 e visa identificar, a partir de estimativa de famílias pobres no país, o percentual de famílias pobres atendidas pelo PBF.

70. Em 2013, o resultado do indicador foi 102,1%, o que significa que o PBF atinge mais pessoas do que aquelas consideradas pobres pela metodologia utilizada. Em face da complexidade do desenho do indicador, devem ser consideradas as limitações em alcançar com exatidão 100% do número estimado de famílias pobres, o que leva o resultado a girar em torno desse percentual. Essas variações são reflexo da dificuldade de se estimar o número de pobres, principalmente dos municípios menos populosos, que compõem o denominador do indicador, já que fatores como o percentual considerado para o coeficiente de volatilidade da renda, divergências entre o município de moradia do beneficiário e o do seu cadastramento, a divisão de municípios e os critérios de renda para a concessão do benefício impactam na apuração da quantidade de famílias pobres no país.

71. A dificuldade de se estimar o indicador se agrava com a falta de atualização das informações por meio de pesquisas demográficas mais recentes, como a PNAD. Conclui-se, de todo modo, que o

indicador é válido, apesar de ao longo do período do PPA carecer da necessária atualização a fim de refletir de forma mais próxima a realidade.

72. Por fim, foi observada ausência de indicadores no PPA relacionados ao Objetivo 0375, que trata da gestão, operacionalização e fiscalização do programa, os quais auxiliariam na avaliação de sua governança.

73. Quanto à análise da confiabilidade das informações relacionadas à consecução das metas, foram selecionadas as três metas do Programa listadas a seguir (0), que se vinculam ao objetivo 0619, tendo em vista tratarem da eficácia do programa

Tabela 12 – Resultado de metas do objetivo 0619 do Programa Bolsa Família

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado
			2012	2013	
Transferir renda para 13,8 milhões de famílias em condições de pobreza e de extrema pobreza, utilizando a Busca Ativa para localização e cadastramento de famílias que atender aos critérios de elegibilidade	Unidades de famílias em condição de pobreza e extrema pobreza	13.800.000	13.902.155	14.086.199	102,1
Garantir que todas as famílias extremamente pobres já beneficiárias do Programa Bolsa Família tenham renda mínima de R\$ 70,00	Famílias constantes da folha de pagamento do Benefício para superação da extrema pobreza - BSP	-	-	4.898.611	-
Incluir 800 mil famílias em extrema pobreza no Bolsa Família	Famílias em extrema pobreza incluídas folha de pagamento	-	-	1.492.341	-

Fonte: TCU – TC 031.491/2013-8

74. Deve-se ressaltar que o público-alvo de 13,8 milhões de famílias foi fixado por ocasião do lançamento do Plano Brasil sem Miséria em meados de 2011, quando o programa já atendia em torno de 13 milhões de famílias. Dessa forma, essa meta não traduz as novas famílias inseridas no PBF ao longo do período do PPA, mas o alcance de todo o público alvo do PBF, conforme as estimativas do MDS. O mesmo ocorre com a meta “Garantir que todas as famílias extremamente pobres já beneficiárias do Programa Bolsa Família tenham renda mínima de R\$ 70,00”, que não reflete resultados relacionados apenas ao período do PPA, o que seria ideal.

75. Quanto às demais metas selecionadas, apesar de estarem classificadas como qualitativas, considera-se que permitem a mensuração dos resultados por meio da avaliação do seu atingimento com base na folha de pagamento do PBF, tanto quanto a garantia de que 100% das famílias extremamente pobres já beneficiárias do PBF tenham renda mínima de R\$ 70,00, como quanto à inclusão das 800 mil famílias em extrema pobreza que ainda não eram beneficiárias do Bolsa Família.

76. Destaca-se, entretanto, que o valor apurado quanto a meta “Incluir 800 mil famílias em extrema pobreza no Bolsa Família” constante da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR), 1,03 milhão, diverge do valor disponível no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), cerca de 1,49 milhão. Quanto a essa diferença, o MDS informa que ambos os dados se reportam a “famílias extremamente pobres”, mas demonstram diferentes formas de atuação do Ministério sobre esse público-alvo. O dado da PCPR refere-se às famílias incorporadas ao CadÚnico como estratégia de busca ativa, enquanto o dado do SIOP refere-se às famílias que receberam benefícios do Programa Bolsa Família.

Programa Fortalecimento do SUAS (2037)

77. O Programa Fortalecimento do SUAS busca que o sistema alcance os seus objetivos, em especial, por meio da expansão da rede e da qualificação dos serviços, no que se refere ao enfrentamento da pobreza, da vulnerabilidade e dos riscos sociais. Considerando a relevância na medição da eficácia do programa, a 0 a seguir traz os indicadores selecionados.

Tabela 13 – Indicadores do Programa Fortalecimento do SUAS

Indicador	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = (b/a)-1
	Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Percentual de CRAS com IDCRAS igual ou superior a 6	31/12/2009	53,16	31/12/2012	66,75	25
Percentual de CREAS com atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (MSE)	31/12/2010	31	31/12/2013	72	132
Percentual de municípios (com 50 mil habitantes ou mais) com Serviços de Acolhimento	31/12/2010	62	31/12/2013	75	21
Percentual de Municípios com CREAS	31/12/2010	26	31/12/2013	43	65
Percentual de municípios (com 100mil habitantes ou mais) com Serviços de Proteção Social Especial para pessoas em situação de rua	31/12/2010	35	31/12/2013	80,56	130

Fonte: TCU – TC 031.491/2013-8

78. O indicador Percentual de CRAS com IDCRAS igual ou superior a 6 visa mensurar o percentual de CRAS que se encontra com IDCRAS (índice de desenvolvimento do CRAS) acima de 6, em uma escala de 1 a 10. O IDCRAS é formado a partir de quatro dimensões: estrutura física, horário de funcionamento, atividades realizadas e recursos humanos. As diferentes dimensões dos CRAS podem ser classificadas como insuficiente, regular, suficiente ou superior, de acordo com os referenciais adotados.

79. Esse indicador, ao buscar avaliar a capacidade instalada das unidades públicas CRAS, cria referências por meio da pontuação das dimensões conforme a sua classificação. Em levantamento realizado neste Tribunal (TC 013.804/2013-8) com base no Censo SUAS 2012, demonstrou-se, entretanto, que a forma como foram definidos os estágios de desenvolvimento de 1 a 10, por meio da combinação das classificações das dimensões - do estágio 1, igual a quatro dimensões insuficientes, ao estágio 10, quatro dimensões superiores - leva a uma maior probabilidade de enquadramento dos CRAS em determinados estágios. Dessa forma, o levantamento concluiu pela necessidade de aprimoramento na definição dos estágios de forma a minimizar essa inconsistência.

80. Os demais indicadores selecionados, referentes à PSE, visam mensurar o percentual de cobertura de serviços e de unidades CREAS nos Municípios. São indicadores importantes para se avaliar a expansão da rede e da prestação dos serviços de PSE, outrossim, não há no PPA indicadores que avaliem a qualificação desses serviços, à exemplo da taxa de permanência de técnicos de nível superior nos CREAS e do nível de articulação dos CREAS com a rede local (constantes do relatório de gestão); ou indicador que envolva índice de desenvolvimento dos CREAS, nos moldes existentes para os CRAS (IDCRAS), de forma que o conjunto de indicadores reflita também aspectos de eficiência e qualidade dos serviços.

81. Tendo em vista que no âmbito desta avaliação não foi possível uma apuração da confiabilidade do Censo SUAS, mediante testes de auditoria, considera-se que não há evidências de que suas informações não sejam confiáveis. Infere-se, entretanto, o risco de erros de medição, uma vez que os dados coletados pelos CRAS, CREAS, Conselhos de Assistência Social, gestores estaduais e municipais para inserção no aplicativo Censo SUAS são declaratórios. Existiriam ainda possíveis erros de transcrição quando da inserção dos dados no aplicativo, no âmbito municipal, pois não são necessariamente inseridos diretamente no sistema, havendo o preenchimento de formulários em papel.

Em 2014, serão realizadas, por este Tribunal, averiguações da qualidade das variáveis do Censo SUAS.

82. A respeito da análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas, foram selecionadas para análise as doze metas listadas a seguir (0) que se vinculam aos objetivos 0370 e 0282, tendo sido priorizadas para seleção as metas que tivessem relação com os indicadores anteriormente analisados.

Tabela 14 – Resultado de metas do Programa Fortalecimento do SUAS

Descrição da Meta	Meta realizada – PCPR	
Criar capacidade para mapeamento, identificação, registro no CadÚnico e vinculação a serviços públicos, das pessoas em situação de rua nos municípios com mais de 100 mil habitantes	10.736	20.059
Elevar o número de CREAS ofertando serviço de proteção social a adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE) de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC)	1.431	1.650
Elevar o percentual de CRAS operando segundo padrões nacionais de funcionamento	59	66,75
Elaborar e difundir orientações técnicas para o atendimento de famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, inclusive mulheres vítimas de violência, adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE), crianças e adolescentes em situação de violência (física, psicológica, abuso ou exploração sexual) e violações de direitos associadas ao uso de crack e outras drogas		Orientações técnicas sobre o PAEFI, o serviço de abordagem social, MSE e serviços de proteção social para pessoas com deficiência em situação de dependência (centro dia)
Elevar a cobertura dos serviços de Proteção Social Especial para a população de rua		Cofinanciamento federal para a oferta de 6.000 vagas, totalizando 24.925 vagas
Incluir no Censo SUAS os serviços de acolhimento		4.389 unidades de acolhimento
Ampliar a cobertura de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV) para todas as faixas etárias dos serviços tipificados, buscando a universalização da oferta e equalização da cobertura de cofinanciamento		5.036 Municípios
Elevar o percentual de Municípios que realizam Busca Ativa das famílias, especialmente daquelas priorizadas pelo Plano Brasil sem Miséria		98,45
Fortalecer e incrementar a rede de Proteção Social Básica, induzindo o acompanhamento das famílias em situação de extrema pobreza definidas pelo Plano Brasil sem Miséria		112 Municípios que aceitaram novo cofinanciamento PAIF/CRAS

Fonte: TCU – TC 031.491/2013-8

83. À exceção das três primeiras metas elencadas, observa-se que a maior parte consiste em metas classificadas como qualitativas pelo MDS, que não trazem referências quanto aos objetivos de ampliação da cobertura de serviços e de fortalecimento da rede, por exemplo.

84. De modo geral, as metas qualitativas selecionadas carecem de especificidade, uma vez que não expressam claramente o que deve ser alcançado e como podem ser mensurados os resultados, o que permitiria aferir o quanto se caminhou em direção à meta. Desse modo, assemelham-se a objetivos genéricos e, em alguns casos, aparentam ser de fácil atingimento já que diferentes critérios, em qualquer número, responderiam pelo atendimento da meta.

85. Algumas metas consideradas como qualitativas, na verdade, não refletem aspectos de qualidade do serviço ou produto em questão, mas sim o incremento quantitativo de acordo com o objetivo almejado.

86. Para algumas das metas selecionadas não resta claro como é avaliado o seu cumprimento, podendo englobar diferentes critérios, como no caso da Meta “Fortalecer e incrementar a rede de Proteção Social Básica, induzindo o acompanhamento das famílias em situação de extrema pobreza definidas pelo Plano Brasil sem Miséria”, que envolve, entre outros aspectos, o cofinanciamento da rede e a qualificação dos serviços, e para a meta “Criar capacidade para mapeamento, identificação,

registro no CadÚnico e vinculação a serviços públicos, das pessoas em situação de rua nos municípios com mais de 100 mil habitantes”, que leva em consideração o número de famílias cadastradas, porém não reflete diretamente como foi aprimorada a capacidade de mapeamento, nem a vinculação dessa população a serviços públicos.

87. Vale mencionar a identificação de divergências entre os dados informados na PCPR e dados constantes do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). O valor apurado quanto à meta “Incluir no Censo SUAS os serviços de acolhimento” constante da PCPR, 4.389 em 2012, diverge do valor disponível no SIOP para aquele exercício, 4.360 unidades. O mesmo ocorre para a meta “Elevar a cobertura dos serviços de Proteção Social Especial para a população de rua”, que conforme a PCPR existiriam 291 Centros Pop e 24.925 vagas disponibilizadas e no SIOP, 305 Centros Pop e 24.975 vagas.

88. Verifica-se, enfim, que as metas do Programa 2037 devem ser aprimoradas mediante a quantificação dos resultados esperados ou pela utilização de conceitos ou categorias que permitam a criação de referências de atendimento da meta, a exemplo do que ocorre com o IDCRAS, a fim de que existam parâmetros de onde se quer chegar dentro do período do PPA.

89. Tendo em vista não apresentarem importantes atributos como a especificidade e a mensurabilidade, com base no trabalho desenvolvido (TC 031.491/2013-8), foram encontradas evidências satisfatórias para suportar a afirmação de que as metas avaliadas do Programa 2037-Fortalecimento do SUAS, são inválidas, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção da meta “Incluir no Censo SUAS os serviços de acolhimento”.

Análise dos indicadores dos relatórios de gestão

90. No sentido de identificar possibilidades de desenvolvimento de indicadores a fim de ampliar o acompanhamento das principais variáveis de gestão dos programas administrados pelo MDS, o TCU analisou além dos indicadores de desempenho do Plano Plurianual (PPA), que reportam visão macro, os indicadores dos relatórios de gestão das secretarias finalísticas do Ministério, que indicam avaliação micro (TC 013.804/2013-8). As análises foram realizadas antes da alteração dos valores do Programa Bolsa Famílias efetivadas pelo Decreto 8.232, de 30 de abril de 2014.

91. Foram selecionados indicadores dos Programas Bolsa Família, Fortalecimento do SUAS e Segurança Alimentar e Nutricional e a análise ocorreu nos seguintes aspectos: a cobertura sobre os programas ao seu cargo, atendimento às dimensões clássicas dos indicadores de desempenho (economicidade, efetividade, eficácia e eficiência), a regular disponibilidade de sistemas de informações para sua produção e a existência de desagregação regional e temporal.

92. Merece destaque dois indicadores relacionados ao objetivo de alívio imediato da pobreza do Programa Bolsa Família: Taxa de atendimento às famílias pobres e Percentual de famílias atendidas que ultrapassaram a linha de pobreza. O primeiro apresenta o nível de focalização de atendimento do PBF apoiado na estimativa de famílias pobres existentes no país. O segundo mostra quantas famílias superaram o nível de pobreza.

93. Ambos os indicadores fazem uso de uma linha de pobreza definida administrativamente pelo governo. Os valores desses indicadores são bastante sensíveis a esse balizamento administrativo, razão pela qual deve ser ele analisado com mais detalhes. Segundo o Decreto 5209/2004, alterado pelo Decreto 6917/2009, no seu art. 18, o valor da linha de extrema pobreza familiar estabelecido pelo governo é de R\$ 70,00 mensais per capita e, segundo declarações do governo, está próxima à proposta pelo Banco Mundial, que sugere US\$ 1,25 dólar por dia ajustado pelo poder de paridade de compra (PPC) de cada país.

94. A linha de pobreza foi estabelecida em R\$ 140,00 de renda domiciliar per capita. Sem querer adentrar na complexa discussão que é o cálculo da linha de pobreza, inclusive quanto aos aspectos multidimensionais da pobreza, entendemos que, uma vez definido esse valor, deva ele ser atualizado anualmente pelo PPC, que compõe o fundamento do valor obtido na origem, sob o risco de estarmos subavaliando o percentual de pobres no Brasil.

95. O PPC expressa quantas unidades monetárias locais são necessárias para comprar em um país o que seria comprado nos Estados Unidos por US\$ 1. Segundo o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, uma vez obtido, é esse índice atualizado pela razão entre a inflação média anual do país e a inflação média anual dos Estados Unidos ou por novo PPC oficial que deve atualizar o indicador anterior.

96. No entanto, sabendo que o valor de R\$ 70,00 mensais per capita definido em 2009, segundo o governo, estava próximo à proposta pelo Banco Mundial, que sugere US\$ 1,25 diários, podemos considerar que, ao menos, no ponto de partida inicial, esse valor estava consentâneo ao valor científico que exige uma linha de pobreza apropriada ao uso de indicadores. Acontece que o mesmo Banco Mundial define que esse valor precisa ser atualizado pelo poder de paridade de compra (PPC), o que não foi feito de 2009 a junho de 2014, fazendo com que, no período, a linha de pobreza oficial se descolasse do seu significado científico e útil para uso em indicadores de desempenho.

97. Ademais, parece claro que a inflação corrói o poder aquisitivo mais dos pobres do que dos ricos, o que leva à necessidade de correção da linha de pobreza periodicamente. A título de exercício, em um cálculo aproximado com base nas inflações brasileira (IPCA) e a americana (CPI –Consumer Price Index), podemos afirmar que a linha de pobreza e extrema pobreza poderiam ser majoradas, respectivamente, ao menos, para R\$ 100,00 e R\$ 200,00, em 2013. Esses valores estão bem aquém dos atualizados já pelo Decreto 8232/2014, de 26/06/2014, de R\$ 77,00 e R\$ 154,00,

98. Não é difícil perceber, portanto, que os indicadores relativos ao alívio da pobreza podem estar distorcidos para cima quanto aos seus valores. Portanto, deve-se recalcular esses indicadores utilizando de balizamentos de linha de pobreza atualizados. Não se está aqui defendendo que as regras do PBF devam ser alteradas pela atualização da linha administrativa de pobreza, gerando, por conseguinte, repercussões fiscais, mas que apenas os indicadores que fazem uso dessa linha sejam coerentemente atualizados.

99. Ademais a análise dos indicadores presentes nos relatórios de gestão apontou os seguintes pontos de melhoria na construção das variáveis:

- a) Uso do censo 2010 para estimação das populações pobres, acarretando defasagem dos indicadores de cobertura do Programa Bolsa Família nos anos seguintes e gerando valores acima de 100%;
- b) Desatualização das linhas de pobreza oficiais, resultando em provável sobreavaliação dos indicadores que medem a superação da pobreza no país;
- c) Inexistência de indicadores de porta de saída do Programa Bolsa Família;
- d) Indicador IDCRAS desatualizado e desbalanceado, gerando distorções em indicadores e nos pagamentos IGDSUAS;
- e) Ausência de metodologia para cálculo das capacidades operacionais das unidades de assistência social (CREAS), o que pode impactar os valores de indicadores e a gestão do SUAS;
- f) Redundância dos indicadores dos CEBAS de natureza processual, concomitante à ausência de indicadores a respeito das entidades detentoras do CEBAS;
- g) Falta de indicador que trate qualitativamente das prestações de contas do FNAS;

h) Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional sem possibilidade de acompanhamento na vigência de um PPA, em razão da longa periodicidade da geração de informações pelas fontes selecionadas;

i) Indicadores que não mensuram qualquer ação realizada pela Segurança Alimentar e Nutricional, não obstante pertencerem ao seu rol de objetivos.

Painel de Indicadores de Desempenho

100. Por meio do aproveitamento de indicadores de desempenho já existentes ou no PPA ou nos relatórios de gestão, que apresentam boa qualidade informacional, e com a proposta dos novos indicadores, para complementação de aspectos não tratados nos mencionados documentos, foi possível a elaboração de painéis que demonstrassem de forma sistêmica o desempenho dos programas vinculados à função Assistência Social e, por via de consequência, a avaliação e acompanhamento desta.

101. Os painéis foram separados em dois grupos: a) Transferências de Renda (Bolsa Família e BPC); e b) Serviços Socioassistenciais (Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, FNAS e Rede Privada).

Tabela 15 – Painel de Indicadores das Transferências de Renda

Tipo	Indicadores de Desempenho
Programa Bolsa Família	Número de beneficiários do BF que eram microempreendedores individuais (MEI)
	Nº de MEIs incluídos no BF eram filhos de chefes de família
	Taxa de NIS em multiplicidade
	Taxa de atingimento da meta municipal de cadastramento
	Média ponderada dos indicadores percentual mensal de crianças com frequência escolar acima do mínimo, por município e percentual mensal de jovens com frequência escolar acima do mínimo, por município
	Percentual mensal de famílias cumprindo a agenda de saúde e nutrição, por município
	Percentual de famílias atendidas que ultrapassaram a linha de pobreza
Benefícios de Prestação Continuada	Taxa de cobertura do público alvo do BPC
	Taxa de cobertura do público alvo do BPC para pessoas com deficiência
	Taxa de cobertura do público alvo do BPC para pessoas idosas
	Taxa de revisão dos benefícios
	Índice de concessões judiciais
	Índice de concessões judiciais para pessoas com deficiência
	Índice de concessões judiciais para pessoas idosas

Fonte: Elaboração própria

102. Os indicadores de transferência de renda, presentes no painel proposto para o Programa Bolsa Família, cobrem aspectos de: a) portas de saída; b) qualidade de cadastramento; c) condicionalidades; d) combate à pobreza.

103. Por sua vez, os indicadores propostos para o acompanhamento do BPC cobrem os seguintes aspectos: a) cobertura do benefício; b) processo de revisão; c) nível de concessões judiciais. Esses indicadores permitirão acompanhar importantes aspectos de eficácia, governança e fiscalidade do benefício.

Tabela 16 – Painel de Indicadores dos Serviços Socioassistenciais

Tipo	Indicadores de Desempenho
Proteção Social Básica	Medida de eficácia da cobertura do SCFV pelos municípios
	Medida de eficiência média dos CRAS
	Taxa anual de permanência dos técnicos de nível superior nos CRAS
	Indicador de eficiência média dos CRAS
	Taxa de cobertura do SCFV pelos municípios
Proteção Social Especial	Medida de eficiência média dos CREAS
	Taxa anual de permanência dos técnicos de nível superior nos CREAS
	CREAS com nível de articulação satisfatória com a rede essencial de articulação local
	Agregação entre os indicadores de eficácia cobertura dispostos no PPA
FNAS	Indicador de reprovação de prestações de contas
Rede Privada	Medida de eficácia da cobertura do Atendimento da Rede Privada
	Medida de eficiência do Atendimento da Rede Privada

Fonte: Elaboração própria

104. Os indicadores do Programa Fortalecimento do SUAS cobrem dimensões da Proteção Social Básica, da Proteção Social Especial, do processo de transferência direta de recursos via fundo a fundo e do desempenho da rede privada relacionados à: a) eficácia; b) eficiência; c) qualidade da mão-de-obra; d) cobertura dos serviços; e) medidas de articulação; f) eficácia das prestações de contas. O painel de indicadores, proposto para acompanhar a execução dos serviços socioassistenciais pelo Suas, possui a difícil missão de informar de forma transparente sobre uma política que se dá de forma descentralizada.

105. Os painéis propostos permitirão acompanhar de forma mais transparente as políticas de assistência social em comparação aos indicadores previstos no PPA e nos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas finalísticas do MDS.

106. Outro tipo de melhoria que pode ser realizada é a geração de metas quantitativas, vinculadas aos indicadores propostos, o que não ocorre, atualmente, no PPA. O setor de Assistência Social conta com importantes bases de dados (Censo Suas, CadÚnico, Cadastro de Entidades Privadas etc.) que permitem a esse setor a geração de metas quantitativas.

Capítulo 3 – O que precisa ser resolvido

107. Alguns temas, por conta de sua relevância e risco, têm sido alvo de ações de fiscalização contínuas por parte deste Tribunal de Contas. Entre estes, alguns não foram resolvidos até o momento e carecem, portanto, de um acompanhamento sistêmico, entre eles citam-se: falhas na concessão e supervisão da rede privada da assistência social, deficiências no processo de concessão e revisão dos benefícios de prestação continuada (BPC) e risco de sustentabilidade fiscal dos programas de transferência de renda (do BPC e do Programa Bolsa Família). A respeito dos referidos assuntos, este capítulo traz o detalhamento sobre o que precisa ser resolvido.

Falhas na Concessão e Supervisão da Rede Privada da Assistência Social

108. As entidades não governamentais que desempenham as funções da assistência social são vistas como parceiras estratégicas e corresponsáveis pela garantia de direitos sociais, fazendo parte da rede socioassistencial. Estas entidades estão incluídas no SUAS como prestadoras complementares de serviços e como cogestoras, por meio da participação nos conselhos, fazendo parte da Rede Privada da Assistência Social.

109. Consoante o seu nível de reconhecimento no SUAS, as entidades de assistência social podem ser: a) inscritas nos Conselhos Municipais, Estaduais ou Distrital de Assistência Social; b) cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social; c) certificadas como entidade beneficente de assistência social; ou d) vinculadas ao SUAS, quando integram a rede socioassistencial.

110. Em relação à certificação, a Lei 12.101/2009 (alterada pela Lei 12.868/2013) estabeleceu novo regime jurídico para a certificação dessas entidades e transferiu a competência do CNAS para os Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Social, conforme área de atuação das respectivas entidades.

111. O Censo SUAS de 2011 identificou 9.456 entidades privadas que atuam na assistência social, distribuídas em 1.872 municípios brasileiros. A 0 demonstra a distribuição das entidades privadas por porte populacional no Brasil.

Tabela 17 – Distribuição das entidades privadas por porte populacional

<i>Porte Populacional</i>	<i>Quantidade de Entidades</i>	<i>Entidades por porte (%)</i>	<i>% de municípios com entidades</i>
Pequeno I	1.727	18%	22%
Pequeno II	1.970	21%	50%
Médio	1.140	12%	65%
Grande	3.149	33%	93%
Metrópole	1.1470	16%	100%
Brasil	9.456	100%	34%

Fonte: Censo SUAS 2011

112. Os cidadãos que necessitam de atendimento socioassistencial podem acessar as entidades privadas através de procura espontânea, busca ativa, encaminhamento do CRAS, do CREAS, de outra entidade privada ou de outra política e/ou sistema de garantia de direitos.

113. Além da prioridade na celebração de convênios com o poder público, um dos objetivos da certificação (Cebas) é a isenção de contribuições para a seguridade social. As entidades beneficentes que atendam às exigências estabelecidas em lei são isentas de contribuição para a seguridade social, nos termos do art. 195 da Constituição Federal.

114. O Cebas é um dos documentos exigidos para solicitar as seguintes isenções de contribuições sociais: a) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; b) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; c) Contribuição PIS/PASEP; e d) Contribuições dispensadas: as devidas a terceiros, nos termos do artigo 3º, parágrafo 5º da lei 11.457/2007.

115. Com o intuito de atender à nova competência legal, por meio do Decreto 7.079/2010 (revogado pelo Decreto 7.493/2011 – que alterou a estrutura regimental do Ministério), o MDS criou o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS, junto à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Fiscalização das entidades beneficentes de assistência social

116. Nesse contexto de importância das entidades beneficentes de Assistência Social, o TCU vem acompanhando, por meio de diligências e fiscalizações, o trabalho executado por elas.

117. Em 2009, o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados solicitou ao TCU fiscalização para apurar denúncia referente à atividade de fiscalização do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) sobre a concessão de certificados para entidades beneficentes de assistência social.

118. O TCU, no âmbito processo TC 012.344/2009-8, prolatou o Acórdão 2.206/2009-TCU-Plenário, determinando a realização de auditoria de conformidade com vistas a verificar a regularidade dos atos de concessão e/ou renovação e registro do Cebas. Em 2011, o TCU realizou auditoria para



verificar a regularidade da emissão e renovação do Cebas pelo MDS e pelo Ministério da Saúde (TC 007.203/2011-0).

119. No supramencionado processo, o Tribunal identificou diversas impropriedades. Por meio do Acórdão 2.826/2011-TCU-Plenário, a Corte determinou aos respectivos Ministérios que adotassem medidas para corrigir as falhas. As determinações foram monitoradas no âmbito do TC 014.026/2013-9, tendo sido prolatado o Acórdão 778/2014-TCU-Plenário, sessão de 2/4/2014, o qual determinou à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) que adotasse medidas para eliminação do elevado estoque de processos pendentes de análise dos requerimentos de concessão e/ou renovação de registros do Cebas. O MDS apresentará relatório detalhando o cumprimento das determinações em outubro de 2014.

120. Ao final de julho/2013, a SNAS possuía um estoque de 6.404 processos de Cebas na situação de não decididos (TC014.026/2013-9). A produtividade (análise/parecer) mensal gira em torno de 40 processos/mês. Nesse sentido, para que seja zerado o estoque, em cumprimento ao disposto no art. 4º, § 1º, do Decreto 7.237/2010, que estabelece o prazo de 6 meses para análise dos requerimentos (processos Cebas), seria necessário o aporte (“força tarefa”) de 27 servidores atuando, diretamente, na análise desses processos. O quadro atual de servidores voltados para análise é de apenas 5 técnicos.

121. Vale destacar que a certificação Cebas tem validade de três anos, permitida sua renovação por igual período, e, com base no art. 8º do Decreto 7.237/2010, o protocolo do requerimento de renovação servirá como prova da certificação até o julgamento do processo pelo Ministério competente.

122. Observa-se, portanto, que o elevado estoque de processos a serem analisados pelo Ministério gera a renovação automática dos certificados das entidades, ainda que estas não mais possuam os pré-requisitos legais para a sua renovação.

123. Para agilizar o processo de análise dos requerimentos, a SNAS argumenta que está em desenvolvimento o Sistema de Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social – SCNEAS (ou SisCebas). Consta que o módulo de Cadastro estará em operação e funcionamento no 1º semestre de 2014, o módulo Certificação (renovação e concessão) no 2º semestre de 2014 e o módulo Inscrição no 2º semestre de 2015.

124. Percebe-se que há previsão que o sistema esteja totalmente operacional somente a partir de julho/2015, ou seja, até o presente momento, a adoção de providências para corrigir a ausência de supervisão ministerial sobre as entidades beneficentes de assistência social certificadas ainda não se tornou realidade. Ademais, a supervisão não deveria se limitar à construção de um sistema informatizado, sendo essencial a realização de fiscalizações in loco, por parte do MDS, o que não é realizado, no sentido de atestar o cumprimento dos requisitos para a certificação das entidades.

Deficiências no Processo de Revisão dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC)

125. A Constituição Federal de 1988 (art. 203, inciso V) garante um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência (PCD) e ao idoso (65 anos ou mais) que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

126. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelece que se consideram como não possuindo meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, idosos e pessoas com deficiência que vivam em famílias com renda per capita inferior a ¼ de salário mínimo. A condição de pessoa com deficiência, para fins de concessão do BPC, é aquela que apresenta impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em

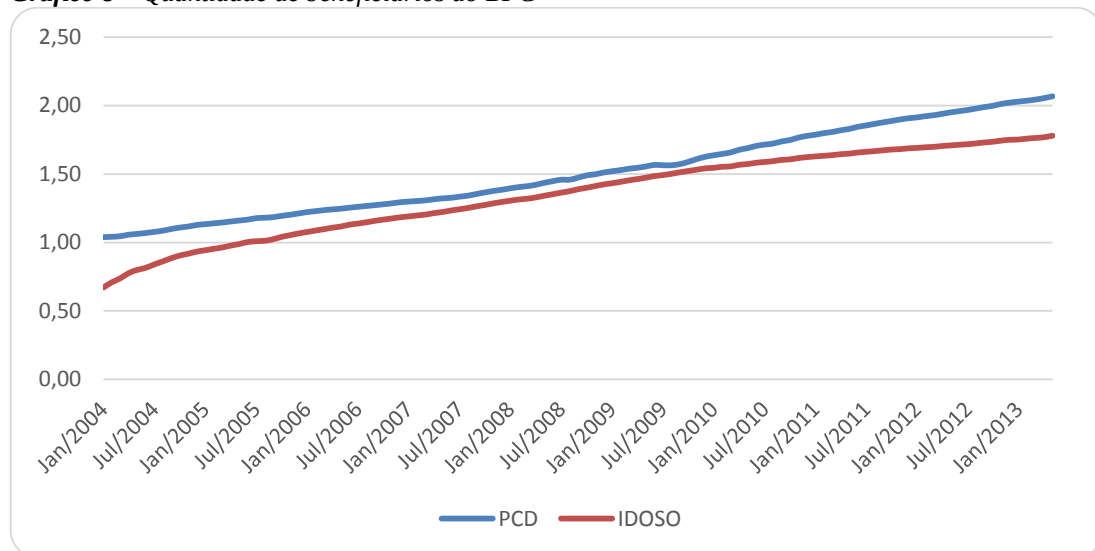
interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

127. Os principais atores do BPC são o MDS e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ao MDS compete gerir a concessão, manutenção e revisão do BPC, coordenar, normalizar e implementar os benefícios assistenciais, manter organizado sistema de informações e dados sobre os benefícios e atuar junto ao INSS e aos três níveis de governo, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão do benefício.

128. Ao INSS compete o reconhecimento do direito, operacionalização, concessão, manutenção e revisão dos benefícios, aí incluídas as avaliações médica e social necessárias. No que diz respeito ao procedimento de revisão, cabe ao INSS possibilitar a oitiva do beneficiário e análise de sua defesa prévia antes de proceder à suspensão ou cessação do benefício.

129. O 0, a seguir, mostra a evolução quantitativa de beneficiários do BPC entre 2004 e 2013. Em janeiro de 2014, 3.978.478 recebiam o benefício (sendo 1.827.650 são idosos e 2.150.828 são pessoas com deficiência).

Gráfico 8 – Quantidade de beneficiários do BPC



Fonte: TCU – Processo TC 013.804/2013-8

130. De acordo com o art. 21 da Lei 8.742/1993 (LOAS), o BPC deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. O benefício cessa no momento em que forem superadas as referidas condições. Ainda, o benefício deve ser cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.

131. A Lei 12.470/2011 acrescentou o art. 21-A na LOAS determinando critérios para suspensão, e não cancelamento, do BPC. Nos termos do dispositivo, o benefício será suspenso pelo órgão concedente quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de micro empreendedor individual.

132. Em caso de extinção da relação trabalhista ou a atividade empreendedora e, quando for o caso, encerrado o prazo de pagamento do seguro-desemprego e não tendo o beneficiário adquirido direito a qualquer benefício previdenciário, poderá ser requerida a continuidade do pagamento do benefício suspenso, sem necessidade de realização de perícia médica ou reavaliação da deficiência e do grau de incapacidade para esse fim, respeitado o período de revisão previsto no caput do art. 21 da



LOAS. Por fim, a contratação de pessoa com deficiência como aprendiz não acarreta a suspensão do BPC, limitado a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício.

Fiscalização dos recursos do BPC

133. Dada a relevância social e materialidade orçamentária dos Benefícios de Prestação Continuada, o TCU vem acompanhando, por diversas formas, o dispêndio com programas e ações relativos a esses benefícios. Senão vejamos.

134. Entre 2008 e 2009, o TCU realizou Auditoria de Natureza Operacional (TC 013.337/2008-0) com a finalidade de: a) averiguar se os recursos distribuídos pelo BPC estavam alcançando os objetivos previstos pelo arcabouço normativo que o rege; e b) detectar áreas em que o marco legal ou o sistema de controle de erros e fraudes possam ser aprimorados com a finalidade de que todos os beneficiários potenciais possam ser alcançados e que não haja vazamentos por meio de concessão de benefícios a pessoas que não cumpram os critérios de elegibilidade.

135. Nos trabalhos de auditoria, avaliou-se o desenho do programa e os processos de controle de erros e fraudes realizados pelos órgãos responsáveis. Examinou-se inicialmente qual a efetividade do BPC em atender seu público alvo, levantando aspectos quanto à focalização do benefício, de forma a mensurar erros de inclusão (concessão do benefício a pessoas que não atendam aos critérios estabelecidos) e de exclusão (ausência de concessão do benefício a pessoas que cumpram esses critérios). Nesse sentido, avaliou-se também em que medida o conceito de família adotado pela legislação é adequado para definição dos beneficiários do BPC.

136. Procurou-se, ainda, avaliar se o sistema de controle do BPC é efetivo na detecção de erros e fraudes, tanto dos controles existentes no ato de concessão, quanto das etapas de manutenção e revisão do benefício. Ademais, investigou-se a respeito da eficácia dos procedimentos de recuperação de recursos malversados do BPC, se são coletados dados e informações sobre erros e fraudes, e como estes são utilizados para o gerenciamento do benefício.

O resultado do trabalho revelou o seguinte:

a) problemas de focalização do BPC (inclusão de beneficiários que não atendiam aos requisitos para o recebimento do benefício);

b) subcobertura do BPC (existência de pessoas que eram elegíveis e, por diferentes motivos, não estavam recebendo o benefício);

c) limitações no processo de verificação dos critérios de elegibilidade (deficiência no procedimento de cadastramento; insuficiência de divulgação dos deveres dos beneficiários; inexistência de sistemática de identificação de benefícios de risco de fraude ou erro; necessidade de aumento de frequência da realização de controle de fraudes e erros);

d) **deficiência no processo de revisão do benefício** (incapacidade de o processo de revisão alcançar parcela substancial de beneficiários; não conclusão de revisões e não localização de número elevado de beneficiários; possibilidade de pagamento indevido de benefícios dada a divergência nos sistemas de dados; prolongado período para conclusão da revisão; recuperação irrisória dos recursos pagos indevidamente);

e) o Sistema Integrado de Gerenciamento do BPC (SigBPC) não possui estatísticas referentes a erros e fraudes.

137. O respectivo processo foi apresentado em sessão do Plenário de 8/4/2009, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes. Na ocasião, foi prolatado o Acórdão 668/2009-TCU-Plenário e, em face dos achados apontados pela auditoria, o TCU expediu diversas recomendações e determinações à Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS e ao INSS, com vistas a melhorar a sistemática de concessão, de manutenção e de revisão do BPC.



138. No sentido de atualizar as informações relativas à implantação das determinações e recomendações proferidas o TCU exarou o Acórdão 1.769/2011-TCU-Plenário (TC 025.680/2010-2), no qual constatou que 26% das deliberações não haviam sido implementadas, 13% das deliberações foram implementadas ou cumpridas e 61% estavam em processo de implementação ou cumprimento. Essa situação demonstra o esforço dos gestores responsáveis em atender as deliberações prolatadas pelo Tribunal.

139. As recomendações já atendidas estão voltadas ao fortalecimento dos processos de concessão e revisão do benefício: i) implantação de sistema de identificação de endereços de beneficiários do BPC baseada no CEP; ii) estimação de valor monetário e do número de casos de erros ou fraudes; iii) automatização da transmissão de dados sobre casos de suspensão e cessação de benefícios do BPC no SUB; iv) criação de procedimento para, no momento da concessão do benefício, dar conhecimento aos beneficiários da sua obrigação de informar modificações cadastrais à administração.

140. No entanto, o monitoramento constatou que o SigBPC ainda não estava em funcionamento e, conseqüentemente, os procedimentos de revisão dos benefícios não estavam sendo executados. Apesar de haver recomendações sobre a revisão dos benefícios sendo cumpridas, não foram ainda instituídos procedimentos de análise de dados para apuração de erros e fraudes e posterior visita in loco dos benefícios com problemas.

141. Ademais, em 2013, o TCU realizou levantamento no Ministério da Previdência Social, MDS e no INSS com o objetivo de identificar potenciais áreas de fiscalização, com foco na análise de riscos na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais mais relevantes (TC 024.813/2013-3 – Acórdão 1241/2014-TCU-Plenário). Os trabalhos do levantamento foram concentrados no INSS uma vez que cabe a esta entidade a concessão e manutenção do BPC. A estrita relação entre o Instituto e a Assistência Social ocorre devido àquele ser o responsável pela operacionalização (concessão e pagamento) do BPC.

142. O levantamento constatou que o processo de trabalho da concessão do BPC apresenta fragilidades que representam riscos de ocorrência de fraudes e erros. A fragilidade reside na auto declaração dos dados da renda tanto do requerente quanto dos membros do grupo familiar, quando não possuem comprovação de renda. Além das informações não serem completas e confiáveis, não há cruzamento dos dados informados com outras bases, como, por exemplo, com a base de dados do CadÚnico, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), informações cartorárias etc.

143. Em relação às revisões dos processos de concessão do BPC, que devem ser realizados de dois em dois anos, para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem, o levantamento constatou que não estão ocorrendo. Atualmente, ocorre apenas a revisão determinada pelo TCU e pela Controladoria Geral da União (CGU) e originadas de possíveis irregularidades, e não a determinada pela LOAS, e as revisões motivadas por denúncias e verificação de indícios de irregularidade. Logo, como não está sendo feita a revisão regular, há grande possibilidade de pessoas estarem recebendo o benefício sem o devido direito.

144. Além disso, existe ausência de Assistentes Sociais em diversas Agências de Previdência Social (APS), conforme detectado em visitas in loco realizadas pela equipe do TCU, apesar de o diagnóstico não abranger todo o território nacional. Para atendimento das necessidades, esses servidores fazem escalas e rodízios entre as Agências. Houve concurso em 2009 para 900 assistentes sociais, devido ao novo modelo do BPC, uma vez que análise de deficiência passou de Classificação Internacional de Doenças (CID) para Classificação Internacional de Funcionalidade (CIF), mas o número ainda é insuficiente.

145. Ademais, o levantamento também detectou, nas APS auditadas, que não há disponibilidade suficiente de veículos para os Assistentes Sociais realizarem visitas in loco para confirmarem as

informações repassadas pelos interessados no BPC e para proferirem palestras sobre eficiência junto aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

146. No presente momento, o TCU realiza segundo monitoramento do Acórdão 668/2009-TCU-Plenário, no sentido de acompanhar as ações do INSS e MDS para sanar as irregularidades e impropriedades desde então constatadas.

Riscos na Sustentabilidade Fiscal (Bolsa Família e BPC)

147. Os gastos com a Assistência Social devem ser objeto de atenção quanto a sua sustentabilidade fiscal, em especial, em relação aos dispêndios do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que, juntos, representaram 1,15% do PIB em 2013, conforme demonstrado nas análises setoriais realizadas nas Contas de Governo de 2013.

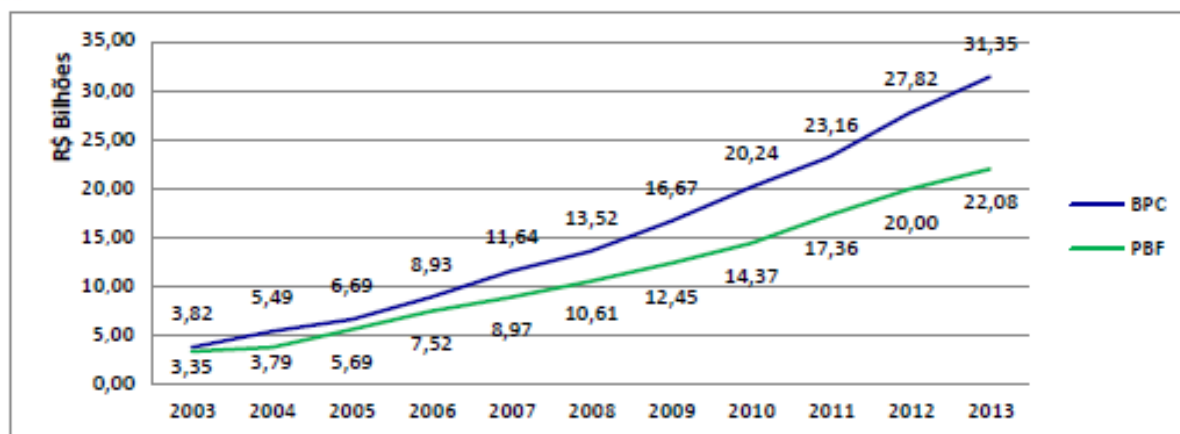
148. O BPC é considerado renda substitutiva, pois auxilia a subsistência de beneficiários incapazes para o exercício do trabalho, enquanto o Bolsa Família é tido como renda complementar, visto que atende à população em situação de pobreza, mesmo com capacidade laboral. No entanto, por atender também aos pobres, uma vez que o limite de renda é bem próximo ao dos demais benefícios associados à pobreza, considera-se o BPC como transferência de renda tal qual o PBF.

149. No início de 2014, 3.978.478 faziam parte do grupo de beneficiários diretos do Benefício de Prestação Continuada – BPC (sendo que 1.827.650 são idosos e 2.150.828 são pessoas com deficiência). Os recursos do BPC, apesar de pagos para os beneficiários, podem ser gastos com outros membros da família. Em relação ao Programa Bolsa Família, 48.174.357 pertenciam a esse grupo de beneficiários (o que representa 14.084.341 de famílias).

150. O 0, constante no capítulo 1 deste relatório, demonstra a trajetória sempre crescente das despesas com a Assistência Social. De 2001 a 2013, foram empenhados cerca de R\$ 364,31 bilhões, dos quais quase a totalidade foi liquidada (98,99%) e paga (97,02%).

151. A seguir, o 0 apresenta os valores de orçamento autorizado, desde 2003 (ano de criação do PBF), das maiores políticas de transferência de renda do Governo Federal. Naquele exercício, o valor registrado considera também os programas de distribuição de renda até então remanescentes (auxílio gás, bolsa alimentação, bolsa escola e cartão alimentação).

Gráfico 9 - Comparativo BPC e PBF – orçamento autorizado 2003-2013 (R\$ bilhões)



Fonte: SigaBrasil e MDS



Programa Bolsa Família

152. O Programa Bolsa Família surge com a Lei 10.836/2004, a partir da unificação de programas sociais existentes, a citar: o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Programa Auxílio Gás. Para identificação do público alvo, faz uso do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico).

153. São objetivos do PBF, de acordo com o art. 4º, do Decreto 5.209/2004: combater a pobreza, estimular a emancipação sustentada, combater a fome, promover o acesso à rede de serviços públicos (saúde, educação e assistência social) e promover a intersetorialidade das ações sociais. Pode-se organizar os objetivos em três eixos de atuação:

a) o alívio imediato da pobreza, que, sendo um fenômeno multidimensional, consiste no combate à pobreza e à fome, por meio da transferência de renda, bem como na cobrança das condicionalidades, como saúde e educação;

b) a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, que, apoiada no fornecimento contínuo de renda e serviços de modo que garanta, a longo prazo, a emancipação sustentada das famílias mais pobres, proporcionando uma “porta de saída” do programa;

c) a coordenação dos programas sociais, por meio da promoção da intersetorialidade, complementariedade e sinergia das ações sociais.

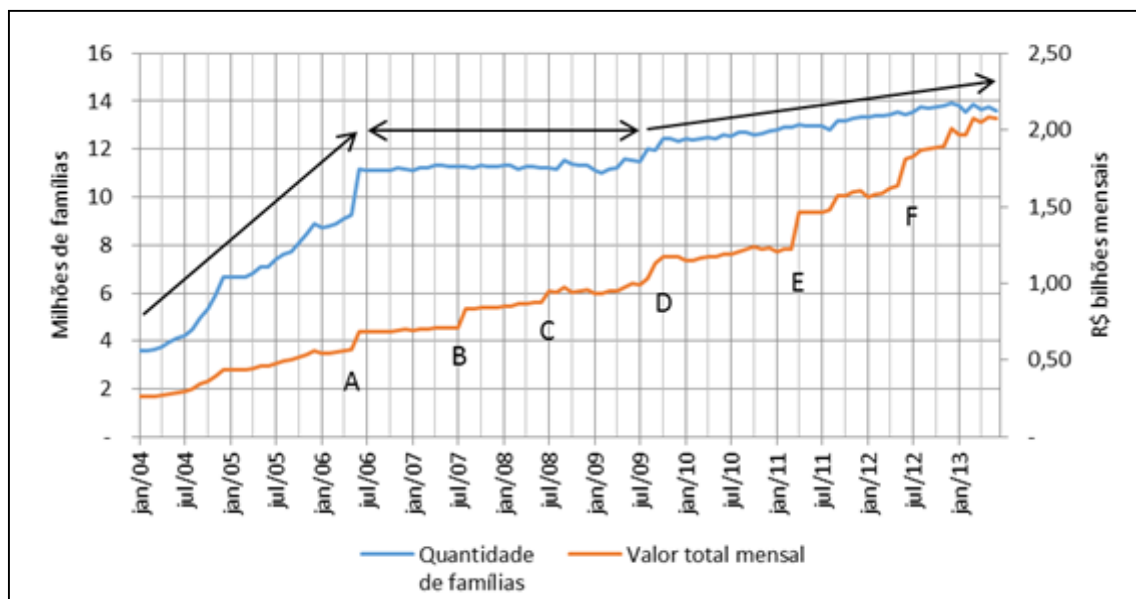
154. O PBF consiste na transferência de renda para famílias em situação de pobreza, de renda familiar per capita entre R\$ 77,00 e 154,00 ao mês, e de extrema pobreza, de renda familiar per capita de até R\$ 77,00 por mês, podendo as famílias ainda serem escolhidas por meio da conjunção de indicadores sociais capazes de identificar situações de vulnerabilidade social e econômica (valores alterados pelo Decreto 8.232/2014).

155. Compõem o PBF as condicionalidades de natureza educacional e de saúde. Na educação, há a exigência de que as crianças e adolescentes de famílias atendidas apresentem frequência escolar mínima de 85%, com exceção dos adolescentes de 16 e 17 anos, que deverão atender frequência mínima de 75%. Na saúde, são verificados os exames pré-natal, o acompanhamento nutricional e da saúde (Lei 10.836/2004, art. 3º).

156. A gestão do PBF cabe à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), inserida na estrutura do MDS. A execução e a gestão do PBF se dão de forma descentralizada com a atuação dos entes federativos e são marcadas pela intersetorialidade, participação comunitária e controle social (Lei 10.836/2004, art. 8º). Esquemáticamente, são três as principais atividades ou etapas na gestão do PBF: o cadastro dos beneficiários, o pagamento dos benefícios e o acompanhamento das condicionalidades. Da leitura do Decreto 5.209/2004, arts. 2º, 13, 14 e 15, cabe à União a gestão e o pagamento do PBF, enquanto o cadastramento dos beneficiários e o acompanhamento das condicionalidades, são responsabilidades dos estados e dos municípios.

157. O 0 a seguir demonstra a evolução do PBF em número de famílias e em termos de transferência mensal de recursos às famílias beneficiárias.

Gráfico 10 - Evolução do Programa Bolsa Família por famílias e transferência mensal



Fonte: TCU – Processo TC 013.804/2013-8

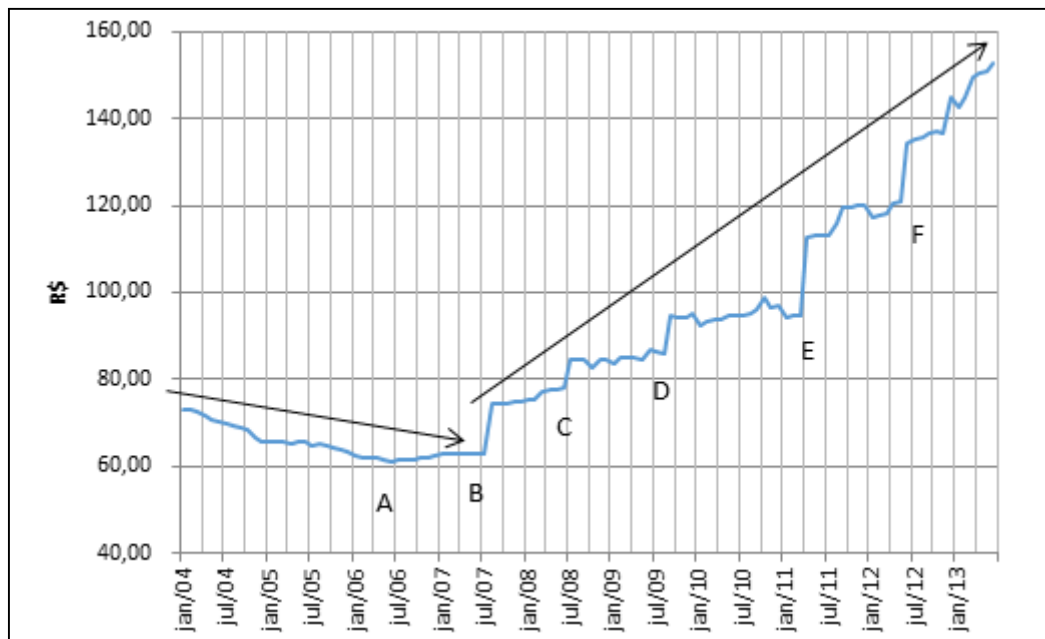
158. Efetuando uma análise temporal do benefício, desde 2004, pode-se identificar nítidos movimentos orçamentários e físicos do Programa. A evolução da quantidade de famílias beneficiárias mostra três fases distintas: a consolidação, a estabilização e a nova expansão (0). De 2004 a meados de 2006, houve um crescimento acelerado da quantidade de beneficiários, em razão da consolidação do BF. De meados de 2006 a meados de 2009, viveu-se um período de estabilização, em que essa quantidade permaneceu em torno de 11 milhões de famílias.

159. A partir de então, o PBF passou a apresentar nova expansão da base de beneficiários, mas a níveis de crescimento menores do que aqueles do período de consolidação. Resta saber até quando e quanto pode ir essa nova expansão da base de beneficiários. Essa resposta pode vir de indicadores que estimem, de modo razoável, o contingente de famílias a serem ainda identificadas e atendidas.

160. O PBF compõe-se, na verdade, de várias parcelas ou modalidades de benefícios (Lei 10.836/2004, art. 2º). O benefício básico atende às famílias em situação de extrema pobreza e paga atualmente um benefício familiar de R\$ 70,00 mensais. O benefício variável é concedido, de forma proporcional ao número de beneficiários, a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que contenham gestantes (BVG), nutrizes (BVN), crianças e adolescentes até quinze anos ou, ainda, vinculado aos adolescentes de dezesseis e dezessete anos (BVJ).

161. Recentemente, no âmbito do Brasil Carinhoso, criou-se o benefício para superação da extrema pobreza (BSP), que busca complementar a renda, em relação ao nível de renda domiciliar per capita de R\$ 70,00 já considerados os benefícios, daquelas famílias que contenham crianças e adolescentes até quinze anos de idade. O 0 demonstra a evolução do valor médio recebido pelas famílias do Programa Bolsa Família.

Gráfico 11 - Valor médio recebido por família



Fonte: TCU – Processo TC 013.804/2013-8

162. Quanto a esse valor médio do benefício, percebe-se que ele foi declinante até meados de 2007 e, a partir daí, sofreu inflexão passando a crescer de forma vigorosa (0).

163. Nota-se que ocorreu uma grande evolução no PBF entre 2004 e 2013, tanto no número de famílias alcançadas pelo programa, quanto do valor médio recebido por família. O Bolsa Família, que iniciou em 2004 atendendo quase dois milhões de famílias, alcançou em junho de 2013 cerca de 13,5 milhões de famílias, pagando benefícios no valor total de, aproximadamente, de R\$ 2 bilhões/mês, perfazendo um total de R\$ 24 bilhões por ano.

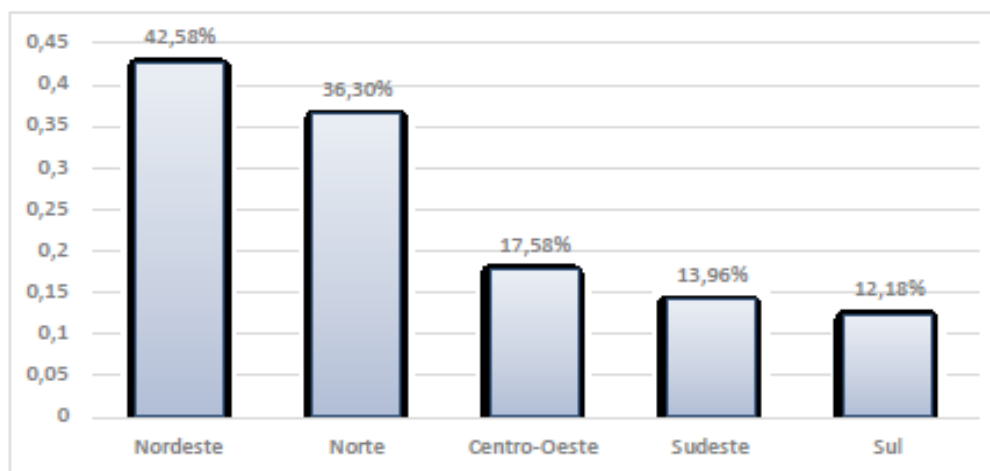
164. Além dos benefícios transferidos, recursos orçamentários também são destinados aos entes federativos para aprimoramento da gestão, operacionalização e fiscalização do BF. O montante dos recursos transferidos pela União aos entes federados totalizou em 2012 (ações 20IT, 8446 e 6414 do Programa 2019) cerca de R\$ 450 milhões. Esse montante é distribuído com base no Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, o IGD-BF (Lei 10.836/2004, art. 8º, § 2º, inciso III).

165. Essa transferência será obrigatória para os entes federados que alcancem valores mínimos de IGD (Lei 10.836/2004, art. 8º, § 3º). O IGD-BF destina-se precipuamente às atividades de alimentação do CadÚnico e ao acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, que estão a cargo dos entes subnacionais e que, por isso, precisam ser controlados pela União (Decreto 5.209/2004, art.11-B). Portanto, o IGD-BF tem como objetivo não só o de medir resultados da gestão descentralizada, como também de incentivar a obtenção de resultados qualitativos.

166. O controle do BF acontece em nível local, por meio de conselho ou comitê instituído pelos municípios ou estados (Decreto 5.209/2004, arts. 29 e 30), enquanto que a fiscalização é realizada pelo MDS a partir de denúncias efetuadas e documentação encaminhada pelos demais entes federados (Decreto 5.209/2004, art. 33).

167. O 0 a seguir demonstra o percentual de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família em cada região brasileira em relação ao quantitativo populacional da respectiva região no mês de referência de julho de 2013.

Gráfico 12 – Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família



Fonte: MDS e IBGE – dados referentes a julho de 2013

168. As regiões Nordeste e Norte lideram o ranking das que possuem mais beneficiários do Programa Bolsa Família em relação à sua população, respectivamente, 42,6% e 36,3%. Dos 55.794.707 habitantes da região Norte, 23.755.493 recebem o benefício. Enquanto que, na região Sul, dos 28.795.762 habitantes, 3.507.829 recebem o benefício, ou seja, 12,2%.

169. A 0 a seguir mostra de forma ordenada decrescente os estados com mais beneficiários do Programa Bolsa Família em relação à sua população.

Tabela 18 – População e Beneficiários do Programa Bolsa Família

Estado	População	Beneficiários	%
Maranhão	6.794.301	3.420.507	50,34%
Piauí	3.184.166	1.536.111	48,24%
Alagoas	3.300.935	1.486.199	45,02%
Ceará	8.778.576	3.832.258	43,65%
Paraíba	3.914.421	1.693.861	43,27%
Acre	776.463	326.984	42,11%
Sergipe	2.195.662	902.967	41,13%
Pernambuco	9.208.550	3.690.599	40,08%
Bahia	15.044.137	5.980.947	39,76%
Pará	7.969.654	3.159.162	39,64%
Amazonas	3.807.921	1.370.213	35,98%
Rio Grande do Norte	3.373.959	1.212.044	35,92%
Roraima	488.072	173.244	35,50%
Tocantins	1.478.164	509.820	34,49%
Amapá	734.996	211.582	28,79%
Rondônia	1.728.214	413.982	23,95%
Mato Grosso	3.182.113	649.079	20,40%
Minas Gerais	20.593.356	4.120.969	20,01%
Mato Grosso do Sul	2.587.269	489.973	18,94%
Goiás	6.434.048	1.181.108	18,36%
Espírito Santo	3.839.366	682.248	17,77%
Rio de Janeiro	16.369.179	2.683.073	16,39%

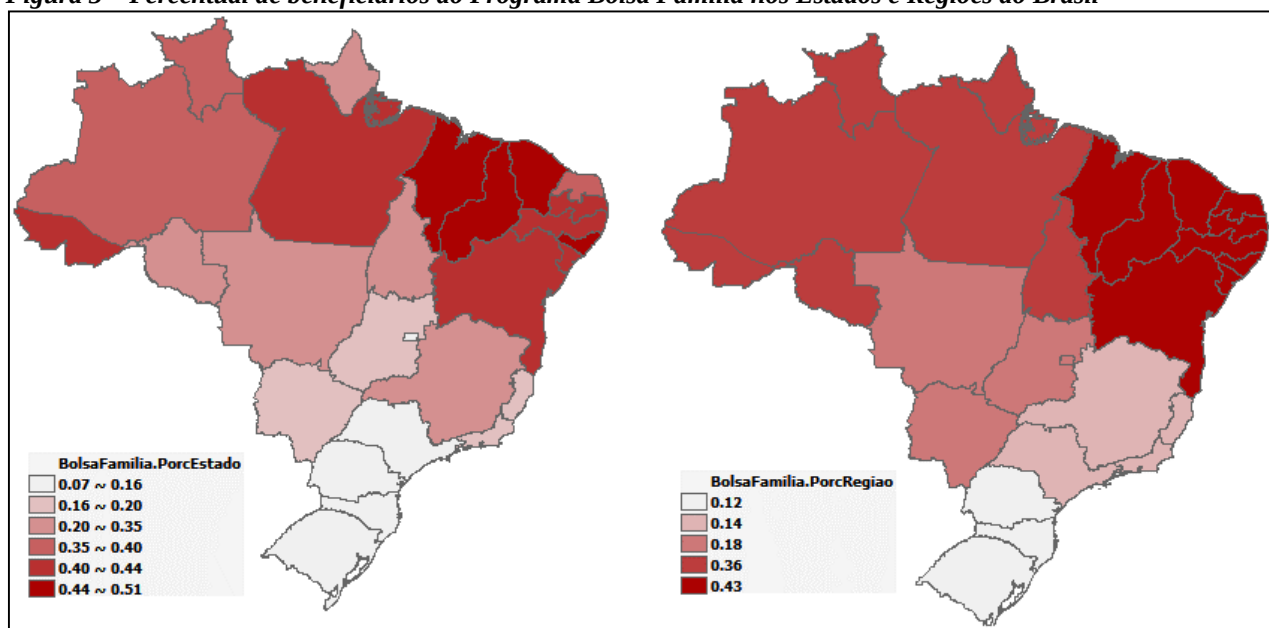
Rio Grande do Sul	11.164.043	1.506.380	13,49%
Paraná	10.997.465	1.481.044	13,47%
Região Sul	28.795.762	3.507.829	12,18%
Distrito Federal	2.789.761	316.133	11,33%
São Paulo	43.663.669	4.303.714	9,86%
Santa Catarina	6634254	520.405	7,84%
Brasil	201.032.714	47.854.606	23,80%

Fonte: MDS e IBGE – dados referentes a julho de 2013

170. Com exceção do Acre e do Pará, os estados do Nordeste estão entre os 10 maiores beneficiários do Programa Bolsa Família em relação à sua população, sendo que, no estado do Maranhão, mais da metade de seus habitantes recebem recursos do PBF.

171. A 0 abaixo mostra, no mapa do Brasil, uma comparação do quantitativo percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família em relação à população entre as regiões (mapa direito) e entre os estados brasileiros (mapa esquerdo). Nos dois mapas, quanto mais escura é a cor, maior é o percentual de beneficiários do Programa.

Figura 3 – Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família nos Estados e Regiões do Brasil



Fonte: Elaboração própria

172. Em que pese os gastos com o Bolsa Família, existem propostas legislativas para incluir o programa na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como forma de assegurar sua continuidade na legislação do país. Por outro lado, existe proposta que visa estabelecer na Lei 10.836/2004 as regras de desligamento de beneficiários do Bolsa Família, hoje dispostas no art. 21 do Decreto 5.209/2004, como a obrigatoriedade de revisão a cada dois anos dos critérios de elegibilidade das famílias beneficiárias.

173. Ademais, faz-se necessário ressaltar a possibilidade de, no futuro, determinados beneficiários do Programa Bolsa Família migrarem para o benefício de prestação continuada, em especial, em relação aos de mais idade, uma vez que podem passar a ter direito a tal benefício a partir dos 65 anos de idade, caso possuam renda familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita.

174. A 0 a seguir traz o perfil das pessoas a partir de 40 anos de idade inscritas no CadÚnico e dos beneficiários do Programa Bolsa Família. A partir apenas desses dados, pode-se depreender que, nas circunstâncias atuais, nos próximos 15 anos, mais de 3,2 milhões de pessoas poderão vir a migrar do Programa Bolsa Família para o benefício de prestação continuada destinado ao idoso de baixa renda. Ressalta-se que essa migração não é automática, mas sim uma hipótese, em decorrência somente do critério renda. Ademais, parcela de beneficiários do PBF contribui para a previdência social e, portanto, estará coberta durante a terceira idade e, assim, não será beneficiária do BPC.

175. Caso seja considerado o total de inscritos no CadÚnico com mais de 50 anos, o número dos possíveis beneficiários, nos próximos 15 anos, do benefício de prestação continuada, passa a ser, aproximadamente, 7 milhões de pessoas. Acrescenta-se ainda que esses números podem ser maiores devido a interpretações judiciais.

Tabela 19 –Beneficiários do PBF por idade

<i>Idade</i>	<i>Quantidade de Inscritos no CadÚnico</i>	<i>Quantidade de Beneficiários do PBF</i>
40 a 49 anos	8.004.486	4.778.228
50 a 59 anos	5.271.125	2.703.097
60 a 64 anos	1.714.921	565.803
Total	14.990.532	8.047.128

Fonte:MDS (DataSocial 2.0) – Referência:abril/2014

176. Sobre a alocação de recursos orçamentários no PBF, o MDS ressalta que estudos demonstram que gastos de 0,5% do PIB com programa não contributivos de transferência para famílias com membros em idade ativa, em situação de pobreza, são comuns em estados de bem-estar social minimamente desenvolvidos e que diversos outros países de renda média que adotaram programas de transferência condicionada de renda têm gastos em nível semelhante ao brasileiro, ou mesmo superiores.

177. O MDS destaca os gastos do PBF correspondem a menos de 1/20 dos gastos com a proteção social contributiva, que é deficitária e, portanto, conta com aportes do Governo Federal para atingir o equilíbrio em níveis significativamente maiores do que os gastos com o PBF. Segundo o Ministério, por todos esses critérios, o Bolsa Família um programa de baixo custo.

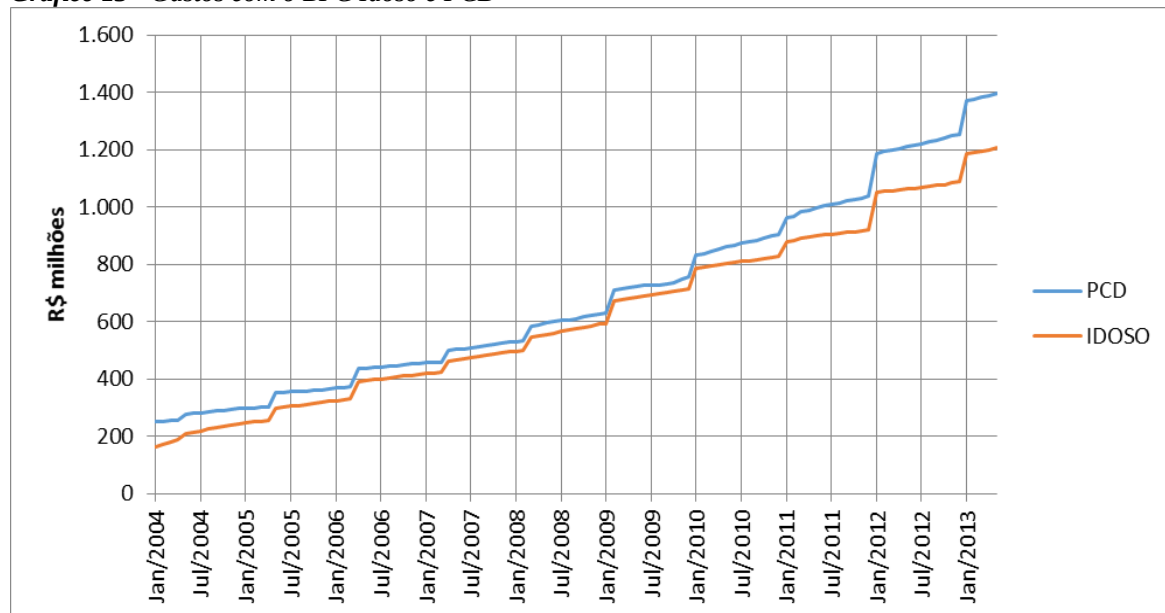
178. A respeito da expansão do Bolsa Família, o MDS esclarece que ela se baseia em metodologia razoável e em critérios claros, além de serem pautadas em análises dos dados do CadÚnico, de informações das pesquisas do IBGE, dentre outros.

Benefícios de Prestação Continuada

179. Conforme já mencionado, o BPC paga um salário mínimo às pessoas com deficiência (PCD) e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover sua manutenção diretamente ou por meio de sua família (Lei 8.742/1993, art. 20, caput).

180. A família que auferir renda mensal per capita inferior a ¼ do salário-mínimo é considerada incapaz de manter-se. Revisto a cada dois anos, o BPC é cancelado, quando da cessação da deficiência, da morte do beneficiário ou da irregularidade da concessão. É o INSS o órgão responsável pela execução e manutenção do BPC e ao MDS compete o processo de revisão dos benefícios além de gerir sua política.

181. O 0, a seguir, demonstra a evolução mensal dos gastos com o BPC tanto para pessoa com deficiência quanto para os idosos no período de 2004 a 2013.

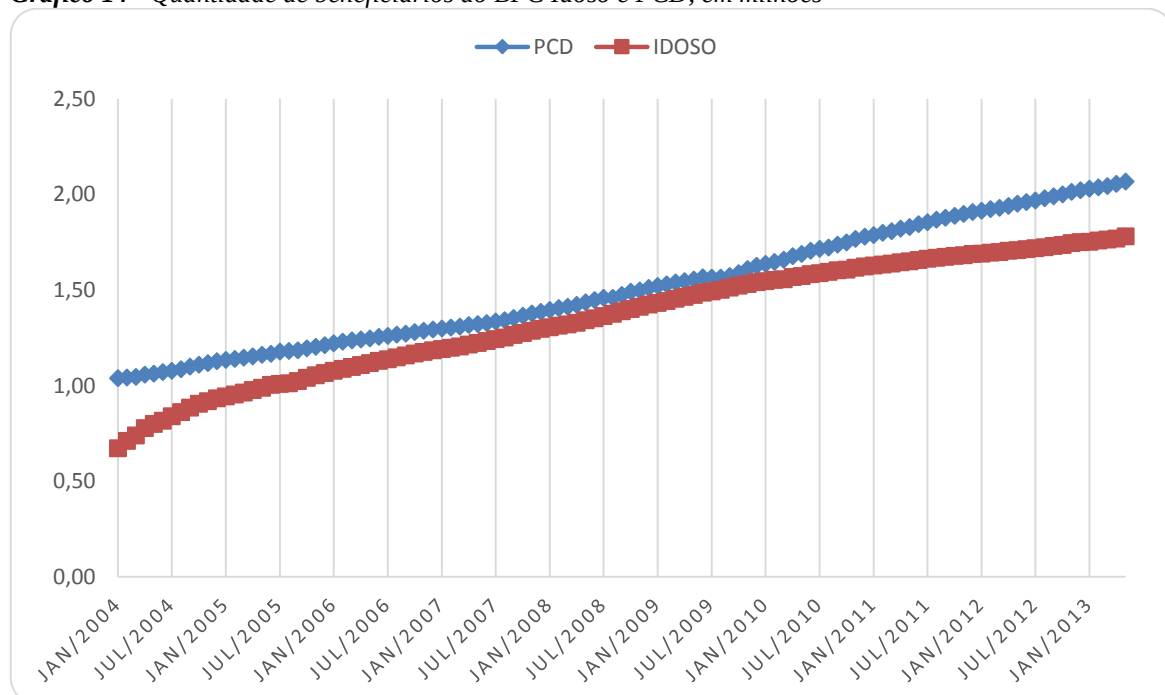
Gráfico 13 - Gastos com o BPC Idoso e PCD

Fonte: TCU – Processo TC 013.804/2013-8

182. Para o BPC também verificou-se o aumento tanto do número de beneficiários quanto dos valores dos benefícios, bem como das concessões do benefício pela via judicial. Em 2012, o BPC atendeu a 3,8 milhões de beneficiários, exigindo um aporte de recursos da ordem de R\$ 28,5 bilhões.

183. No 0 acima, os saltos de elevação da curva em ambos os tipos de benefícios revelam os reajustes do salário mínimo. Vale indagar, tal qual o Bolsa Família, se existe estatisticamente um patamar de benefícios para o qual convirja o quantitativo atual. Esse patamar exige a estimativa da quantidade de pessoas com deficiência e idosas pobres, o que por sua vez é em parte função da população total e estrutura etária do país.

184. O gráfico a seguir demonstra a evolução quantitativa de beneficiários do BPC tanto para pessoa com deficiência quanto para os idosos no período de 2004 a 2013.

Gráfico 14 - Quantidade de beneficiários do BPC Idoso e PCD, em milhões



Fonte: TCU – Processo TC 013.804/2013-8

185. O 0 demonstra que a quantidade de PCD sempre foi maior que a de idosos e que houve um crescimento contínuo da base dos dois tipos de beneficiários. A quantidade de idosos beneficiários convergiu à de PCD até setembro de 2009, quando a diferença chegou a menos de 60 mil beneficiários, a partir do qual, voltou a aumentar.

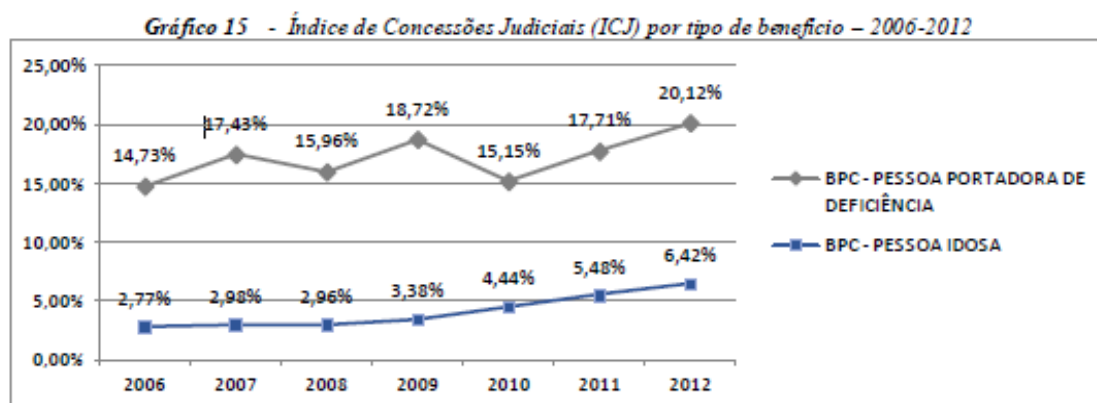
Judicialização do BPC

186. Os critérios de elegibilidade do BPC sempre foram objeto de questionamento. Antes mesmo de sua regulamentação, suas normas já eram matéria de disputas judiciais.

187. A evolução das leis e regulamentos relativos ao BPC tem sido marcada por debates e controvérsias que, ao longo do tempo, produziram alterações substantivas em pelo menos três aspectos: a idade mínima de acesso ao benefício pelo idoso, que foi reduzida de 70 para 65 anos; o conceito de família; e o conceito de deficiência e sua caracterização. Outro ponto controverso é o limite de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo de renda familiar per capita como critério de aferição de pobreza.

188. O 0a seguir apresenta a evolução do Índice de Concessões Judiciais (ICJ), apurado a partir da proporção entre o volume de benefícios concedidos por ordem judicial e o volume total de benefícios concedidos administrativamente para cada uma das espécies – BPC-Pessoa com deficiência e BPC-Pessoa idosa –, indicador utilizado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS para acompanhar a evolução do Programa de Redução de Demandas Judiciais do Instituto. As concessões por via judicial apresentam uma trajetória ascendente em relação a ambas as espécies.

Gráfico 15 - Índice de Concessões Judiciais (ICJ) por tipo de benefício – 2006-2012



Fonte: Procuradoria do INSS



189. Avaliando-se a evolução de gastos e o ICJ por tipo de benefício no mesmo período, estima-se que os pagamentos relativos apenas às concessões por via judicial passaram da ordem de R\$ 880 milhões em 2006 para R\$ 3,8 bilhões em 2012.

190. A maior parte das ações relativas ao BPC é julgada, em primeira instância, pelos Juizados Especiais Federais, em razão do baixo valor envolvido. No entanto, em vista dos recursos apresentados pelo INSS, a matéria é levada à apreciação dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais Superiores.

191. O Supremo Tribunal Federal, em 18/04/2013, no âmbito da Reclamação 4374, confirmou as decisões adotadas nos Recursos Extraordinários (REs) 567985 e 580963, no sentido de que é inconstitucional o § 3º do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), que prevê como critério para a concessão de benefício a idosos ou deficientes a renda familiar mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, por considerar que esse critério está defasado para caracterizar a situação de miserabilidade (pobreza ou extrema pobreza).

192. Nesse sentido, ressalta-se a existência de propostas de alterações legislativas, em especial quanto ao critério de renda para a concessão do benefício, o que poderá resultar em impacto fiscal importante caso sejam aprovadas. No âmbito do processo TC 024.813/2013-3, destaca-se que há estudos realizados no MDS que estimam, caso seja definido o critério objetivo de aferição da miserabilidade no patamar de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita, acréscimo de 40% do número de beneficiários, com a possibilidade de concessão do benefício para mais de 1,58 milhão de pessoas que passariam a ser elegíveis, distribuídas entre 544 mil idosos e mais de 1 milhão de pessoas com alguma deficiência. O impacto orçamentário, considerando este cenário, seria de R\$ 13,9 bilhões, o que elevaria o orçamento do benefício ao patamar de R\$ 45 bilhões anuais.

193. Interpretações judiciais têm concedido o BPC para indivíduos cuja renda familiar per capita é de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo e no Congresso Nacional tramitam inúmeros projetos de lei propondo a elevação do critério da LOAS para esse patamar. No entanto, deve-se destacar que a decisão do STF foi no sentido de incorporar outros critérios para além do corte de renda de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, e não de indicar outro patamar de renda familiar per capita.

Capítulo 4 – O que o TCU constatou em 2014

194. Este capítulo cuida de constatações do TCU em fiscalizações, em destaque para a análise da Governança do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para tanto, serão abordadas, a título de contextualização, as seguintes dimensões associadas à gestão: estrutura institucional e funcional, planos que orientam a execução, coerência e coordenação intergovernamental e intragovernamental e sistemas de monitoramento e avaliação. Por sua vez, para a dimensão relacionada a controle e gestão de riscos e eficiência da rede SUAS serão ressaltadas deficiências identificadas em fiscalizações do Tribunal julgadas em 2014.

195. A Lei 8.742/1993 (LOAS) determina que Assistência Social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo composto pelo poder público e pela sociedade civil. Nesse sentido, a IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) deliberou a implantação do SUAS. Cumprindo essa deliberação, o MDS implantou o sistema, que passou a articular meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais.

196. Segundo a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), o SUAS comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União são formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Os estados assumem a gestão dos serviços socioassistenciais dentro de seu âmbito de competência.

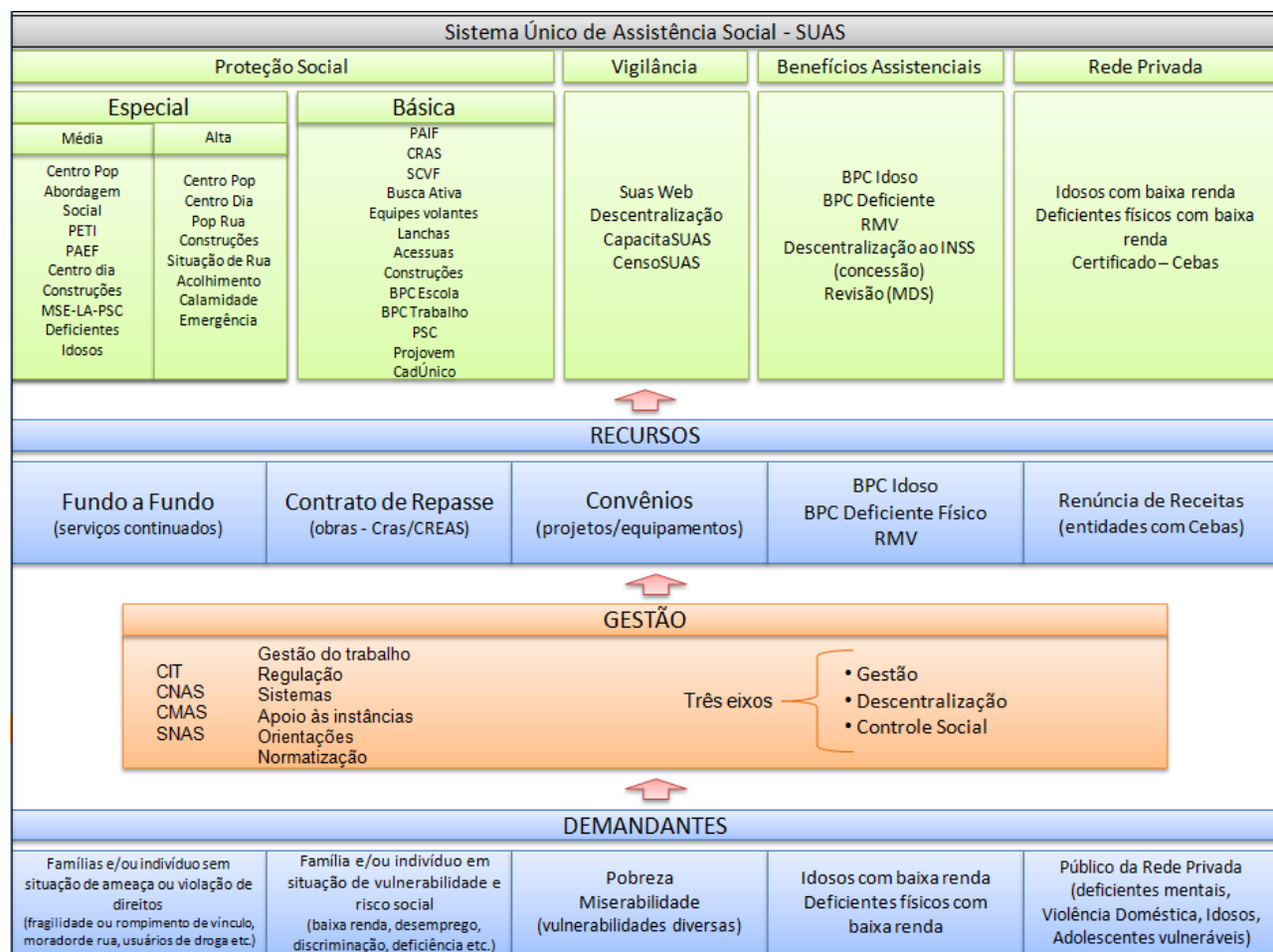
197. A gestão municipal possui três níveis de habilitação ao SUAS: inicial, básica e plena. A gestão inicial está a cargo dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica (PSB) com recursos próprios. No nível básico, o município assume com autonomia a gestão da PBS. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais.

Estrutura Institucional e Funcional

198. Em âmbito federal, em linhas gerais, nos termos do Decreto 7.493/2011, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), vinculada ao MDS, é responsável por definir diretrizes, acompanhar, controlar, financiar, formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do SUAS, dentre outros.

199. Para gerenciar o SUAS, a SNAS possui em sua estrutura a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (DE-FNAS) e os Departamentos de Gestão do SUAS (DGSUAS), de Benefícios Assistenciais (DBA), de Proteção Social Básica (DPSB), de Proteção Social Especial (DPSE) e da Rede Socioassistencial Privada (DRSP). As ações da PNAS são descentralizadas e executadas em todo o território brasileiro o que gera grande desafio para a governança dessa política, que deve avaliar e monitorar o desempenho de aproximadamente 5600 municípios e 26 estados, em um país com fortes diferenças regionais. A 0 a seguir sintetiza a organização do SUAS em âmbito federal.

Figura 4 – Estrutura organizacional da SNAS



Fonte: Elaboração própria

Planos que Orientam a Execução da PNAS

200. O planejamento do SUAS se insere no Plano Estratégico do MDS, que é representado externamente por meio do Plano Plurianual (PPA 2012-2015) e internamente pelas principais ações e objetos de acompanhamento, além de envolver os planos específicos de cada Secretaria e os Planos Estratégicos Situacionais, elaborados anualmente.

201. As atuais ações do SUAS estão compreendidas no Plano Estratégico da Assistência Social, elaborado em 2007, compreendendo o período 2007-2015, a partir das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social. O Plano Decenal SUAS – Plano 10 definiu um conjunto de estratégias e metas, em estreita vinculação com a LOAS (Lei 8.742/1993), tendo influenciado inclusive a sua alteração, por meio da Lei do SUAS (Lei 12.435/2011).

202. Esse plano dispõe uma série de metas e estratégias para o Governo Federal em relação aos seguintes tópicos: a) Modelo Socioassistencial; b) Rede Socioassistencial e Intersetorialidade; c) Investimento em Assistência Social; d) Gestão do Trabalho e; e) Democratização do Controle Social.

203. Para auxiliar e orientar o planejamento de suas ações, o MDS conta com uma complexa rede de informações e instrumentos, dos quais se destacam o SUASWeb e o Censo SUAS. O SUASWeb é um sistema que visa atender os requisitos do novo modelo de gestão e as novas regras. Importantes ferramentas desse sistema é o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético Físico Financeiro.

204. O Censo SUAS é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de assistência social dos estados e municípios. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a SNAS e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

205. O Censo possibilita a produção de dados sobre a realidade de entidades que atuam na área de assistência social e representa uma ação para o planejamento, monitoramento e o acompanhamento dos serviços executados no âmbito do SUAS. É fundamental para a qualidade dos serviços socioassistenciais, da gestão e do controle da política de assistência social, construindo um processo imprescindível para tornar eficaz a organização descentralizada, participativa e integrada que o sistema requer.

206. O Plano de Ação é um instrumento eletrônico de planejamento utilizado pela SNAS para ordenar e garantir o lançamento e validação anual das informações necessárias ao início ou à continuidade da transferência regular automática de recursos do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais.

207. As informações contidas no Plano de Ação deverão estar coerentes com o Plano de Assistência Social dos respectivos Estados, Municípios e Distrito Federal. Os repasses federais adicionais para financiar novas ações ou fortalecer as existentes, instituídos durante o exercício fiscal, passam a fazer parte do Plano.

208. O Demonstrativo Sintético Físico Financeiro é um instrumento de prestação de contas do cofinanciamento federal dos serviços continuados de Assistência Social. É elaborado pelos gestores e submetido à avaliação dos respectivos Conselhos de Assistência Social, que verificam o cumprimento das metas físicas e financeiras do Plano de Ação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

209. Por fim, cabe mencionar que a fidedignidade dos dados do Censo SUAS é fundamental para a geração de indicadores e metas apropriadas do PPA e dos relatórios de gestão das secretarias

especializadas do MDS. A avaliação dessa importante base de dados, com vistas ao seu aprimoramento, é considerada como prioritária pelo TCU.

Coerência e Coordenação Intergovernamental e Intragovernamental

210. A gestão do SUAS é descentralizada e compartilhada entre as três esferas de governo e o controle social exerce papel importante na fiscalização da aplicação dos recursos. O MDS coordena políticas que contam com diversas instâncias deliberativas e representações em espaços institucionais, como conselhos e comissões. De modo geral, as suas políticas possuem grande articulação entre as secretarias do próprio Ministério e com outras pastas, como Saúde, Educação e Desenvolvimento Agrário.

211. Diante da complexidade de atores envolvidos nas políticas de inclusão social, cabe destacar como um dos instrumentos de coordenação ministerial o Plano Brasil Sem Miséria, que busca o desenvolvimento e a articulação dos diversos programas sociais do Governo Federal voltados à população em situação de extrema pobreza.

212. Importantes instrumentos de coordenação utilizados pelo MDS para gerenciar as políticas de assistência social são o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e o CadSUAS. O primeiro identifica as famílias de baixa renda potencialmente beneficiárias dos programas sociais federais e o último reúne dados de unidades, órgãos e pessoas, incluindo gestores, técnicos e conselheiros da área de Assistência Social.

213. A estratégia de atuação do SUAS, articulada nas três esferas de governo, está hierarquizada em dois eixos: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE).

214. A PSB tem como objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências etc.).

215. A PSB atua por intermédio de diferentes unidades. Dentre elas, destacam-se os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e a rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos específicos, dentre eles, os Centros de Convivência para crianças, jovens e idosos.

216. Os CRAS, unidades municipais cofinanciadas com recursos federais por meio do MDS, são centros públicos estatais que ofertam serviços continuados de PBS do SUAS. Os CRAS possuem papel fundamental na PNAS, uma vez que funcionam como portas de entrada de programas de assistência social, bem como de outras pastas, como saúde, educação, habitação etc.

217. A PSE destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Para integrar as ações da PSE, é necessário que o cidadão esteja enfrentando situações de violações de direitos por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar.

218. Diferentemente da PSB que tem um caráter preventivo, a PSE atua com natureza protetiva. São ações que requerem o acompanhamento familiar e individual e maior flexibilidade nas soluções. Englobam encaminhamentos efetivos e monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção. Cabe ao MDS, em parceria com governos estaduais e municipais, a promoção do atendimento às famílias ou indivíduos que enfrentam adversidades.

219. A gestão das ações socioassistenciais segue o previsto na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), que disciplina a descentralização administrativa do Sistema, a relação entre as três esferas do Governo e as formas de aplicação dos recursos públicos.

220. A cooperação na gestão, execução e controle da Política de Assistência Social, por parte dos estados, municípios e do Distrito Federal, é fundamental, devendo existir uma cobrança efetiva pelo MDS quanto à aplicação dos recursos federais que financiam a política.

221. A organização do SUAS tem como base o pacto federativo e a descentralização político-administrativa, conferindo aos entes responsabilidades próprias e comuns na condução da política, assegurada a cooperação e a articulação federativa, tanto no nível da gestão e financiamento quanto no nível decisório.

222. Decisões estratégicas do SUAS, além de serem aprovadas pelo MDS, passam por instâncias deliberativas permanentes e de composição paritária entre governo e sociedade civil, que são os conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional, definidas pela LOAS. Existem ainda, como instâncias decisórias, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Bipartite (CIB).

223. A CIT é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. Ela negocia e pactua sobre aspectos operacionais da gestão do SUAS e, para isso, mantém contato permanente com as CIBs, para a troca de informações sobre o processo de descentralização.

224. As CIBs são instâncias estaduais destinadas à interlocução de gestores, constituídas por representantes do Estado e dos municípios, que representam os interesses e as necessidades da região, referentes à assistência social.

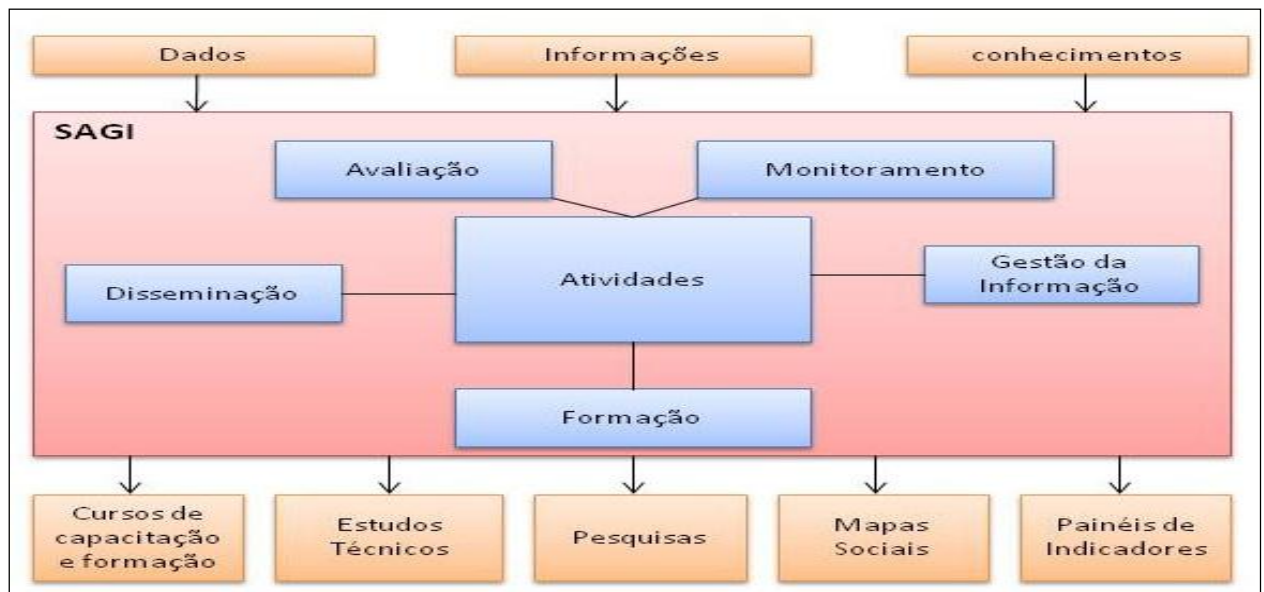
225. Para auxiliar no aprimoramento da coordenação intergovernamental e melhoria da instrumentalização do controle social e conselhos municipais de assistência social, o TCU elaborou a cartilha de Orientações para os Conselhos de Assistência Social (CAS), atualmente na sua 3ª edição, além do curso institucional Controle Exercido por CAS.

Sistemas de Monitoramento e Avaliação

226. A gestão do SUAS é descentralizada e compartilhada entre as três esferas de governo e o controle social exerce papel importante na fiscalização da aplicação dos recursos. Apesar de todo o aparato de monitoramento e avaliação, a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo a Fundo é exercida pelo controle social, em especial, pelos conselhos municipais e estaduais de assistência social. Após o repasse, o MDS se exime de averiguar in loco a boa e regular aplicação dos recursos.

227. Para implementar, acompanhar, monitorar e avaliar a gestão do sistema, a SNAS, em especial o Departamento de Gestão do SUAS, conta com os trabalhos desenvolvidos pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). A 0 a seguir sintetiza o monitoramento e avaliação da Assistência Social.

Figura 5 – Monitoramento e Avaliação do SUAS



Fonte: Elaboração própria

228. A SAGI possui importante papel na produção e disseminação de informações, conhecimentos e estudos, elaborando ainda instrumentos de gestão para que a SNAS e todo o MDS aprimore o seu diagnóstico sobre o público alvo de suas políticas.

229. Para implementação da política, a SNAS faz uso de complexos sistemas de informação como a Rede SUAS, que é o sistema de informações do SUAS e tem a função de responder às novas necessidades de informação e comunicação. É uma iniciativa da SNAS alinhada com as estratégias e os objetivos do MDS visando proporcionar condições para o atendimento dos objetivos da PNAS.

230. A Rede é composta por diversos aplicativos, como SUASWEB, Sistema de Cadastro do SUAS (CADSUAS), BPC na Escola, SISJOVEM, GEOSUAS, INFOSUAS, SUASWEB, dentre outros. Ademais, a gestão do SUAS conta com importantes instrumentos de monitoramento e avaliação, como Censo SUAS, Relatório Mensal de Atendimento (RMA), Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGDSUAS).

231. O IGDSUAS é um o instrumento de aferição da qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito dos municípios, DF e estados. O índice mede o resultado da gestão descentralizada do SUAS com base na atuação do gestor, na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial.

232. Um dos componentes do IGDSUAS é o Índice de Desenvolvimento do CRAS (ID-CRAS). Esse índice agrega informações de quatro dimensões: estrutura física, horário de funcionamento, atividades realizadas e recursos humanos. Em 2010 foram instituídas as Metas de Desenvolvimento dos CRAS, que representam compromissos pactuados nacionalmente, de padrões normativos mínimos a serem alcançados ao longo de cinco períodos anuais. As metas estão organizadas por dimensão do IDCRA e foram escalonadas progressivamente ao longo de cinco períodos anuais.

233. O RMA refere-se à Resolução CIT nº 4, de 24 de maio de 2011, que institui parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos CRAS e nos CREAS.

Deficiências nos Controles e na Gestão de Riscos

234. No sentido de controlar de forma global as ações do próprio MDS, o Ministério firmou parceria com a Controladoria Geral da União (CGU), definindo atribuições à Assessoria Especial de



Controle Interno do MDS (AECI/MDS), alocando servidores da CGU para atuar junto a essa assessoria, fortalecendo o controle interno sob a responsabilidade do gestor federal.

235. Em articulação com os gestores, a AECI desenvolve, anualmente, um Plano Estratégico contemplando atividades incluídas em oito áreas: acompanhamento de processos de transferências voluntárias e de acordos com organismos internacionais; acompanhamento e fiscalização da execução descentralizada dos programas afetos ao MDS; informações estratégicas e gestão de riscos; e outras.

236. A partir das fiscalizações realizadas pela AECI, em conjunto com equipes das unidades técnicas, são gerados relatórios situacionais. No entanto, essas fiscalizações conjuntas e as auditorias in loco realizadas pelas Secretarias finalísticas, conforme constatado por este Tribunal, ainda são em baixíssimo número, caracterizando-se como estudos de casos ou apurações de denúncias pontuais.

237. A fiscalização dos recursos descentralizados pelo MDS ainda é precária, conforme constatou o levantamento realizado pelo TCU no exercício de 2013 (TC 015.938/2013-1), dependendo demasiadamente dos controles sociais desempenhados pelos CAS e pela sociedade.

238. Dentre as fragilidades identificadas em relação aos controles internos da SNAS e do FNAS, principais responsáveis pela gestão do SUAS, constatou-se: deficiência e/ou ausência de padronização de procedimentos, de formalização de manuais, de mapeamento de processos críticos e de avaliação de riscos, bem como ausência de planejamento de longo prazo quanto às atividades de controle.

239. Quanto à Gestão de Riscos, apesar da SNAS e do FNAS já conhecerem alguns dos principais riscos de seus processos, não existem relatórios de análises de riscos elaborados pela AECI sobre as ações do Ministério.

240. Por fim, cabe mencionar o papel fundamental do controle social, ou seja, Conselhos municipais e estaduais, em razão das deficiências ou ausências de controle institucional no âmbito do SUAS. O controle social é realizado pelo cidadão a partir da sua vivência na comunidade, no trabalho, na escola etc. É a forma organizada que os cidadãos têm de demandar os órgãos de governo para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

241. O controle social é tão importante que está previsto na Constituição Federal (art. 204) e na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993). Com base nessas normas, os estados e municípios devem formar conselhos que têm por atribuição acompanhar a execução das políticas de assistência social.

242. O controle da gestão descentralizada de recursos será tema de maior relevância no próximo relatório sistêmico da Assistência Social. Existem já em curso ou programadas várias ações de controle sobre o tema, como: a) auditoria de conformidade nas prestações de contas das transferências fundo a fundo; b) auditoria operacional nas prestações de contas das transferências fundo a fundo; c) produção de conhecimento sobre o controle social; d) auditoria de eficiência dos CRAS e dos CREAS.

243. Ainda em relação às deficiências no controle, pode-se citar monitoramento de auditoria de tecnologia da informação realizada pelo TCU que teve como objetivo avaliar, no MDS, os sistemas informatizados que suportam a operacionalização do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e do pagamento dos benefícios a ele vinculados. Cabe destacar que o CadÚnico perpassa todas as políticas do MDS, e visa auxiliar o poder público na formulação e gestão de políticas voltadas a esse segmento da população.

244. O trabalho avaliou os sistemas quanto ao cumprimento da legislação aplicável, aos controles existentes para evitar a ocorrência de erros e fraudes, e à consistência das informações gerenciadas. Além disso, foram avaliadas a aplicação de boas práticas de segurança da informação, a forma de prestação de serviços pela Caixa (agente operador) e a gestão e controle exercidos pelo MDS. A efetividade do Cadastro Único, sob o ponto de vista de seus usuários, também foi analisada.

245. Como principais achados de auditoria, foram identificados: a) o não atendimento a necessidades dos gestores municipais para utilização do CadÚnico; b) indícios de descumprimento da legislação aplicável; c) ocorrência de erros e indícios de fraudes; d) falhas de segurança da informação; e) deficiências no acompanhamento e gestão do sistema; e f) falhas no processo de contratação dos serviços para operacionalização do cadastro.

246. Nessa esteira, a Corte exarou o Acórdão 202/2014-TCU-Plenário, sessão de 5/2/2014, determinando ao MDS que elaborasse e encaminhasse ao Tribunal: a) documento contendo a consolidação final da apuração dos 533 casos, identificados na auditoria, de famílias beneficiárias do PBF cuja composição familiar continha membro exercendo cargo eletivo remunerado; e b) em conjunto com a Caixa, plano de ação atualizado em relação às deliberações não cumpridas integralmente. O MDS informa que encaminhou documentos adicionais que demonstram o cumprimento de 11 das 13 deliberações até então pendentes.

Baixo nível de Eficiência e de Vigilância Socioassistencial da Rede SUAS

247. O TCU, no âmbito do TC 013.804/2013-8, utilizando a técnica de pesquisa operacional denominada Análise Envoltória de Dados (DEA – Data Envelopment Analysis), analisou a eficiência na oferta de atendimentos socioassistenciais, por parte dos CRAS e CREAS, dada as suas dotações de capacidade instalada, equipamentos e mão-de-obra.

248. Ainda que a Rede SUAS não esteja restrita a CRAS e CREAS, os respectivos centros de referência representam grande parcela da rede socioassistencial, pois abarcam serviços da proteção social básica e especial. Na elaboração da análise, as variáveis mais adequadas deveriam ser representativas, úteis, confiáveis e disponíveis. Para tanto, foram identificados os produtos e insumos empregados nas atividades dos centros, bem como adotadas variáveis já utilizadas na gestão da rede SUAS. Os dados foram obtidos da base do Censo SUAS 2011.

249. A 0abaixo demonstra as variáveis selecionadas para a DEA. Algumas delas são comuns aos CRAS e CREAS, enquanto que outras são aplicadas somente a um dos tipos de centros de referência.

Tabela 20 – Variáveis selecionadas para a DEA dos CRAS e CREAS

Tipo de variável	CRAS	CREAS
Insumos	Psicólogos e assistentes sociais	
	Demais servidores com nível superior	
	Servidores com nível médio	
	Demais servidores	
	Índice de infraestrutura física dos CRAS ¹	
	Computadores com internet	
	Horário de funcionamento	-
Produto	Famílias acompanhadas no PAIF	Acompanhamento no PAEFI
	Atendimentos no PAIF	Cumprimento de medida socioeducativa
	Visitas domiciliares	Articulação alcançada
	Grupos de SCFV	
Ambiental	-	Presença da rede de articulação

Fonte: TCU – TC 013.804/2013-8

1. Os índices de infraestrutura física dos CRAS foram utilizados para os CREAS, com adaptações

Eficiência dos CRAS

250. Como resultados da análise DEA, pôde-se obter a eficiência dos CRAS por região, por porte populacional (metrópole, grande, médio e pequeno), por porte populacional e região, por localização (urbano central, urbano periférico e rural) e por tipo de gestão (plena, básica e inicial).

251. O 0 a seguir mostra a eficiência dos CRAS de acordo com o porte populacional dos municípios em que se localizam os centros. De acordo com a análise, há uma tendência de que, quanto maior o porte populacional, maior a eficiência do CRAS. Essa avaliação é ainda mais contundente, considerando que os CRAS de municípios de menor porte populacional tiveram as suas eficiências corrigidas para cima, devido à menor taxa de urbanização.

Tabela 21 – Eficiência dos CRAS por porte populacional

Porte populacional	Definição	Número de CRAS	Número de eficientes	% de eficientes	Eficiência média	Taxa de urbanização média
Metrópole	>900 mil	338	36	10,7	0,481	0,992
Grande	100 a 900 mil	1225	85	6,9	0,386	0,945
Médio	50 a 100 mil	627	42	6,7	0,391	0,794
Pequeno II	20 a 50 mil	1239	67	5,4	0,356	0,689
Pequeno I	<20 mil	3464	176	5,1	0,319	0,587
Brasil	-	6893	406	5,9	0,352	0,708

Fonte: TCU – TC 013.804/2013-8

252. Em relação à sua localização municipal, a eficiência média dos CRAS aumenta quanto mais distante do núcleo do município (0). Com grau de confiabilidade de 95%, apenas a eficiência média dos CRAS urbanos centrais é estatisticamente diferente (menor) das dos demais.

Tabela 22 – Eficiência dos CRAS por localização

Localização	Número de CRAS	Número de eficientes	% de eficientes	Eficiência média	Taxa de urbanização média
Urbano central	3654	200	5,5	0,339	0,628
Urbano periférico	2970	179	6,0	0,365	0,814
Rural	269	27	10,0	0,379	0,616
Brasil	6893	406	5,9	0,352	0,708

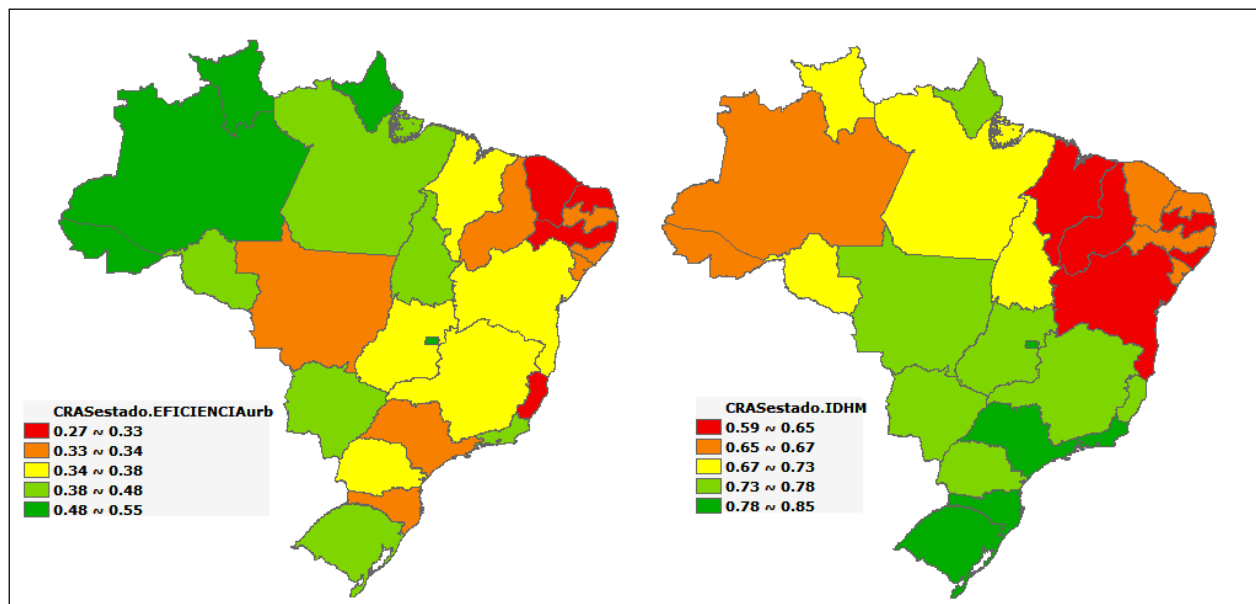
Fonte: TCU – TC 013.804/2013-8

253. Ademais, pode-se comparar os resultados de eficiência aos do Índice de Desenvolvimento dos CRAS (IDCRAS), por intermédio do cálculo da correlação entre esses resultados e da construção de mapas temáticos. A correlação entre as eficiências obtidas e os índices IDCRAS, que mede a capacidade instalada para cada CRAS, resultou em um valor de -0,186.

254. A correlação negativa significa que quanto melhor for avaliado um CRAS pelo IDCRAS maior a probabilidade de ele ser ineficiente pelo indicador gerado nesta seção. Há, portanto, uma falta de sintonia entre as eficiências e os IDCRAS, esse índice último que mede capacidade instalada dos serviços e é utilizado como subsídio para repasse de valores do IGDSUAS aos estados e municípios.

255. Mapas temáticos podem ser construídos pela média estadual, respectivamente, das eficiências e comparados com diversos indicadores. A 0 mostra a comparação entre a eficiência dos CRAS (mapa do lado esquerdo) com as médias estaduais dos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M (mapa do lado direito). Da análise visual, observa-se que há CRAS ineficientes em estados onde o IDH-M é elevado, como os estados do ES, MT, SP, SC, enquanto há CRAS eficientes em estados com baixo IDH-M, como os estados do AC, AM, RO e RR.

Figura 6 – Comparativo entre eficiências de CRAS e IDH-M por estado



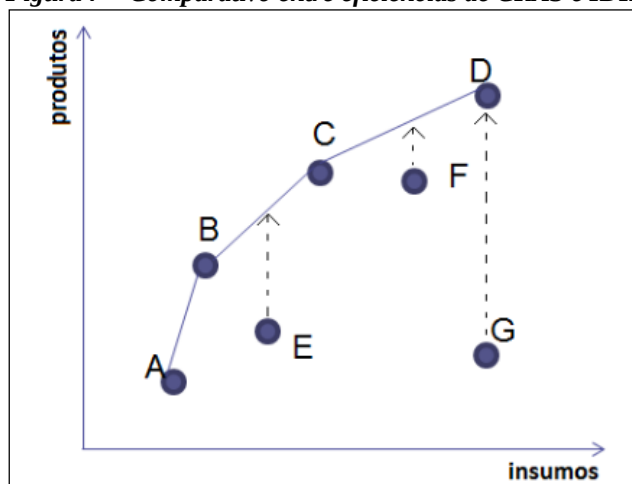
Fonte: TCU – TC 013.804/2013-8, com adaptações (comparação com o IDH-M)

256. Essas diferenças demonstram a importância de se complementar os indicadores existentes com indicadores de eficiência. Apesar da lógica da distribuição dos recursos basear-se nas capacidades instaladas dos serviços, representadas pelos IDCRAS, é importante que o MDS também investigue, suplementarmente, as ineficiências das unidades CRAS pelo território nacional, buscando causas e ajustando as suas políticas de distribuição de recursos.

257. Os valores DEA de eficiência elaborados e estimados no processo TC 013.804/2013-8 servem de indicadores de eficiência dos CRAS ou de localização inadequada dessas unidades em relação à população a ser atendida.

258. Os 6.893 CRAS presentes no estudo apresentaram uma produção nacional de: 1.398.654 acompanhamentos de PAIF, 973.803 atendimentos de PAIF, 218.067 visitas domiciliares e 47.150 SCFV. Conforme demonstra a 0, pode-se fazer um exercício hipotético para verificar qual impacto teria, se todos os CRAS ineficientes no estudo fossem eficientes. Isso equivaleria a aumentar a produção dos CRAS E, F e G, de modo que sua produção final fosse compatível com os CRAS eficientes fronteiros A, B, C e D. Caso todos os CRAS do estudo fossem eficientes, seria possível, portanto, nacionalmente, uma produção adicional de 3.303.218 acompanhamentos de PAIF, de 2.047.827 atendimentos de PAIF, de 495.380 visitas domiciliares e 107.432 SCFV.

Figura 7 – Comparativo entre eficiências de CRAS e IDH-M por estado



Fonte: TCU – TC 013.804/2013-8

Eficiência dos CREAS

259. O TCU também efetivou a análise DEA para eficiência dos CREAS por região, por porte populacional, por porte populacional e região, por localização e por tipo (municipal e regional). Apresenta-se na Tabela 22 os resultados das eficiências médias do CREAS por região. Mesmo ajustando pela menor presença da rede de articulação, os CREAS da Região Nordeste, a exemplo dos CRAS, apresentaram a menor eficiência média. Já a Região Sudeste possui a maior eficiência média.

Tabela 23 – Eficiência dos CREAS por região

Região	Número de CREAS	Número de eficientes	% de eficientes	Eficiência média	Presença da articulação
Norte	173	20	11,6	0,639	15,6
Nordeste	802	59	7,4	0,604	15,4
Sudeste	510	51	10,0	0,683	16,8
Sul	287	20	7,0	0,677	16,9
Centro-Oeste	202	22	10,9	0,672	15,8
Brasil	1974	172	8,7	0,645	16,1

Fonte: TCU – TC 013.804/2013-8

Em relação aos tipos, pode-se verificar que os CREAS municipais são em média mais eficientes do que os regionais.

Tabela 24 – Eficiência dos CREAS por seu tipo

Tipos de CREAS	CREAS	Eficientes	% eficientes	Média	Presença de articulação
Municipal	1925	168	8,7%	0,647	16,1
Regional	49	4	8,2%	0,560	16,1
Brasil	1974	172	8,7%	0,645	16,1

Fonte: TCU – TC 013.804/2013-8

Vigilância Socioassistencial

260. As causas das ineficiências dos CRAS e dos CREAS devem ser objeto de investigação com a finalidade de melhorar o desempenho do Suas. Interessante dimensão, que pode ser uma das responsáveis pelo desempenho desses equipamentos, é o nível de avaliação que é feito sobre os possíveis públicos-alvo das políticas de Assistência Social e os respectivos serviços socioassistências prestados. Essa avaliação é conhecida, pelos normativos da área, como Vigilância Socioassistencial.

261. A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: (i) das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; (ii) do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (NOB/SUAS).

262. Para mostrar o nível de desempenho da Vigilância Sociassistencial, foram escolhidos alguns indicadores presentes no Censo SUAS sobre a produção e sistematização de informações locais das Secretarias Municipais, CREAS e CRAS do Brasil. A 0 a seguir expõe os indicadores escolhidos.

Tabela 25 – Indicadores de Vigilância Socioassistencial

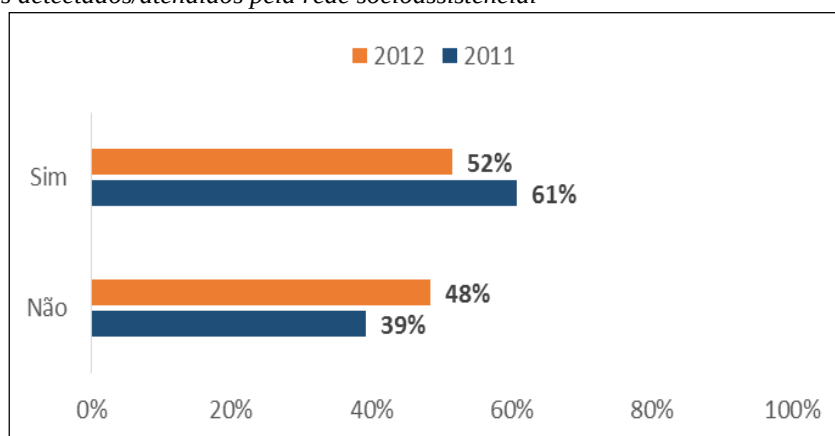
Indicador	Instituição	Anos

Para implantação e/ou para o desenvolvimento das atividades neste CREAS foi elaborado diagnóstico das situações de risco e violação de direitos existentes no território?	CREAS	2010 e 2013
O órgão gestor mantém registro centralizado dos casos de violação de direitos detectados/atendidos pela rede socioassistencial?	Secretarias Municipais	2011 e 2012
Este CRAS possui documento com o diagnóstico do seu território de abrangência?	CRAS	2010 e 2012

Fonte: Censo SUAS

263. Em 2012, observou-se que apenas 52% de Secretarias Municipais têm registros centralizados sobre casos de violação de direitos detectados ou atendidos pela rede socioassistencial em seu território (0). Há uma tendência, no entanto, de diminuição do percentual positivo ao se analisar a diferença entre os anos 2012 e 2011. Cerca de 478 (ou 9%) sobre o total de Secretarias Municipais do Brasil deixaram de fazer esse controle de um ano para outro.

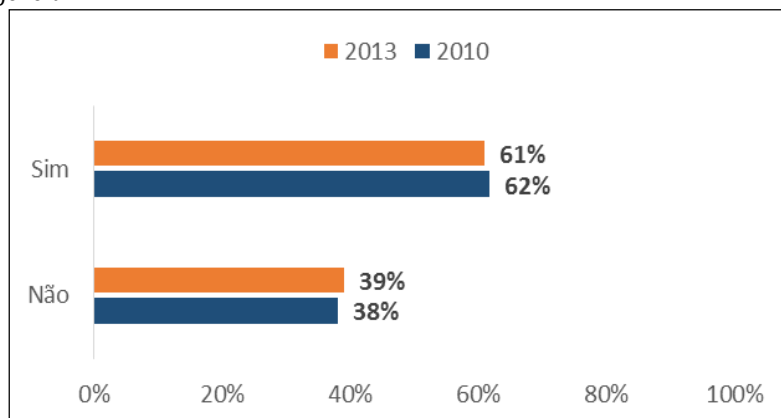
Gráfico 16 – Percentual de Secretarias Municipais que mantém registro centralizado dos casos de violação de direitos detectados/atendidos pela rede socioassistencial



Fonte: Microdados do Censo SUAS (2011 e 2012)

264. No 0, observa-se que em 2013 ainda existiam 39% de CREAS que não realizavam diagnóstico de situações de risco e violações de direitos, em seus locais de atuação. Observa-se, também, que a situação pouco mudou entre os anos de 2010 e 2013, indicando que algum tipo de ação diferente deve ser realizada pelos gestores do Suas com o fim de estimular maior geração de diagnósticos, por parte dos CREAS, de situações de riscos.

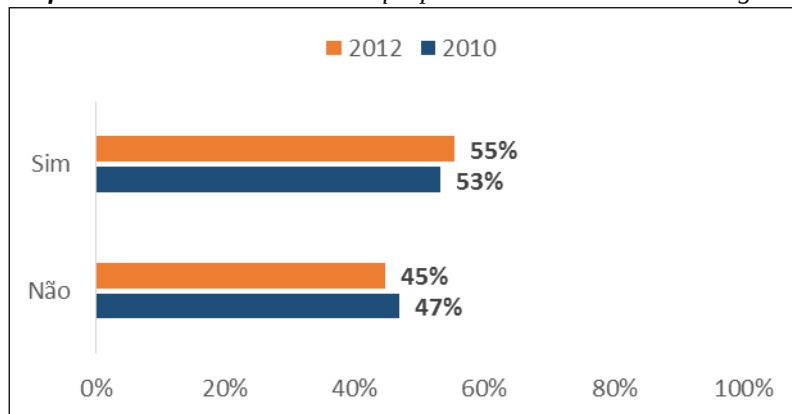
Gráfico 17 – Percentual de CREAS que diagnosticam situações de risco e violações de direitos no território de abrangência



Fonte: Microdados do Censo SUAS (2011 e 2012)

265. Em relação aos CRAS (0), observa-se que o cenário não mudou, em termos qualitativos, ao existente no CREAS, uma vez que 45% dessas unidades não possuem documentos com diagnósticos de seu território. Também verificou-se estabilidade nas respostas entre os anos de 2010 e 2012, com ligeira melhoria nesse último ano.

Gráfico 18 – Percentual de CRAS que possuem documentos com diagnóstico de seu território de abrangência I



Fonte: Microdados do Censo SUAS (2010 e 2012).

266. A análise acima indica que existe grande espaço para melhoria das atividades de vigilância socioassistencial realizados pelas secretarias de assistência social e pelos CRAS e CREAS. A melhoria da vigilância socioassistencial, por sua vez, poderia gerar importantes impactos na eficiência do Suas, o que teria o potencial de gerar grandes ganhos de bem-estar para a sociedade.

Conclusão

267. O presente relatório se propôs a oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Assistência Social e a atuação do TCU. Para tanto, abordaram-se os dados orçamentários e financeiros, os indicadores de desempenho, os grandes temas acompanhados pelo TCU, os trabalhos relevantes realizados pelo Tribunal na área da assistência social e um tema destaque.

268. No Brasil, no início de 2014, existiam milhões de pessoas em situação de extrema pobreza (renda per capita menor que R\$ 70,00 mensais) ou de pobreza (renda per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00) e que, em razão disso, recebiam recursos financeiros diretamente do Governo Federal. Em janeiro de 2014, 3.978.478 faziam parte do grupo de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC (sendo que 1.827.650 são idosos e 2.150.828 são pessoas com deficiência) e, em fevereiro de 2014, 48.174.357 pertenciam ao grupo de beneficiários do Programa Bolsa Família (o que representa 14.084.341 de famílias beneficiárias).

269. Para assistir essas pessoas, na estrutura do Governo Federal existe o MDS, que é o órgão responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e da renda de cidadania no país e para execução dessas políticas o Ministério se estrutura em cinco secretarias.

270. Da análise orçamentária e financeira da Assistência Social, observam-se gastos principalmente com: Bolsa Família, Fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e Segurança Alimentar e Nutricional.

271. A Política Nacional de Assistência Social, coordenada pelo MDS, é prioridade de governo e abriga a maior parte dos programas e projetos com enfoque na redução da desigualdade social e da pobreza no Brasil.

272. Excluindo-se os gastos com Encargos Especiais, em 2013, a função Assistência Social, ficou em quinto lugar no ranking de gasto do governo federal, representando 6,86% do total, ou seja, R\$ 64,64 bilhões. Ao comparar 2012 e 2013, o gasto com a função aumentou cerca de R\$ 8,01 bilhões (14,15%). Além dos gastos diretamente com os programas da função, a renúncia de receitas, referente às entidades beneficentes de assistência social.

273. Na totalidade dos anos observados, a liquidação da despesa da função superou 90% do valor autorizado no orçamento. Ao longo dos últimos 13 anos, a política de Assistência Social no Brasil tem recebido incrementos contínuos, sendo que, nesse período (de 2001 a 2013), foram empenhados, nominalmente, cerca de R\$ 364,31 bilhões, dos quais entorno de 98,99% foram liquidados e 97,02% pagos.

274. A maior parte dos recursos da função Assistência social são de responsabilidade das Secretarias finalísticas do MDS. Os gastos são relativos aos Programas Fortalecimento do SUAS (56,40%), Bolsa Família (38,14%) e Segurança Alimentar e Nutricional (4,79%). Somente esses três programas, representam cerca de 99,33% do total.

275. Os gastos com o Programa Fortalecimento do SUAS podem ser divididos em duas partes bem distintas: Benefícios de Prestação Continuada – BPC (e Renda Mensal Vitalícia (RMV) – em extinção) e outras ações relacionadas ao SUAS, como Serviços de Proteção Básica e Especial, Estruturação da Rede de Serviços, Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, dentre outros.

276. Em 2013, o total empenhado com o programa foi de aproximadamente R\$ 36,3 bilhões, tendo sido liquidado R\$ 35,6 bilhões. Desse montante, cerca de R\$ 33,9 bilhões (93,43%) foram gastos com o BPC e RMV. O restante, aproximadamente R\$ 2,4 bilhões, foram gastos com as demais ações do SUAS.

277. A respeito do Programa Bolsa Família, no ano de 2004, foi repassado às famílias o total de R\$ 3,79 bilhões, enquanto que, em 2013, esse valor alcançou a cifra de R\$ 24,89 bilhões, ou seja, 656% maior que aquele exercício. Com exceção de 2014, que já está autorizado o montante de R\$ 25,29 bilhões, em todo o período de existência do programa, em média, seu gasto aumentou 23,65%, de um ano para o outro. O maior aumento percentual ocorreu em 2005, quando o gasto se elevou em 50%.

278. Convém ressaltar que as contínuas elevações decorrem de inclusão de novas famílias beneficiárias no programa, bem como de aumento dos valores médios transferidos. Em 2004, haviam 6.571.839 famílias recebendo o benefício, enquanto que, em 2013, o total de famílias foi de 14.086.199.

279. Com vistas a melhorar a transparência das políticas de Assistência Social, foram avaliados os indicadores presentes no PPA e nos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas finalísticas do MDS. O resultado da avaliação apontou para a necessidade de melhoria de vários aspectos relacionados a esses indicadores, como, por exemplo: a) desatualização das linhas de pobreza oficiais, resultando em provável sobreavaliação dos indicadores que medem a superação da pobreza no país; b) inexistência de indicadores de porta de saída do Programa Bolsa Família; c) ausência de metodologia para cálculo das capacidades operacionais das unidades de assistência social (CREAS), o que pode impactar os valores de indicadores e a gestão do SUAS; d) Falta de indicador que trate qualitativamente as prestações de contas do FNAS; e e) indicadores da Segurança Alimentar e Nutricional sem possibilidade de acompanhamento na vigência de um PPA, em razão da longa periodicidade da geração de informações pelas fontes selecionadas.



280. O relatório também sugeriu a geração de painéis de indicadores para as principais ações finalísticas das políticas de Assistência Social. Os painéis sugeridos cobrem melhor as dimensões clássicas para avaliação de políticas públicas em relação às informações presentes no PPA e nos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas, tais como: eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

281. A melhor qualidade dos indicadores representa um primeiro passo no sentido de tornar as prestações de contas das unidades jurisdicionadas mais transparentes. A sociedade, cliente principal das avaliações, presentes nas prestações de contas, necessita de informações não só sobre a regularidade dos gastos, mas também a respeito do alcance dos objetivos das ações e programas finalísticos da área.

282. Para realizar outros passos, faz-se necessário realizar análises mais profundas com os indicadores e variáveis disponíveis, com vistas a dar mais informações para a sociedade sobre o desempenho dos gastos públicos.

283. As ações de fiscalização contínuas deste Tribunal de Contas vêm acompanhando os grandes temas afetos à função Assistência Social de responsabilidade do MDS, em especial: Rede Privada da Assistência Social, Revisão dos BPCs e Sustentabilidade Fiscal (do BPC e do Programa Bolsa Família).

284. A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS) é responsável por supervisionar a rede privada e emitir o Certificado de Entidades de Assistência Social (Cebas). Ao final de julho/2013, a SNAS possuía um estoque de 6.404 processos de certificação Cebas na situação de não decididos. O elevado estoque de processos a serem analisados pelo Ministério gera a renovação automática dos certificados das entidades, ainda que estas não mais possuam os pré-requisitos legais para a sua renovação.

285. Para sanar o problema, a SNAS está implantando um sistema informatizado. No entanto, o aplicativo estará totalmente operacional somente a partir de julho/2015, ou seja, até o presente momento, a adoção de providências para corrigir a ausência de supervisão ministerial sobre as entidades beneficentes de assistência social certificadas ainda não se tornou realidade. Ademais, a supervisão não deveria se limitar à construção de um sistema informatizado, sendo essencial a realização de fiscalizações in loco, por parte do MDS, o que não é realizado.

286. A respeito dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), de acordo com o art. 21 da Lei 8.742/1993 (LOAS), o benefício deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. O benefício cessa no momento em que forem superadas as referidas condições. Ainda, o benefício deve ser cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.

287. Os principais atores do BPC são o MDS e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ao MDS compete gerir a concessão, manutenção e revisão do BPC, coordenar, normalizar e implementar os benefícios assistenciais, manter organizado sistema de informações e dados sobre os benefícios e atuar junto ao INSS e aos três níveis de governo, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão do benefício.

288. Ao INSS compete a operacionalização do benefício, tanto na concessão quanto na manutenção e revisão, aí incluídas as perícias necessárias. No que diz respeito ao procedimento de revisão, cabe ao INSS possibilitar a oitiva do beneficiário e análise de sua defesa prévia antes de proceder à suspensão ou cessação do benefício.

289. No entanto, constatou-se que os procedimentos de revisão dos benefícios não estão sendo executados. Apesar de haver recomendações e determinações do TCU. Atualmente, ocorre apenas a revisão determinada pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal originadas de possíveis



irregularidades e não a determinada pela LOAS. Assim, há um grande risco de pessoas estarem recebendo o benefício indevidamente.

290. A questão da sustentabilidade fiscal deve ser objeto de atenção devido aos elevados gastos com a Assistência Social, em especial, em relação aos dispêndios do Programa Bolsa Família e do BPC.

291. O BPC é considerado renda substitutiva, pois auxilia a subsistência de beneficiários incapazes para o exercício do trabalho, enquanto o Bolsa Família é tido como renda complementar, visto que atende à população em situação de pobreza, mesmo com capacidade laboral. No entanto, por atender também aos pobres, uma vez que o limite de renda é bem próximo ao dos demais benefícios associados à pobreza, considera-se o BPC como transferência de renda tal qual o PBF.

292. Somente relativo ao BPC e PBF, 52.152.835 de pessoas recebem recursos financeiros diretamente do Governo Federal. Desse total, em janeiro de 2014, 3.978.478 faziam parte do grupo do BPC (sendo 1.827.650 são idosos e 2.150.828 são pessoas com deficiência) e, em fevereiro de 2014, 48.174.357 pertenciam ao grupo do Programa Bolsa Família (são 14.084.341 de famílias beneficiárias, ou seja, em média 3,42 pessoas por família).

293. De 2001 a 2013, foram empenhados cerca de R\$ 364,31 bilhões, em valores nominais, para estes dois tipos de transferências a pessoas de baixa renda. Além de contínuas entradas de novos beneficiários, tanto no BPC quanto no Bolsa Família, há contínuos aumentos nos valores individuais repassados. No primeiro caso, o aumento ocorre devido ao reajuste anual do salário mínimo, quanto ao segundo, ocorre devido à inclusão de novas modalidades de benefícios.

294. O Tema em Destaque a Governança do SUAS, tendo sido analisada as seguintes dimensões associadas à sua gestão: estrutura institucional e funcional, disponibilidade de recursos em função dos objetivos, planos que orientam a execução, coerência e coordenação intergovernamental e intragovernamental, sistemas de monitoramento e avaliação, controle e gestão de riscos e eficiência da rede SUAS.

295. Apesar de todo o aparato de monitoramento e avaliação, a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo a Fundo é exercida pelo controle social, em especial, pelos conselhos municipais e estaduais de assistência social. Após o repasse, o MDS se exime de averiguar in loco a boa e regular aplicação dos recursos.

296. Em decorrência da análise de eficiência, nos CRAS e nos CREAS, foram observadas importantes possibilidades de aumento do número de atendimentos caso todas as unidades fossem eficientes. Em alguns casos esses aumentos poderiam duplicar o número de atendimentos. Por essa razão, faz-se necessário aprofundar nas causas dessas ineficiências.

297. Um primeiro esboço, nesse sentido, foi realizado nesse relatório ao se avaliar alguns indicadores de vigilância socioassistencial, que é a função do Suas que se preocupa com o diagnóstico do público alvo e o conjugamento desse diagnóstico com os serviços prestados. Observou-se que as Secretarias Municipais, os CRAS e os CREAS possuem grande espaço de melhoria em relação à essa função já que percentual considerável dessas unidades não realizam alguns diagnósticos considerados relevantes”.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Relatório Sistêmico da Função Assistência Social (FISC Assistência Social) realizado com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Assistência Social e a atuação do TCU.

2. O presente trabalho segue a linha dos esforços empreendidos por este Tribunal, sob o comando do Presidente Ministro Augusto Nardes, no sentido de contribuir com a evolução dos serviços públicos prestados pelo Estado Brasileiro, mediante a realização de análises de caráter sistêmico, buscando identificar as fragilidades porventura existentes e colaborar com a melhoria da Governança no Setor Público.

3. O levantamento busca, ainda, aprimorar o controle externo sobre a função Assistência Social, bem como subsidiar o controle social, realizado individualmente ou por meio da sociedade organizada.

4. A este primeiro FISC Assistência Social seguirão outros trabalhos da espécie, de forma a entregar à sociedade brasileira informações aprofundadas sobre a matéria e discutir, em conjunto com os demais órgãos da Administração Pública, caminhos sustentáveis para a resolução dos entraves e para mitigação dos riscos porventura identificados.

5. Passo a apresentar as principais constatações da SecexPrevidência, tomando a liberdade de transcrever trechos de seu Relatório e seguindo, para tanto, a estrutura de quatro capítulos nele constante: (i) onde estão sendo aplicados os recursos da Assistência Social; (ii) como está o acompanhamento da Assistência Social; (iii) o que precisa ser resolvido; e (iv) o que o TCU constatou em 2014.

I

Onde Estão Sendo Aplicados os Recursos da Assistência Social

6. Em âmbito federal, a função Assistência Social, prevista nos orçamentos públicos, é atualmente de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

7. A Assistência Social é reconhecida constitucionalmente como direito do cidadão e dever do Estado, instituída como política pública não contributiva, integrante da seguridade social, juntamente com os direitos relativos à saúde e à previdência. A função Assistência Social compreende as políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Transferência de Renda.

8. Em 2013, a despesa empenhada da função Assistência Social alcançou R\$ 64,64 bilhões e, excluindo-se os gastos com Encargos Especiais, representou 6,86% do total despendido naquele exercício. Assim, ficou em 5º lugar no ranking de gasto do governo, perdendo apenas para as funções “Previdência Social” (47,32%), “Saúde” (9,05%), “Educação” (8,72%) e “Trabalho” (7,02%).

9. Além dessa despesa empenhada, as entidades privadas que possuem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), entre outros requisitos legais, são isentas de contribuições para a seguridade social, nos termos do art. 195 da Constituição Federal. Assim, conforme projeção da Secretaria da Receita Federal – SRF/MF, as renúncias de receitas vinculadas à Assistência Social alcançaram em 2013 o valor de R\$ 7,95 bilhões.

10. O Congresso Nacional vem, a cada ano, autorizando mais recursos para as políticas de assistência social no Orçamento Geral da União (OGU), saindo de uma dotação autorizada de R\$ 5,48 bilhões em 2001 para R\$ 66,10 bilhões em 2013 (variação média anual de 23,87%). À exceção do exercício de 2003, nos demais anos desse período o empenho, liquidação e pagamento foram superiores a 90% da respectiva dotação autorizada.

11. Os programas financeiramente mais relevantes vinculados à função Assistência Social são o Programa Temático Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – 56,40% –, o Programa Bolsa Família – 38,14% – e o Programa Segurança Alimentar Nutricional – 4,79% –, que juntos representam cerca de 99,33% dos gastos com Assistência Social.

12. Os empenhos atinentes ao Programa Fortalecimento do SUAS em 2013 totalizaram R\$ 36,31 bilhões, podendo ser divididos em duas partes bem distintas: Benefícios de Prestação Continuada – BPC (e Renda Mensal Vitalícia – RMV –, em extinção), que tratam de transferências diretas aos beneficiários e totalizaram empenhos de R\$ 33,9 bilhões, e outras ações relacionadas ao SUAS, como Serviços de Proteção Básica e Especial, Estruturação da Rede de Serviços, Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, dentre outros, que totalizaram empenhos de R\$ 2,4 bilhões.

13. O BPC, que sozinho alcançou empenhos da ordem de R\$ 32,11 bilhões, decorre do artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, que garante um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência (PCD) e ao idoso (65 anos ou mais) que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, que, conforme Lei Orgânica da Assistência Social, são aqueles que vivem em família com renda *per capita* inferior a 1/4 de salário mínimo.

14. Os empenhos relacionados ao Programa Bolsa Família dizem respeito, em sua quase totalidade, a transferências de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, o que alcançou em 2013 a quantia de R\$ 24,89 bilhões. Considerando que essas transferências de renda somavam R\$ 3,79 bilhões em 2004, seu gasto aumentou, em média, 23,65% de um ano para o outro durante o período.

15. Registre-se que, enquanto o BPC é considerado renda substitutiva, pois auxilia a subsistência de beneficiários incapazes para o exercício do trabalho, o Bolsa Família é tido como renda complementar, visto que atende à população em situação de pobreza, mesmo com capacidade laboral.

16. Por fim, os empenhos atinentes ao Programa Segurança Alimentar e Nutricional totalizaram em 2013 R\$ 3,08 bilhões, mas somente R\$ 1,05 bilhões foram liquidados no exercício.

17. Diante desses dados apresentados no Relatório Sistemático, podemos observar que há uma acentuada concentração dos gastos atinentes à Assistência Social nas transferências diretas de renda a beneficiários, mediante o BPC/RMV e o Bolsa Família que, juntos, alcançaram em 2013 empenhos da ordem de R\$ 58,79 bilhões (90,94% do total).

18. Ainda que considerando a estatura constitucional do BPC, bem como os benefícios indiretos proporcionados pelo Bolsa Família, mediante condicionalidades de natureza educacional e de saúde, a vultuosidade dos recursos em questão e o ritmo observado em seu crescimento anual requerem uma atenção especial do Governo para criar "portas de saída" desses benefícios e adotar outras medidas para garantir a sustentabilidade fiscal dos respectivos programas.

19. Essas questões foram também objeto do Relatório Sistemático elaborado pela SecexPrevidência e serão abordadas nos itens II e III abaixo.

II

Como Está o Acompanhamento da Assistência Social

20. Nesse primeiro FISC Assistência Social buscou-se avaliar a qualidade dos indicadores de desempenho da Assistência Social, considerando sua relevância para a transparência das políticas públicas e para a correta prestação de contas do uso dos recursos públicos. Avaliou-se indicadores constantes do Plano Plurianual (PPA) e dos relatórios de gestão das Secretarias do MDS.

21. Para bem executar as políticas públicas de sua alçada, o MDS busca conhecer as diversas nuances da pobreza no país. Para tanto, trata da pobreza não apenas quanto ao aspecto renda, mas lhe confere uma visão multidimensional, identificada por meio de ferramentas como o Índice de Desenvolvimento da Família - IDF (que avalia seis dimensões: vulnerabilidade das famílias, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais).

22. Importa destacar que a média do IDF dos municípios em 2012 foi de 0,613 (variando entre 0 e 1), resultado puxado para baixo justamente pelos valores obtidos nas dimensões mais aptas a proporcionar uma "porta de saída" dos programas assistenciais, quais sejam, o acesso ao conhecimento (0,368) e o acesso ao trabalho (0,321).

23. No âmbito do MDS, a pobreza de renda é combatida pelo Programa Bolsa Família e pelos Benefícios de Prestação Continuada e a pobreza multidimensional é combatida pelos Programas Fortalecimento do SUAS e Segurança Alimentar e Nutricional.

24. Com relação aos diversos indicadores de desempenho previstos no PPA 2012-2015, o Relatório Sistemático apresenta algumas fragilidades detectadas, como: falta de clareza/especificidade, dificuldade de estimativa, necessidade de atualização de informações, fornecimento de resultados não



específicos do período de vigência do PPA, divergência entre números de fontes diversas e inconsistência de dados em razão de metodologia empregada.

25. No que tange aos indicadores constantes dos relatórios de gestão das Secretarias do MDS, merece destaque a análise realizada sobre a "Taxa de atendimento às famílias pobres" e o "Percentual de famílias atendidas que ultrapassaram a linha de pobreza", indicadores relacionados ao objetivo de alívio imediato da pobreza do Programa Bolsa Família.

26. Ocorre que esses indicadores fazem uso de uma linha de pobreza definida administrativamente pelo governo. A partir de 2009, para fins de alcance do Programa Bolsa Família, vigoraram os valores previstos no Decreto 6917/2009: a) renda *per capita* inferior a R\$ 70,00 estabelecia a linha de extrema pobreza familiar; e b) renda *per capita* entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 representava a linha de pobreza familiar.

27. O Relatório Sistemático informa que, segundo o Governo, o valor de R\$ 70,00 estaria próximo à proposta pelo Banco Mundial, que sugere US\$ 1,25 dólar por dia ajustado pelo poder de paridade de compra (PPC) de cada país. Acontece que o mesmo Banco Mundial define que esse valor precisa ser atualizado pelo poder de paridade de compra (PPC), o que não foi feito de 2009 a junho de 2014, fazendo com que, no período, a linha de pobreza oficial se descolasse do seu significado científico e útil para uso em indicadores de desempenho.

28. A título de exercício, a SecexPrevidência fez um cálculo aproximado com base nas inflações brasileira (IPCA) e a americana (CPI – *Consumer Price Index*), concluindo que a linha de pobreza e extrema pobreza poderiam ser majoradas, respectivamente, ao menos, para R\$ 100,00 e R\$ 200,00, em 2013. Esses valores estão bem além dos atualizados já pelo Decreto 8232/2014, de 26/06/2014, de R\$ 77,00 e R\$ 154,00.

29. Essa constatação representa um risco de sobrestimativa do número de pobres que teriam superado a pobreza.

30. Ainda merece destaque a informação apresentada no Relatório de que não existem indicadores de "porta de saída" do Programa Bolsa Família, o que dificulta o acompanhamento do número e das causas que fizeram as famílias se emanciparem do programa. Essa espécie de indicador é essencial ainda para medir o alcance do seguinte objetivo estabelecido para o referido programa no Decreto 5209/2004: estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza (art. 4º, inciso III).

31. E, como já tangenciado no item 18 acima, urge um controle metódico sobre a evolução dos gastos dos programas assistenciais. Faz-se necessário otimizar a aplicação desses recursos, selecionando adequadamente os beneficiários e estimulando sua emancipação. Para tanto, é imprescindível a utilização de indicadores aptos a fornecer as informações necessárias para tomadas de decisões corretas e tempestivas.

32. Diante do quadro apurado e partindo daqueles indicadores existentes que apresentam boa qualidade informacional, a SecexPrevidência elaborou painéis de indicadores que permitem um melhor acompanhamento das políticas de assistência social.

III

O Que Precisa ser Resolvido

33. O Relatório Sistemático apresenta uma síntese de algumas questões que merecem atenção especial das autoridades públicas, relacionadas: a) a falhas na concessão e revisão da rede privada da assistência social; b) a deficiências no processo de concessão e revisão dos benefícios de prestação continuada (BPC); e c) a risco atinente à sustentabilidade fiscal dos programas de transferência de renda (BPC e Programa Bolsa Família).

34. Com relação à rede privada da assistência social, o Relatório aborda a questão das entidades não governamentais certificadas como entidade beneficente de assistência social (Cebas), às quais,



além da prioridade na celebração de convênios com o poder público, são beneficiadas com a isenção de contribuições para a seguridade social.

35. Mediante Acórdão 778/2014-TCU-Plenário, sessão de 2/4/2014, o Tribunal determinou à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) que adotasse medidas para eliminação do elevado estoque de processos pendentes de análise dos requerimentos de concessão e/ou renovação de registros do Cebas. O MDS apresentará relatório detalhando o cumprimento das determinações em outubro de 2014.

36. Ao final de julho/2013, a SNAS possuía um estoque de 6.404 processos de Cebas na situação de não decididos (TC014.026/2013-9). Este elevado estoque de processos a serem analisados pelo Ministério gera a renovação automática dos certificados das entidades, ainda que estas não mais possuam os pré-requisitos legais para a sua renovação.

37. No que tange ao processo de concessão e revisão dos benefícios de prestação continuada (BPC), auditoria operacional realizada pelo Tribunal entre 2008 e 2009 revelou uma série de fragilidades, emitindo diversas recomendações/determinações mediante o Acórdão 668/2009-Plenário. Por ocasião da prolação do Acórdão 1769/2011-Plenário, ao passo em que se demonstrou uma evolução do quadro inicial, verificou-se que o Sistema Integrado de Gerenciamento do BPC (SigBPC) ainda não estava em funcionamento e, conseqüentemente, os procedimentos de revisão dos benefícios não estavam sendo executados (a revisão deveria ocorrer a cada 2 anos, para fins de avaliação da continuidade das condições exigidas para a concessão do benefício).

38. Além disso, levantamento realizado em 2013 pelo Tribunal no Ministério da Previdência Social, no MDS e no INSS detectou risco de fraude no processo de concessão do BPC, considerando a auto declaração de renda do beneficiário quando não possuem comprovação de renda, somada à deficiência na realização de cruzamento de dados de outras bases. Somado a isso, verificou-se que não havia disponibilidade suficiente de veículos para os Assistentes Sociais realizarem visitas *in loco* para confirmarem as informações repassadas pelos interessados no BPC.

39. Esses dois pontos levantados representam um enorme risco de pessoas estarem recebendo o benefício sem o devido direito.

40. Por fim, chamo especial atenção para a questão levantada no Relatório Sistêmico atinente ao risco na sustentabilidade fiscal do BPC e do Bolsa Família. Conforme apresentado pela SecexPrevidência, os dispêndios com esses dois benefícios representaram 1,15% do PIB em 2013.

41. No início de 2014, 3.978.478 faziam parte do grupo de beneficiários diretos do Benefício de Prestação Continuada – BPC (sendo que 1.827.650 são idosos e 2.150.828 são pessoas com deficiência). Em relação ao Programa Bolsa Família, 48.174.357 pertenciam a esse grupo de beneficiários (o que representa 14.084.341 de famílias).

42. Com relação ao BPC, além do aumento anual verificado no número de beneficiários e do valor do benefício, há ainda o problema da judicialização do benefício, pois seus critérios de elegibilidade são constantemente objeto de questionamento.

43. As principais questões discutidas são: idade mínima de acesso (no caso do idoso), o conceito de família, o conceito de deficiência e o limite atualmente utilizado de 1/4 de salário mínimo de renda familiar *per capita* como critério de aferição de pobreza.

44. Já há decisão do Supremo Tribunal Federal no sentido da inconstitucionalidade da norma que prevê como critério para a concessão de benefício a idosos ou deficientes a renda familiar mensal per capita inferior a 1/4 do salário mínimo, por considerar que esse critério está defasado para caracterizar a situação de miserabilidade (a decisão em questão não foi no sentido de indicar patamar diverso, mas sim de incorporar outros critérios). Há também propostas de alterações legislativas relativas a esse critério, que, se aprovadas, podem resultar em importante impacto fiscal.

45. Com relação ao Programa Bolsa Família, efetuando uma análise temporal do benefício, desde 2004, pode-se identificar nítidos movimentos orçamentários e físicos do Programa. A evolução da quantidade de famílias beneficiárias mostra três fases distintas: a consolidação (2004 a 2006, com

um crescimento rápido), a estabilização (2006 a 2009, com aproximadamente 11 milhões de famílias atendidas) e a nova expansão (a partir de 2009, em um ritmo menor do que aquele dos primeiros anos).

46. Além disso, pode-se observar que, desde 2007, vem se observando um vigoroso aumento do valor médio do benefício recebido por família (saindo de R\$ 60,00 em 2007 para aproximadamente R\$ 150,00 em 2013).

47. Conforme levantado pela SecexPrevidência, 23,80% da população brasileira é atendida pelo Programa Bolsa Família e há 8 Estados onde esse percentual supera 40% da população local. Lembrando que em todas as unidades da federação ainda devemos considerar o percentual de beneficiários do BPC, como também daqueles que, por justiça, já se encontram aposentados, percebendo os benefícios dos Regimes de Previdência.

48. Muito embora deva se reconhecer a necessidade de Programas como o Bolsa Família, é preciso analisar em profundidade a situação dessas unidades da federação com alto percentual de famílias na linha de pobreza e estudar medidas para reverter esse triste quadro. Além disso, como já dito, faz-se necessário realizar um acompanhamento metódico e avaliar até onde é possível estender a concessão desses benefícios de forma sustentável.

49. Observe-se que, a cada expansão, seja do número de beneficiários, seja do valor médio do benefício, há um acréscimo na carga a ser suportada pelos tributos arrecadados no país. Digo, para a conta fechar, é preciso, um sacrifício cada vez maior da sociedade brasileira.

50. Não adotar os devidos cuidados é sujeitar-se ao risco da necessidade de remédios amargos no futuro, de forma a reposicionar as finanças do Estado.

51. Repiso, é preciso estudar medidas e indicadores tendentes a incrementar as "portas de saída" do Programa, até porque o objetivo não é manter as famílias na pobreza, mas sim emancipá-las.

52. Assim, causa preocupação as constatações já apresentadas nos itens 22 e 30 acima, de que não existem ainda indicadores de "porta de saída" do Programa Bolsa Família e de que, na composição do índice que apura o desenvolvimento das famílias nos municípios, as dimensões da pobreza com pior avaliação são aquelas que poderiam proporcionar uma "porta de saída" dos programas assistenciais, quais sejam, o acesso ao conhecimento e o acesso ao trabalho.

53. É preciso agir. Caso contrário, como bem ressaltou a SecexPrevidência, corre-se ainda o risco da migração em massa de beneficiários do Programa Bolsa Família que, continuando na situação de pobreza e alcançando a idade de 65 anos, passem a fazer jus ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo, aumentando ainda mais o impacto sobre o orçamento público.

IV

O que o TCU Constatou em 2014.

54. O Relatório Sistemático traz informações sobre a Governança do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

55. Das informações apresentadas destaco que a gestão do SUAS é descentralizada e compartilhada entre as três esferas de governo e o controle social exerce papel importante na fiscalização da aplicação dos recursos. Apesar de todo o aparato de monitoramento e avaliação, a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo a Fundo é exercida pelo controle social, em especial, pelos conselhos municipais e estaduais de assistência social. Após o repasse, o MDS se exime de averiguar *in loco* a boa e regular aplicação dos recursos.

56. O controle da gestão descentralizada de recursos será tema de maior relevância no próximo relatório sistemático da Assistência Social.

57. Ainda foi relatado o trabalho realizado pelo Tribunal de análise da eficiência na oferta de atendimentos socioassistenciais, por parte dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS), dada as suas dotações de capacidade instalada, equipamentos e mão-de-obra. Esses centros são unidades por meio das quais há a promoção, respectivamente, da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE).



58. A PSB destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos. Enquanto a PSE destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados.

59. Detectou-se um baixo nível de eficiência dos CRAS e CREAS na oferta de atendimentos socioassistenciais (apenas 5,9% dos CRAS e 8,9% dos CREAS foram considerados totalmente eficientes). O Relatório apurou que, se as demais unidades alcançassem esse nível de eficiência, poder-se-ia, em alguns casos, duplicar o número de atendimentos.

60. O trabalho ainda apurou um nível não adequado de avaliação, pelos CRAS e CREAS, sobre os possíveis públicos-alvo das políticas de Assistência Social e os respectivos serviços socioassistenciais prestados (avaliação conhecida como Vigilância Socioassistencial). Verificou-se que 45% dos CRAS não possuem diagnóstico em suas áreas, e 39% dos CREAS não diagnosticam situações de risco e violações de direito. Esse quadro, por certo, reflete negativamente na eficiência dos serviços prestados por esses centros.

V

Conclusão

61. Antes de finalizar, faz-se mister elogiar o trabalho do MDS, que vem, no decorrer de todo o período avaliado na presente fiscalização, buscando ampliar o acesso da população aos benefícios e serviços atinentes à Função Assistência Social.

62. Destaco a excelência do trabalho desenvolvido pela equipe de fiscalização da SecexPrevidência, constituída pelos Auditores Federais de Controle Externo Eduardo Bruno Marra Corrêa (coordenador), Melchior Sawaya Neto (Diretor), e também pelo Secretário de Controle Externo, Fábio Granja. Não poderia deixar de ressaltar, também, o competente e dedicado trabalho de minha assessoria, na pessoa do Auditor Wagner Barbosa da Silva. O resultado desse trabalho constituiu-se em uma primeira visão sistêmica da função Assistência Social, o que possibilitará uma atuação mais eficiente do controle externo e disponibilizará para a sociedade informações relevantes sobre a matéria, servindo como subsídio para um melhor controle social da gestão dos recursos públicos.

63. Considerando a necessidade de se obter informações gerenciais que possibilitem um adequado diagnóstico da execução dos programas atinentes à Assistência Social, de forma a municiar o Poder Público de informações aptas a gerar uma evolução na prestação dos serviços públicos, proponho que seja recomendado ao MDS que, partindo dos painéis de indicadores sugeridos pela SecexPrevidência no presente trabalho e das considerações lançadas por aquela unidade técnica especializada, procure aperfeiçoar os indicadores atinentes à Função Assistência Social constantes do PPA e dos relatórios de gestão de suas Secretarias.

64. Considerando as preocupações aqui esposadas sobre a sustentabilidade fiscal do Programa Bolsa Família, proponho seja encaminhada recomendação ao MDS para que promova estudos no sentido de identificar ações e indicadores que possam auxiliar e incentivar a emancipação dos beneficiários do referido Programa.

65. Proponho, ainda, seja recomendado ao MDS que promova estudos no sentido de incentivar os CRAS e os CREAS a buscarem maior eficiência de atuação, como, por exemplo, realizando o intercâmbio de boas práticas e orientando a atuação desses centros a partir de diagnóstico prévio da situação local em que prestam os serviços.

Diante do exposto, manifesto-me por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2382/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.248/2014-9.



2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Levantamento
3. Interessados: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (vinculador).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento contendo Relatório Sistemático da Função Assistência Social (FISC Assistência Social) realizado com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Assistência Social e a atuação do TCU;

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

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (MDS) que:

9.1.1. partindo dos painéis de indicadores sugeridos pela SecexPrevidência no presente trabalho e das considerações lançadas por aquela unidade técnica especializada, procure aperfeiçoar os indicadores atinentes à Função Assistência Social constantes do Plano Plurianual e dos relatórios de gestão de suas Secretarias;

9.1.2. promova estudos no sentido de identificar ações e indicadores que possam auxiliar e incentivar a emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família; e

9.1.3. promova estudos no sentido de incentivar os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS) a buscarem maior eficiência de atuação, como, por exemplo, realizando o intercâmbio de boas práticas e orientando a atuação desses centros a partir de diagnóstico prévio da situação local em que prestam os serviços;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada das peças que a fundamentam:

9.2.1. ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (MDS);

9.2.2. à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; e

9.2.3. à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados;

9.3. arquivar os presentes autos;

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2382-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 022.991/2013-1 [Apenso: TC 029.932/2013-0]

Natureza: Representação

Unidade: Caixa Econômica Federal - Gerência de Filial Logística em Brasília (GILOG/BR)

Representantes: Oltec do Brasil Ltda. e VVR do Brasil Indústria e Comércio Ltda.

Interessada: Fragcenter Comércio e Serviços Ltda.



SUMÁRIO: REPRESENTAÇÕES. PREGÃO ELETRÔNICO 119/7066-2013. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. FORNECIMENTO DE FRAGMENTADORAS DE PAPEL. FALHA NA PESQUISA DE PREÇOS. RESPONSABILIDADE DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NA ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA FUNDAMENTADO EM OPÇÕES EXISTENTES NO MERCADO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), à peça 114:

“1. Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 119/7066-2013, realizado pela Gerência de Filial Logística em Brasília (GILOG/BR), da Caixa Econômica Federal (CAIXA).

2. A licitação é na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço (cf. edital e anexos à peça 4, p.5-61) e tem por objeto o fornecimento de 1.288 fragmentadoras de papel em tiras para unidades da CAIXA localizadas nos estados do Pará, Minas Gerais, Paraná, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia e São Paulo.

2.1. O valor estimado para a aquisição, conforme item 6 do Anexo I – Termo de Referência, é R\$ 3.493.056,00 (peça 4, p. 37).

HISTÓRICO

3. Inicialmente, o Pregão Eletrônico 119/7066-2013 da CAIXA foi objeto de representação da licitante Avantgard Tecnologia Ltda. EPP (TC 019.856/2013-0), na qual foram examinadas especificamente as seguintes disposições do edital:

- a) prazos de entrega do objeto;*
- b) percentuais estabelecidos para multa por atraso na entrega; e*
- c) não inclusão dos prazos de entrega do objeto na minuta de contrato administrativo.*

3.1. O Tribunal manifestou-se naqueles autos por meio do Acórdão 2.284/2013-TCU-Plenário nos seguintes termos:

- a) conhecer da representação, para considerá-la parcialmente procedente;*
- b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar;*

c) dar ciência à Gerência de Filial Logística em Brasília da Caixa Econômica Federal, com vistas a aprimorar futuros certames licitatórios, evitando o verificado no Pregão Eletrônico 119/7066-2013, de que modificações no ato convocatório, ainda que não alterem a formulação das propostas, podem exigir a reabertura dos prazos de divulgação do edital a fim de garantir o atendimento aos princípios da licitação, em especial à competitividade do certame, uma vez que as normas disciplinadoras da licitação devem ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação, conforme disposto no artigo 5º, caput e parágrafo único, e no artigo 20, ambos do Decreto 5.450, de 31/5/2005; e

- d) arquivar os autos.*

4. Posteriormente, novos elementos acerca do referido certame foram trazidos mediante duas novas representações:

a) a presente representação, que se encontra na fase de análise das informações encaminhadas em resposta às oitivas de mérito, realizadas junto à CAIXA e à empresa Fragcenter, vencedora do certame; e

b) o TC 029.932/2013-0, representação da licitante VVR do Brasil Indústria e Comércio Ltda., no qual o Ministro Relator José Múcio Monteiro se pronunciou em despacho pelo indeferimento de



concessão de medida cautelar proposta pela unidade técnica e autorizou o apensamento ao presente processo para que sejam analisados em conjunto (peça 12 do apenso).

5. No âmbito do processo apenso, foram apresentadas, em resumo, as seguintes alegações, objeto de impugnação e recurso administrativo por parte da empresa e consideradas improcedentes pela CAIXA:

a) estabelecimento de características restritivas no edital que direcionam o certame ao fornecimento do equipamento Kobra 240 SS4, da fabricante Elcoman, oferecido pelo licitante vencedor;

b) preço estimado do pregão viciado por não refletir o preço de mercado diante das seguintes constatações:

b.1) consideradas apenas cotações fornecidas por empresas do mesmo grupo da empresa vencedora do certame, nas quais se verificaram vínculos de parentesco entre os sócios, funcionário/telefone de atendimento constante dos sites na Internet compartilhados entre as referidas empresas;

b.2) das três cotações de preço utilizadas, duas não atendiam às especificações do edital (modelos Ideal 2404 e ROTO S400) e a única a atender às exigências editalícias ofereceu um modelo de porte superior às demais (Kostal KS 1275) por valor inferior ao preço de mercado;

c) desclassificação imotivada da representante, antes da fase de lances, pois sua proposta contemplou equipamento com características superiores a todas as especificações mínimas exigidas no termo de referência;

d) cerceamento de defesa dos demais licitantes, não notificados da abertura de prazo para intenção de recurso, bem como violação aos princípios da moralidade, da probidade administrativa, da motivação dos atos da administração e da livre concorrência; e

e) valor final do pregão superior ao de outros certames realizados pela CAIXA para objetos semelhantes, mas com características ampliativas de concorrência, em consequência da ausência de competição do certame.

6. À exceção do item 'e', os demais itens mencionados anteriormente foram analisados nos presentes autos.

7. A falta de análise do item 'e' deu-se por conta de as informações prestadas pelo representante terem sido insuficientes para comprovar as alegações, pois foram mencionados apenas dois pregões, realizados em 2011 e 2012, dificultando a análise comparativa dos preços praticados com o pregão em estudo, que ocorreu em 2013, somada aos diferentes graus de exigência das especificações técnicas definidas nos certames em análise.

8. Entendendo procedentes, em análise sumária de cognição, as alegações da representante no que diz respeito aos vícios apontados nas cotações consideradas na formação do preço estimado da licitação, de sua desclassificação imotivada no certame, das evidências de restrição à competitividade do pregão em vista da desclassificação dos licitantes e da participação de apenas uma empresa na fase de lances, dos indícios de que a amostra fornecida pela vencedora e aprovada pela CAIXA tenha sido adulterada para garantir melhor desempenho no teste realizado (peça 8), considerando o encerramento do pregão e a iminente assinatura do contrato pela empresa Fragcenter à época, esta unidade técnica propôs a adoção de medida cautelar para suspender o referido certame, a qual, no entanto, não foi acolhida pelo Tribunal, por entender que, no caso em questão, o perigo da demora, requisito indispensável à concessão da referida cautelar, não estava presente, visto que a licitação já havia sido objeto de análise no TC 019.856/2013-0, bem como no presente processo (peça 12 do apenso).

9. Questionado acerca da situação do certame, o pregoeiro informou, por mensagem eletrônica (peça 52), que a contratação se encontrava homologada, e que a CAIXA estava aguardando o pronunciamento desta Corte de Contas quanto ao certame para dar andamento à contratação, entretanto, destacou não dispor de motivos para revogar a licitação, tendo em vista que, desde 2011, existe a necessidade de aquisição do objeto. Consulta ao site da CAIXA na Internet

(www.caixa.gov.br), em 7/3/2014, comprovou que não houve alteração na situação do pregão em estudo, o qual se encontrava encerrado, sem registro de assinatura do respectivo contrato, reforçando a inexistência do perigo da demora, requisito necessário à concessão de cautelar.

10. Por fim, em 27/1/2014, foram incluídas as peças 60 a 62 nos autos, as quais tratam de resposta da empresa Fragcenter à oitiva prévia realizada no âmbito do TC 034.167/2013-7. Em que pese a semelhança entre esse processo e os presentes autos, visto que ambos tratam de aquisições de fragmentadoras em pregão que teve como vencedora a referida empresa, esses documentos referem-se a outra representação, impetrada pela EBA Office, pessoa jurídica com sócios em comum com a representante dos presentes autos, em aquisição na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Combustível (ANP). Ademais, não se verificaram novos elementos nesses documentos que pudessem ser aproveitados nos presentes autos.

11. Assim, em atendimento ao despacho do Ministro Relator (peça 12), as seguintes oitivas prévias à concessão de cautelar foram promovidas por esta Secretaria e foram tempestivamente respondidas pelos envolvidos, conforme indicado no quadro abaixo (...).

12. Após análise das informações prestadas pela CAIXA e pela empresa Fragcenter Comércio e Serviços Ltda., concluiu-se, na instrução objeto da peça 77, que, apesar de verificados diversos elementos nos autos que caracterizariam o **fumus boni iuris**, não foi observada a presença do **periculum in mora**, conforme relatado no item 9 desta instrução.

13. O Relator, com fundamento na informação apresentada por esta unidade técnica de que a CAIXA estaria aguardando o pronunciamento desta Corte de Contas para dar andamento ao certame, expediu o despacho objeto da peça 84, mediante o qual indeferiu o requerimento de medida cautelar da representante e acolheu as demais propostas da Selog objeto da peça 77.

14. Diante dos fatos apurados e a fim de complementar os esclarecimentos trazidos aos autos com vistas a fundamentar o pronunciamento do Tribunal no mérito desse processo, bem como para garantir o contraditório e a ampla defesa dos interessados no processo, foram promovidas novas oitivas da CAIXA e da empresa Fragcenter (...).

EXAME TÉCNICO

15. A seguir serão apresentadas as questões objeto das oitivas, conforme constam dos ofícios relacionados anteriormente, seguidas pelas manifestações apresentadas em resposta ao questionamento e pela análise da unidade técnica necessária à avaliação de mérito.

16. Questão: a) o possível cerceamento de manifestação da intenção de recurso por parte das licitantes no âmbito do Pregão 119/7066-2013, por não se comprovar que o Sistema de Pregão da CAIXA permitiu aos licitantes acompanharem os procedimentos do certame em tempo real pela **internet** (art. 7º do Decreto 5.450/2005), visto que as informações prestadas até o momento não foram acompanhadas dos comprovantes de comunicação da abertura do período de manifestação de intenção de recurso, tais como **logs** (registros eletrônicos das mensagens) ou cópias das mensagens encaminhadas no período.

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 4-9)

16.1. Menciona as disposições do edital relativas à interposição de recurso, reafirmando que a responsabilidade por acompanhar as operações no sistema eletrônico durante todo o processo licitatório é exclusiva de cada licitante (item 4.4 do edital), não havendo qualquer obrigação imposta pelo ordenamento jurídico que determine que a comunicação dos atos no certame se dê de outra forma senão a veiculação de mensagens no sistema do Pregão Eletrônico da CAIXA, dispondo, nesse sentido, o art. 13, inciso IV, do Decreto 5.450/2005 e o próprio edital.

16.2. Aduz que a Oltec apresentou contradições em seu discurso perante esse Tribunal e que de fato negligenciou os prazos do certame e posteriormente alegou cerceamento de defesa, ao passo que a empresa VVR do Brasil atentamente observou a diligência.

16.3. Observa que a comunicação dos atos do certame se dá publicamente por meio de mensagens no sistema do pregão eletrônico da CAIXA, não havendo imposição legal para que a



comunicação se dê por mensagens eletrônicas (**e-mails**), consoante dispõe o art. 26 do Decreto 5.450/2005.

16.4. Infere que a empresa Oltec não manifestou intenção de recurso pelo fato de não ter, à época, argumentos para recorrer, limitando-se a copiar, já em sede de representação, os termos do recurso administrativo apresentado pela VVR do Brasil à CAIXA, apresentando trechos da peça que, segundo ela, demonstrariam a sua afirmação (peça 106, p. 5).

16.5. Além disso, ao anexar trechos de diversos certames nos quais a dita empresa teria perdido os prazos de forma reiterada, o que, para a Fragcenter, revela desdém em relação aos certames somado ao entendimento de que não há interesse legítimo em sua representação, conclui que a intenção da Oltec é se valer desta Corte de Contas com a finalidade de intrinchar o procedimento licitatório.

16.6. Quanto à empresa VVR, defende que há contradição entre as razões de direcionamento apresentadas em representação ao TCU, pois se insurgiu contra as exigências de engrenagens metálicas e pentes metálicos objeto do pregão em estudo, por considerar excessivas e restritivas, características essas defendidas em outro processo licitatório.

Manifestação da GILOG/BR – CAIXA (peça 101, p. 1-4)

16.7. Afirma que, após contato com os gestores da área de Sistemas da CAIXA, recebeu os **logs** e encaminhou em mídia DVD à unidade técnica, que comprovaria que houve comunicação no sistema às licitantes do horário de abertura de intenção de recursos, sem ocorrência de falhas, atendendo à finalidade do pregão na forma eletrônica, conforme prevê o Decreto 5.450/2005.

16.8. De igual modo ao apresentado na oitava anterior, em que foi relatada a forma como o sistema foi programado para emitir mensagens automáticas a cada fase do pregão, entre outros, e encaminhou a tela de apresentação do sistema em tempo real, retirada dos autos do processo, informa que o sistema exibe informações sobre o andamento de cada fase, durante o certame, marcada a finalização de intenção de recursos para 18h 21min de 31/7/2013.

16.9. Reafirmando as alegações já apresentadas, cita as disposições do edital relativas à interposição de recurso para conferir a cada licitante a responsabilidade pelo acompanhamento do certame, destacando que houve o cumprimento dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e publicidade, tanto que a VVR do Brasil Ltda. exerceu seu direito.

Análise

16.10. Conforme informado em resposta à oitava anterior, as licitantes podem acompanhar as fases do pregão de duas formas: observando a tela de apresentação do sistema em tempo real e mediante o recebimento de mensagens automáticas emitidas pelo sistema da CAIXA, que as encaminha a cada fase do pregão, como negociação, solicitação de documentos, desclassificação, inabilitação de fornecedor e abertura de fase de intenção de recursos, entre outros.

16.11. Na peça 26, p. 3, e peça 27, p. 1, consta a impressão da tela do sistema da CAIXA, com a informação acerca do prazo de trinta minutos para a interposição de recurso, iniciado às 17h 51min e encerrado às 18h 21min.

16.12. Já em relação às mensagens automáticas, foi encaminhado, por meio do Ofício 08-405/2014-GILOG/BR-Licitações, um DVD contendo arquivos em pastas denominadas 'EnviaEmailStaff, Intenção de Recurso e Servidor de Arquivos', entre outras pastas que não foram examinadas por falta de programa que permitissem sua abertura e análise.

16.13. A pasta 'Intenção de Recursos' contém arquivos não ordenados por data, relativos ao período de 3/7 a 28/8/2013, objeto das peças 112-113.

16.14. Da análise dos **logs** (registros eletrônicos de mensagens), observa-se que foram feitas diversas tentativas de encaminhamento de mensagens eletrônicas, ao longo do dia, nos diversos dias dispostos nos arquivos, mas ao final aparece a mensagem 'erro ao enviar email'.

16.15. Por esse motivo, não há como comprovar que todas as participantes do certame receberam a comunicação acerca da abertura do período de manifestação de intenção de recurso,

tendo em vista que, além dos **logs** encaminhados, não há cópias de mensagens trocadas no período, de forma a confirmar que os licitantes tiveram direito ao contraditório.

16.16. Embora existam fortes indícios de que as empresas participantes tenham sido privadas, indevidamente, do direito de manifestação da intenção de recurso, o fato de terem representado ao TCU e este ter analisado suas alegações supriu essa deficiência.

16.17. Diante do exposto, propõe-se que se dê ciência do ocorrido no pregão eletrônico 119/7066-2013, realizado pela Gerência de Filial Logística em Brasília - GILOG/BR, em que não houve comprovação de que o sistema de pregão da CAIXA permitiu aos licitantes acompanharem os procedimentos do certame em tempo real pela Internet e exercerem seu direito de recorrer, ferindo os artigos 7º e 26 do Decreto 5.450/2005.

17. Questão: b) as evidências de alteração do equipamento fornecido a título de amostra, o qual contou com o acréscimo de componentes em relação à configuração original, influenciando positivamente seu desempenho, e as medidas adotadas pela CAIXA com relação à recusa da empresa fornecedora de garantir que a entrega das demais fragmentadoras tenham a mesma configuração da apresentada na fase de amostra.

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 56-69)

17.1. Conforme já havia argumentado em resposta à oitiva anterior, a fornecedora reafirma que a fragmentadora Kobra 240SS4 testada foi fabricada pela empresa Elcoman, conforme carta de seu presidente encaminhada à CAIXA, e conclui, por essas informações, que não houve qualquer modificação da amostra pela empresa Fragcenter.

17.1.1. Segundo o fabricante:

‘Todos os modelos de fragmentadora Kobra 240 funcionam em uso contínuo de 24 horas sem paradas para resfriamento do motor, não importa se está com uma ventoinha pequena (cooler) no motor mais quatro ventoinhas pequenas na tampa, ou se está com somente uma ventoinha grande e com maior fluxo de ar no motor.(...)Não houve nenhuma adaptação na fragmentadora modelo Kobra 240SS4. (...)

Nossa empresa Elcoman fabrica fragmentadoras de papéis há quase 30 anos e o modelo Kobra 240 SS4 há 15 anos e desde seu projeto inicial até sua fabricação atual, este modelo possui as mesmas características, como motor de 460 Watts, pentes separadores metálicos, todas as engrenagens metálicas e funcionamento contínuo de 24 horas sem paradas para resfriamento do motor e as duas formas do mecanismo interno de ventilação dão o mesmo resultado prático.’

17.2. A fabricante se responsabiliza pelo funcionamento dos equipamentos fornecidos, os quais funcionam de acordo com as informações e características apontadas no site www.elcoman.it, em catálogos e manuais.

17.3. Afirma que, em afronta à impessoalidade e à isonomia entre os licitantes, esta unidade técnica desacreditou a declaração emitida pela empresa italiana Elcoman e, paradoxalmente, acreditou na declaração da empresa chinesa Comix, e que, por não ter como provar que não adulterou a amostra, considerou tratar-se de prova diabólica, pois não há como provar fato negativo, apresentando, nesse sentido, entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ (peça 106, p. 58-60).

17.4. Alega, ainda, que discorda do posicionamento da GILOG/BR de que a segurança do funcionamento dos equip, apenas com o teste dos equipamentos, quando da entrega, poderá ser garantido o atendimento das exigências do edital, em resguardo à segurança de funcionamento dos equipamentos ao destinatário, apresentando exemplo do ocorrido em procedimento licitatório da Câmara dos Deputados em que, apesar de a amostra ter sido aprovada, os equipamentos entregues foram reprovados, anexando documentos relacionadas ao aludido certame à peça 106, p. 62-65.

17.5. Aduz que a Selog, ao admitir, em sua análise, a entrega de equipamento com especificações superiores à amostra, admite que as condições da amostra e dos produtos finais não são, necessariamente, idênticas.

17.6. Informa que as fragmentadoras Kobra 240SS4, recebidas nos últimos embarques vindos da Itália, vieram equipadas com novo sistema de ventilação composto de um **cooler** com dimensões

superiores àquelas do anteriormente instalado no motor, e que essas alterações não comprometem a eficiência do equipamento, as exigências do edital, bem como a finalidade perseguida pela Administração e que, portanto, devem ser admitidas, mesmo porque o sistema de ventilação interno não fora objeto de exigência do edital e, por isso, a GILOG não poderia inovar exigências durante o processo licitatório (peça 106, p. 66-67).

17.7. Após dispor sobre a diferença entre configuração e componentes e assegurar que a decisão de mudar os componentes internos da fragmentadora compete ao fabricante, defende que não há como exigir que o equipamento a ser entregue seja idêntico à amostra. Deve-se, contudo, atender ou superar as exigências do edital.

17.8. Alega que a desclassificação da proposta da Fragcenter implicará ofensa ao artigo 3º da Lei 8.666/1993, com ofensa ao interesse público.

17.9. Ademais, afiança que a CAIXA não deve ter dúvidas quanto à segurança da aquisição e quanto ao atendimento das exigências editalícias, tendo em vista que a referida instituição bancária já utiliza fragmentadoras do modelo Kobra 240SS4, fornecidas pela Fragcenter, cujo histórico demonstra satisfação em relação ao produto, prontificando-se a entregar, imediatamente, lote de fragmentadoras, em prestígio à celeridade, dispondo Acórdão do TCU nesse sentido (peça 106, p. 68).

17.10. Conclui que a legalidade do procedimento licitatório impõe que as fragmentadoras sejam fornecidas o quanto antes à CAIXA, procedendo-se aos testes (peça 106, p. 69).

Manifestação da GILOG/BR – CAIXA (peça 101, p. 4)

17.11. Afirma que não tomou providência com a empresa, tal como convocação para a assinatura do contrato, recolhimento de caução ou mesmo publicação no diário oficial da União, tendo em vista que o pregão está suspenso desde a apresentação da representação nesta Corte de Contas. Assim, estão aguardando a decisão deste Tribunal.

17.12. Quanto à possível alteração do equipamento, apesar de patentes aos olhos da área gestora do contrato, nenhuma certeza tem em relação ao fato, pois, segundo alega, isso foge do conhecimento dos gestores, tendo em vista que está relacionado à engenharia construtiva do equipamento.

17.13. Observa que as respostas produzidas pela licitante Fragcenter, bem como as informações da fabricante do equipamento, ELCOMAN It, não foram suficientes para dar certeza de que a empresa entregará equipamentos com a mesma configuração da amostra testada, visto que não existem, no termo de referência, exigências de componentes estritamente eletrônicos, pois não é usual especificar equipamentos eletrônicos por meio de seus dispositivos físicos internos.

17.14. Nesse caso, expõe que, caso fosse firmado o contrato, seriam aplicadas sanções à empresa vencedora por descumprimento do edital, pois os equipamentos entregues devem reproduzir fielmente o protótipo aprovado na fase de avaliação de amostra. Ressalta, ainda, que a licitante Fragcenter levou a fragmentadora no dia da amostra e se retirou do local com o equipamento.

Análise

17.15. Quanto ao exemplo citado pela Fragcenter, ocorrido na Câmara dos Deputados, vê-se que não se trata de situação idêntica ao ocorrido no pregão realizado pela CAIXA, pois as fragmentadoras entregues e reprovadas condiziam com a amostra testada, ao contrário do que ocorre neste caso, em que a empresa vencedora pretende fornecer equipamento diverso da amostra aprovada.

17.16. Considerando que a CAIXA já está tomando providências no sentido de revogar a licitação, por motivo de interesse público, para ajustes do termo de referência e posterior realização de licitações descentralizadas, realizadas pelas filiais segundo suas necessidades (peça 101, p. 11), e também considerando que, a despeito da revogação, a CAIXA informou que aplicaria sanções à empresa vencedora por descumprimento do edital, caso fossem entregues equipamentos que não reproduzissem o equipamento aprovado na fase de avaliação da amostra, torna-se desnecessária qualquer providência por parte deste Tribunal.



18. Questão: c) as seguintes constatações, quanto ao Certificado de Segurança ao Usuário e Instalações IEC 60.950 (peça 28, p. 1-3), apresentado para o equipamento constante da proposta vencedora, as quais põem em dúvida o atendimento das exigências do item 12.1.1 do edital:

c.1) o documento apresentado está incompleto, pois se trata da primeira página de um relatório de teste (IEC 60950), conforme indicação de página 1 de 51 e não do certificado de qualidade do produto exigido no edital;

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 48-49) e CAIXA (peça 101, p. 5)

18.1. Em resumo, Fragcenter e CAIXA afirmam que a certificação da conformidade do equipamento à norma IEC 60.950-1 consta da primeira folha (1/51) do relatório de testes. Informam que nela estão registradas as características técnicas do equipamento testado, a exemplo do número de referência e especificação da norma obedecida, no caso, a IEC 60950; as demais folhas trazem dados meramente técnicos/operacionais registrados durante a realização dos testes, sendo dispensáveis à solução da controvérsia, anexando cópia da primeira folha do relatório à peça 106, p. 49.

c.2) a página do relatório encaminhada não contém o resultado dos testes realizados, conforme se observa pela comparação com o outro relatório enviado (IEC 61.000), o qual contém a conclusão e o resultado dos testes realizados: 'VEREDITO de acordo com as Normas na Página 5 APROVADO';

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 50-51) e CAIXA (peça 101, p. 5)

18.2. Tanto a Fragcenter quanto a CAIXA informam que o resultado do teste está descrito na folha 1 da certificação expedida pelo laboratório Nemko, filiado ao ILAC (Internacional Laboratory Accreditation), no qual se lê, em inglês: 'approved', bem como da tradução juramentada que o acompanha, à peça 106, p. 51, contém o veredito 'aprovado' para os testes realizados, em conformidade com a norma IEC 60.950-1, assinado pelo Sr. Corti Alessandro.

18.3. Além disso, a área técnica GILOG/BR Suprimentos afirma que não realizou comparação entre os formulários utilizados de um teste e outro para questionar os termos utilizados, mas acredita tratar-se de nova versão de formulário de teste, tendo em vista que o primeiro foi realizado em 27/03/2006 e o segundo em 28/03/2013, aproximadamente sete anos de lapso temporal.

c.3) o certificado apresentado foi emitido em 27/3/2006, segundo disposições da norma IEC 60950-1, edição de 2001, a qual foi cancelada e substituída pela segunda edição em 2005, e que sofreu aperfeiçoamentos nos anos de 2009 e 2013.

Manifestação da Fragcenter (peça 103, p. 52-53) e CAIXA (peça 101, p. 5)

18.4. A Fragcenter e a CAIXA esclarecem que a superveniência de uma nova edição da Norma IEC 60.950-1 cancela a edição anterior, porém não invalida os certificados anteriormente emitidos, não obrigando fabricantes a submeterem seus produtos a novas certificações a cada edição ou emenda publicada.

18.5. A Fragcenter alega que a segunda edição da Norma IEC 60.950 estabeleceu procedimentos de testes em equipamentos de informática com transmissão de informações sem fio, produtos não largamente difundidos no mercado quando da expedição da primeira edição da norma.

18.6. Informa, além disso, que a fragmentadora Kobra 240SS4 também está certificada nos moldes da segunda edição da Norma IEC 60.950, anexando atestado de conformidade à peça 106, p. 53. A despeito desse fato, defende que a certificação IEC 60.950, de 2001, da fragmentadora Kobra 240SS4, apresentada quando do procedimento licitatório, permanecia válida até a superveniência de nova certificação, atendendo, pois, à exigência editalícia.

19. Questão d) a seguinte constatação, quanto ao Certificado de Compatibilidade Magnética IEC 61.000 (peça 28, p. 4-12), apresentado para o equipamento constante da proposta vencedora, a qual põe em dúvida o atendimento das exigências do item 12.1.1 do edital (subitem 14.6.2 desta instrução): o relatório apresentado está incompleto, visto que foram encaminhadas as três primeiras páginas de um total de 51, sendo que consta da terceira página do relatório a aprovação do equipamento testado, entretanto, a aprovação mencionada foi obtida de acordo com normas na página 5 do relatório, não localizada nos autos.

Manifestação da Fragcenter (peça 54-56)

19.1. Quanto à incompletude do relatório de testes para o equipamento Kobra 240SS4, declara que as normas utilizadas para a realização dos testes e a aprovação do equipamento segundo os padrões nelas estabelecidos constam da primeira página do relatório apresentado e relata que a página 5 limita-se a expor, tecnicamente, o significado das descrições normativas da IEC 61.000, anexando as páginas 1 e 5 do referido relatório na peça 106, p. 55-56.

Manifestação da GILOG/BR – CAIXA (peça 101, p. 5)

19.2. Informa que a primeira página traz o resultado, a conclusão de uma bateria de testes aplicada ao equipamento, denominada TEST REPORT, ou relatório de ensaio, onde estão registradas as características técnicas do equipamento testado, a exemplo do número de referência e especificação da Norma obedecida, no caso a IEC 61000. As demais são observações técnicas/operacionais registradas durante a realização dos testes, a exemplo da página 5 do relatório que, segundo afirma, não foi solicitada pela GILOG/BR.

Análise

19.3. Diante das informações apresentadas, foram esclarecidos os questionamentos realizados por essa unidade técnica em relação ao Certificado de Segurança ao Usuário e Instalações - IEC 60.950 e Certificado de Compatibilidade Magnética - IEC 61.000.

20. Questão: e) as seguintes evidências de restrição à competitividade do certame:

e.1) o preço estimado da licitação baseou-se nas cotações de apenas três empresas, que apresentam vínculos de parentesco entre seus sócios e provável compartilhamento de mesma funcionária (uma dessas empresas é a própria vencedora do certame), sendo que o atendimento às especificações técnicas requeridas no edital, acerca dos equipamentos cotados pelas outras duas empresas, não foi comprovado;

20.1. Neste item, a empresa Fragcenter apresentou alegações desmembradas para um mesmo item, de modo que serão resumidas a seguir da mesma forma.

e.1.1) o preço estimado da licitação baseou-se nas cotações de apenas três empresas:

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 69-71)

20.2. Citando trecho de resposta da GILOG/BR à oitiva anterior, na qual afirmou que, a despeito de doze fornecedores terem sido consultados, somente quatro responderam à consulta, infere que as condições e exigências do termo de referência, a exemplo de multas e penalidades, desmotivam empresas não estruturadas para o fornecimento de quantidade expressiva como a solicitada pela CAIXA.

20.3. Defende que a solicitação de orçamentos a doze fornecedores demonstra que a CAIXA buscou satisfazer as prescrições da norma interna da CAIXA AD020042, a qual orienta o estabelecimento do custo estimado da contratação.

20.4. Para ela, a CAIXA obteve orçamentos que comprovadamente refletiram os reais valores de mercado, garantindo, dessa forma, a lisura da composição do preço estimado.

20.5. Observa que, apesar da falta de interesse por parte das empresas em apresentar orçamentos estimativos de custo, por não ser esse o momento da venda, 21 empresas se cadastraram para participar do certame quando de sua divulgação, conforme consta da Ata de julgamento do certame, não havendo, por isso, restrição à competitividade.

Análise

20.6. Observa-se, a despeito de a CAIXA ter solicitado orçamento a doze fornecedores e ter obtido resposta de apenas quatro delas, que a forma de definir o preço estimado não se resume a consultas a empresas, tendo em vista a norma interna AD020042, que estabelece, no subitem 4.2.8.2, que a pesquisa de preços no mercado deve colher o maior número de elementos, dados e referências possíveis na pesquisa, utilizando, entre outras, as seguintes fontes, **in verbis**:

- a pesquisa de preços não deve limitar-se ao mínimo ou aos fornecedores usualmente pesquisados, devendo ser estendida ao maior número de fornecedores do ramo do objeto pretendido;
- Diligências, visitando lojas ou fábricas;

- Consultas a outros entes públicos adquirentes de solução semelhante;
- Consulta Pública – especialmente indicada quando se tratar de projeto ou objeto inovador;
- Banco de dados da Administração Pública tais como o SRP, contratos vigentes, resultados das licitações;
- Cadastros de preços mantidos pelo Poder Público (ex: SIASG-SICAF/MPOG; SINAPI/CEF);
- Cadastros de preços mantidos por entidades de pesquisa (ex: Catho, FGV);
- Cadastros de preço dos fornecedores;
- Sistemas de busca de preços na internet (ex: Ministério da Justiça)

20.7. Por esse motivo, somado ao fato de três das quatro empresas consultadas terem vínculo de parentesco entre os sócios, não resta comprovado que o preço estimado de fato reflete o valor praticado pelo mercado.

e.1.2) restrição à competitividade pelo vínculo de parentesco entre os sócios e suposto compartilhamento de funcionária.

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 71-76)

20.8. Repetindo a alegação oferecida em oitiva anterior, alega que os orçamentos apresentados foram emitidos por pessoas diferentes, ofertavam equipamentos de especificações, marcas, modelos e fabricantes diferentes que atendiam ao disposto no edital e os preços apresentados representam valores de mercado. Confirma que Fragcenter, Net Machines e Prosperar têm vínculo entre os sócios, porém concorrem entre si, disputam diferentes mercados, trabalham com equipamentos de marcas diversas e possuem domicílio e equipes de funcionários distintos.

20.9. Quanto à Sra. Fátima, informa que trabalha na empresa Prosperar, exercendo a função de supervisora de vendas, exclusivamente aos mercados corporativo e de revenda; em 2012 e 2013 ministrou treinamento e temporária supervisão à equipe de vendas corporativas e revendas da Fragcenter, porém nunca atuou em procedimentos licitatórios pela Fragcenter. A funcionária representou a empresa Net Machines que, na condição de revendedora e, em atendimento à solicitação da CAIXA de apresentação de orçamento estimado, limitou-se a encaminhar orçamento da fragmentadora Kostal KS1275.

20.10. Assegura, por fim, que a Fragcenter atua em vendas a governo em processos de licitação pública, enquanto a Prosperar e a Net Machines não participam de disputas em pregões.

20.11. Defende que o vínculo entre os sócios e a atuação de funcionária não configuraram óbices à competitividade do certame, tendo em vista que doze empresas receberam solicitação da CAIXA, quatro delas atenderam à solicitação, apresentando orçamento, porém 21 empresas se credenciaram como interessadas e cinco efetivamente apresentaram proposta no certame licitatório.

20.12. Para a Fragcenter haveria duas hipóteses nas quais se poderia suscitar a discussão sobre eventuais restrições à competitividade e ao princípio da moralidade: se as empresas Prosperar, Net Machines e Fragcenter tivessem apresentado propostas para a disputa do certame ou se as três participassem de licitação na modalidade Convite, oferecendo lances.

20.13. Observa que nenhuma das hipóteses ocorreu, pois somente a Fragcenter apresentou proposta no certame. A Prosperar não apresentou proposta e a Net Machines sequer se credenciou no procedimento.

20.14. Destaca que, apesar de não ser o caso tratado nesses autos, esse Tribunal tem entendimento controverso em relação à efetiva disputa entre licitantes com sócios em comum ou com laços de parentesco, anexando Voto do Ministro Relator objeto do Acórdão 2.341/2011-TCU-Plenário (peça 106, p. 73-75).

20.15. Por fim, afirma que não há restrição à competitividade quando já provado por meio de notas fiscais de venda ao mercado corporativo, que os orçamentos encaminhados à CAIXA refletiam, à época, os reais valores de mercado, contemplando-se, ainda, atendimento às especificações do edital.

Análise

20.16. Ao contrário do que afirma a Fragcenter, o fato de a CAIXA ter obtido somente quatro orçamentos, dentre os quais três se referem a preços cotados por empresas com vínculo de parentesco entre os sócios, independentemente de terem nichos de mercado pré-estabelecidos, e algumas não atuarem em vendas ao governo, não garante que os valores obtidos refletem o valor de mercado, tendo em vista que existe a possibilidade de combinação dos preços cotados, a fim de estabelecer o valor mínimo para o qual a CAIXA deveria se basear, podendo induzi-la ao erro.

20.17. Apesar da alegação em relação a entendimento controverso desta Corte de Contas, o que se discute nesse ponto não se coaduna com o argumento apresentado, considerando que se trata de irregularidade na fase de cotação de preços, anterior à licitação.

20.18. Pelo exposto, não houve demonstração da adequação dos preços estimados com os preços praticados no mercado, tendo em vista que as cotações realizadas continham vícios que comprometeram sua idoneidade.

e.1.3) restrição à competitividade pela não comprovação do atendimento às especificações técnicas requeridas no edital dos equipamentos cotados pelas outras duas empresas (Prosperar e Net Machines)

Manifestação da Fragcenter: (peça 106, p. 33-43)

20.19. De igual modo ao que já havia argumentado quando da oitiva anterior, a empresa Fragcenter informa que é praxe dos fabricantes realizar a montagem das fragmentadoras com engrenagens metálicas em lugar das originais de plástico, no caso de volume expressivo de compras públicas, exemplificando esse procedimento de solicitação de alteração junto ao fabricante com a participação da Oltec nos pregões 9/7062-2013 da GILOG São Paulo e 173/7075-2012 da GILOG Salvador, nos quais foi ofertado modelo NEW UNITED DT 200 alterado na configuração original pela fábrica para atender às especificações que exigiam engrenagens metálicas, conforme declaração do fabricante anexada à proposta garantindo o fornecimento dos equipamentos na configuração exigida.

20.20. Anexa aos seus argumentos declarações das empresas Eba Office, no contexto do Pregão 26/2013 – UASG 925968, e Oltec do Brasil, nos autos do TC000.593/2013-3, em resposta à oitiva da Secex/MG, as quais discorrem sobre as diversas linhas de montagem que todo fabricante tem e a possibilidade de alterar tecnologia a qualquer tempo do ano para atender às exigências em certames públicos.

20.21. Nesse sentido, apresenta exemplos de outras empresas que tiveram alteradas as características de suas fragmentadoras para atender a certames da CAIXA (peça 106, p. 40-43).

20.22. Da mesma forma, com o intuito de confirmar que as fragmentadoras oferecidas pelas demais empresas atendiam às especificações técnicas exigidas pelo edital, quando da pesquisa de preços, afirma que as adaptações para colocação de compartimento exclusivo para fragmentos de cartões magnéticos, CDs e DVDs são muito simples e de baixíssimo custo para o fabricante.

Análise

20.23. O argumento apresentado pela Fragcenter, de que em razão do volume expressivo de máquinas a serem adquiridas, seria possível solicitar alterações na configuração original ao fabricante, a fim de atender as especificações do edital, apesar de ser considerado parcialmente procedente quando de oitiva anterior, tendo em vista que há exemplos desse procedimento nos autos, não esclarece a irregularidade objeto da oitiva.

20.24. Não se pode concluir, pelo argumento apresentado, que as empresas Prosperar e Net Machines, quando do estabelecimento do preço estimado para a CAIXA, nele incluíram o valor relativo à modificação de material das engrenagens e raspadores, que originalmente são de plástico, para engrenagens e raspadores metálicos, considerando, inclusive, se o prazo de fornecimento dos equipamentos com a alteração era compatível com o exigido no edital, já que foi considerado insuficiente pelos participantes, tendo sido objeto de questionamento no âmbito do TC 019.865/2013-0.



20.25. Conforme já exposto na instrução à peça 77, p. 12, segundo informações técnicas do modelo ROTO S400, do site da Prosperar na Internet, a largura das tiras é de 5,8 mm, não atendendo ao exigido no edital (peça 58).

Manifestação da CAIXA (peça 101, p. 6)

20.26. Afirma que, anteriormente à representação dos fatos ao TCU, não tinha conhecimento de que as empresas que responderam à cotação de preços supostamente possuíam/possuem vínculo de parentesco entre si. Ademais, alega que consultou mais de oito empresas e, dessas, apenas quatro responderam à pesquisa de preços.

20.27. Defende que, segundo entendimento doutrinário e do próprio TCU, não há impedimento, nessa fase da licitação, para a realização de pesquisa de preços com empresas do mesmo ramo que tenham dirigentes/sócios/representantes legais com grau de parentesco em comum. Alega que a irregularidade ocorrerá caso empresas nas condições citadas participem na fase externa do pregão.

20.28. Considera a consulta da composição societária no SICAF, nessa fase do pregão, um excesso burocrático que o tornaria demorado e não atenderia à finalidade do certame, que foi criado para tornar o processo licitatório mais ágil e simplificado.

20.29. Por fim, no que se refere ao não atendimento das especificações técnicas do equipamento cotado por uma das empresas, ressalta que não é finalidade, naquele momento, verificar qual fragmentadora atende ao disposto no termo de referência, porque a verificação das exigências técnicas está prevista em edital para ocorrer durante a condução do certame. Assim, a partir do levantamento inicial, a área técnica define os preços e as demais exigências técnicas comuns aos equipamentos cotados, de acordo com as necessidades da CAIXA.

Análise:

20.30. Acrescentando ao que já foi analisado nos itens anteriores, deve-se destacar que o que se discute neste tópico não é a participação de empresas de um mesmo grupo em uma licitação, e a identificação de outros fatores que, aliados a esse, pudessem demonstrar possível ocorrência de conluio e fraude no certame, mesmo porque a irregularidade objeto da oitiva ocorreu antes mesmo do início da licitação.

20.31. Vislumbra-se a possibilidade de o preço estimado não estar de acordo com o preço de mercado, considerando que se baseou em cotações de empresas que pertencem a um mesmo grupo e que, por isso, podem não revelar a realidade praticada no mercado. Somado a isso, o fato de a GILOG/BR não ter buscado outras fontes de preços que pudessem robustecer o preço estimado para o certame, considerando, como já dito, o disposto na norma interna da CAIXA AD020042, que não consta do estudo encaminhado.

20.32. Assim, levando-se em conta que já foram tomadas providências no sentido de revogar o certame objeto dos autos (peça 101, p. 11), caberá dar ciência à CAIXA a fim de que evite o ocorrido no PE 119/7066-2013, em que, na fase de pesquisa de preços, considerou suficiente a cotação de três empresas que, no caso, possuíam vínculo entre si, seja por meio de parentesco entre os sócios, seja pelo compartilhamento de uma mesma funcionária, deixando de realizar ampla pesquisa de mercado, mediante outras fontes, para estabelecer o custo estimado da contratação, descumprindo a Norma CAIXA AD020042.

21. Questão: e.2) os estudos de dimensionamento das necessidades da licitação encaminhados não demonstram a adequação e a economicidade da solução adotada, em especial quanto às seguintes exigências, consideradas restritivas:

e.2.1) exigência de compartimento exclusivo para coleta dos fragmentos de cartões magnéticos, CDs e DVDs que não consta da norma interna da CAIXA AD143009;

Manifestação da Fragcenter (Peça 106, p. 21)

21.1. Defende a Fragcenter que o edital, ao exigir compartimento exclusivo para coleta de cartões magnéticos, CDs e DVDs, atende à determinação da Instrução Normativa 1, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento,



Orçamento e Gestão, que prevê, em seu artigo 6º, que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental, quando da aquisição de bens, **verbis**:

VI – realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE 6, de 3 de novembro de 1995 e o Decreto 5.940, de 25 de outubro de 2006.

21.2. Além disso, afirma que o compartimento exclusivo para fragmentos de cartões magnéticos, CDs e DVDs respalda-se nos termos do artigo 7º, inciso XI, alínea 'b', da Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

'Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

(...)XI – prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:

(...)b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;'

21.3. Menciona, também, a nova redação do art. 3º da Lei 8.666/1993 (dada pela Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010), e o Decreto 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamentou esse artigo, que, em seu art. 2º, autorizou a aquisição de bens à luz de critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório.

21.4. Conclui que não ocorreu restrição à competitividade do processo licitatório e sim atendimento a leis e normas e que a não inclusão do compartimento exclusivo para os fragmentos de CDs e DVDs feriria os preceitos legais mencionados anteriormente e que a norma CAIXA ADI43009 deverá ser revista para atendimento da política ambiental corporativa da CAIXA, que impõe o descarte seletivo dos materiais sólidos.

Manifestação da CAIXA (peça 101, p. 7)

21.5. A exigência de compartimento exclusivo para coleta dos fragmentos de cartões magnéticos, CDs e DVDs não pode ser considerada restritiva em função do próprio mercado fornecedor estar atento às exigências globais de sustentabilidade e descarte consciente de resíduos sólidos, de forma que a maior parte dos equipamentos já dispõe desse dispositivo.

21.6. Não obstante essa constatação, o Decreto 7.746/2012 estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável a ser observado nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal. Esta exigência não consta do AD 143 009 porque esse é um documento de orientação quanto aos requisitos básicos, devendo cada gestor local ajustá-las segundo as necessidades da CAIXA, bem como respeitar a relação de custo benefício em sua aquisição.

e.2.2) exigência de capacidade do cesto mínimo de 32 litros em lugar dos 26 litros sugeridos na norma AD143009;

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 16)

21.7. Afirma que, se a CAIXA adquirisse fragmentadoras de papel com capacidade de 26 litros, conforme prevê a norma CAIXA AD 143009, tal escolha seria ineficiente e antieconômica, principalmente porque foi exigida, no edital, capacidade mínima de 20 folhas, o que demandaria a disponibilização de funcionário para frequente esvaziamento do cesto. Cita, nesse sentido, doutrina e trecho das justificativas apresentadas pela Superintendência da Receita Federal do Brasil da 10ª Região quando da realização de Registro de Preços de Fragmentadoras, para as especificações dos equipamentos (peça 106, p. 12 e 16).

21.8. Acrescenta que não houve impugnação ao Edital em relação a essa exigência por considerá-la exagerada. Ao contrário, a Empresa VVR impugnou o edital pleiteando o aumento do volume do cesto para 40 ou 60 litros, concluindo, por isso, que a exigência não configurou óbice à competitividade do certame.

21.8.1. Ainda sobre esse tópico, acrescenta que a 2ª Turma do STJ firmou entendimento de que 'a partir da publicação do edital de licitação, nasce o direito de impugná-lo, direito que se esvai com a aceitação das regras do certame, consumando-se a decadência' (peça 106, p. 15-16).

Manifestação da CAIXA (peça 101, p. 7)

21.9. Afirma que durante a pesquisa para levantamento dos preços, observou que a maioria das máquinas disponíveis no mercado tinham lixeiras com capacidade próxima de 30 litros em seu limite mínimo e, no máximo, em torno de 60 litros. Além disso, como a potência foi alterada de 300 Watts para 400 Watts, a velocidade de fragmentação seria maior e, conseqüentemente, haveria necessidade de um cesto de lixo maior.

e.2.3) exigência de potência do motor mínima de 400 Watts em lugar dos 300 Watts sugeridos na norma AD143009

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 17)

21.10. Alega que não há fragmentadora com potência do motor inferior a 400 Watts que atenda as exigências do edital, estabelecidas no termo de referência, de capacidade de corte mínima de 20 folhas, velocidade mínima de 3,9 metros por minuto e funcionamento contínuo.

21.11. Cita, nesse sentido, entre outros exemplos, informações acerca de teste realizado com fragmentadora com potência de 300 Watts que demonstrou que foram insuficientes para atender a essas exigências, mencionando, inclusive, que as especificações do presente edital eram inferiores à sugerida pela norma CAIXA AD143009 (que prevê capacidade mínima de 21 folhas de papel A4 e 4,0m/min) e informações acerca de fragmentadora de marca respeitada no mercado internacional que para fragmentar sua capacidade máxima de 20 folhas na velocidade de 3,9m/min, consome 500 Watts de potência.

21.12. A fim de justificar o argumento de que a exigência de potência mínima de 400 Watts não seria fator restritivo à competitividade na licitação, cita doutrina e jurisprudência do TCU, concluindo pela pertinência de tal exigência pela CAIXA.

Manifestação da CAIXA (peça 101, p. 7)

21.13. Segundo alega, a alteração da potência foi, também, para ajuste ao mercado do fornecedor, pois a maioria das máquinas é disponibilizada com potência média em torno de 400 Watts.

21.14. Esta alteração está autorizada nos termos do AD 143009 porque esse é um documento de orientação quanto aos requisitos básicos, devendo cada gestor local ajustá-las segundo as necessidades da CAIXA, bem como respeitar a relação de custo benefício em sua aquisição.

e.2.4) fragmentação em tiras de 4mm, em lugar de um padrão mínimo de segurança estabelecido em norma internacional ou nacional que permita garantir o nível de proteção requerido pela entidade sem incorrer em itens mais restritivos que o necessário.

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 19-20)

21.15. Entende que a fragmentação em tiras de 4mm, e não de 6mm, configura solução inteligente para contratação de equipamento mais econômico, com ganho de um nível de segurança para fragmentação de cheques, pois, embora a norma DIN 66399 (editada por entidade alemã para padronizar o tamanho dos cortes a serem utilizados em fragmentadoras em níveis de segurança) estabeleça para o nível de segurança P2 corte em tiras de 6mm de largura, na destruição de cheques, o corte em tiras de 4mm de largura atinge o nível de segurança P3 da mesma norma (área do fragmento até 320mm²).

21.16. Para ilustrar, anexa fotografias de cheques fragmentados com cortes em tiras de 6mm e 4mm, na defesa de que os dados pessoais do cliente, conta corrente e código de barras CMC-7 estarão preservados em maior medida quando os cheques forem fragmentados em tiras de 4mm de largura.

Manifestação da CAIXA (peça 101, p. 7)

21.17. Alega que é prerrogativa da CAIXA decidir o tamanho do corte máximo. A segurança mínima pretendida pela CAIXA para resguardar o sigilo das informações dos documentos e dificultar a recomposição de cheques, por exemplo, será atendida com cortes de, no máximo, tiras de 4mm.

21.18. Assim como afirmou quando da oitiva anterior, observa que a Norma DIN é editada por entidade alemã (Deutsche Industrial Norm) para padronizar o tamanho dos cortes a serem utilizados em fragmentadoras e é seguida por fabricantes de todo o mundo. Trata-se de uma orientação aos fabricantes, não é uma lei que necessariamente deve ser obedecida por adquirentes de fragmentadoras de todo o mundo. Quando a CAIXA estabeleceu o corte de tamanho máximo de 4mm, em tiras, determinou ali qual era a sua necessidade, devendo o mercado responder ou não a essa chamada.

Orientações da norma DIN 66399:

Nível de segurança 1 – corte em tiras de máx. 12 mm

Nível de segurança 2 – corte em tiras de máx. 6 mm

Nível de segurança 3 – corte em partículas de máx. 320 mm²

(...)

21.19. Nota que, para o nível de segurança 2, o corte deve ser em tiras de no máximo 6mm, ou seja, o fabricante pode construir equipamentos que cortem em tiras de 1mm a 6mm e ainda estar obedecendo à Norma DIN. Por isso, limitou o tamanho do corte em 4mm, porque acredita que se adquirissem equipamento de corte de 6mm, a segurança da informação estaria comprometida.

Análise

21.20. A GILOG apresentou esclarecimentos relativos à adoção de parâmetros superiores aos sugeridos pela norma interna da CAIXA AD143009, em relação aos itens questionados na oitiva de mérito. Ressalta-se que, em relação ao corte em tiras de no máximo 4mm, a norma interna da CAIXA já fazia essa previsão. Em relação aos demais itens, as justificativas apresentadas devem ser acolhidas, considerando que demonstraram a razão da escolha das características das fragmentadoras, estabelecidas, pela GILOG/BR, no edital, apesar de não se ter a informação acerca da existência de mercado fornecedor que atenda à sua demanda, o que se discutirá em tópico a seguir.

21.21. Observa-se, não só da análise desse item especificamente, como de outros itens desta instrução, que diversas irregularidades detectadas decorrem da ausência de justificativa para as escolhas estabelecidas, fundamentadas em estudos prévios de dimensionamento das necessidades da licitação, a exemplo da fragmentadora em tiras de 4mm, da potência do motor mínima de 400 Watts, da capacidade do cesto mínima de 32 litros, do compartimento exclusivo para coleta dos fragmentos de cartões magnéticos, CDs e DVDs, entre outros, na fase de planejamento da licitação, o que permitiria a compreensão em relação aos critérios utilizados quando da análise do pregão em questão.

21.21.1. Especificamente em relação à exigência de compartimento exclusivo para coleta dos fragmentos de cartões magnéticos, CDs e DVDs, observe-se que, embora tenham razão os respondentes quando afirmam que o art. 2º, caput, do Decreto 7.746/2012 prevê que as empresas estatais poderão contratar serviços considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório, o parágrafo único do mencionado artigo, por sua vez, prevê que a adoção desses critérios e práticas devem ser justificadas nos autos, o que não restou comprovado no caso em tela.

21.22. Diante do exposto, propõe-se que se dê ciência à CAIXA a fim de que evite o ocorrido no PE 119/7066-2013, realizado pela GILOG/BR, em que as escolhas exigiam características além da norma CAIXA AD143009 sem que houvesse justificativa para a escolha, ferindo o princípio da motivação dos atos administrativos.

22. Questão e.3) a alegação de que as características técnicas exigidas pelo edital são restritivas à competição, as quais vêm sendo repetidamente motivo de questionamento administrativo e neste Tribunal pelas licitantes, e é reforçada pelo fato de cinco das sete licitantes que participaram

do certame terem tido suas propostas desclassificadas por ofertar equipamentos que não atendiam integralmente às especificações técnicas do edital;

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 22-23)

22.1. Nesse ponto, a empresa Fragcenter apresentou alegações desmembradas para um mesmo item, de modo que serão resumidas a seguir da mesma forma.

e.3.1) restrição à competitividade diante de repetidos questionamentos administrativos acerca das características técnicas exigidas pelo edital:

22.2. Considera que não houve repetidos questionamentos acerca das características técnicas exigidas no edital, pois somente duas empresas não se conformaram: VVR do Brasil e Oltec do Brasil, reduzindo-os a um único questionamento, por avaliar que o recurso apresentado pela VVR resumiu-se a uma cópia literal do recurso da Oltec.

22.3. Ainda, defende que a acusação da Oltec de que a fragmentadora Kobra 240 SS4 não atende ao edital porque não possui motor de 460 Watts e sim 2 motores pequenos de 230Watts foi comprovada inverídica no teste da amostra.

e.3.2) restrição à competitividade pela desclassificação de cinco das sete licitantes que participaram do certame.

22.4. Em resumo, destacou o motivo pelo qual cada uma das cinco licitantes foi desclassificada, o que, segundo alega, ocorreu por conta do não atendimento às exigências do edital, nos termos do art. 22, §2º, do Decreto 5.450/2005, e do art. 48, inciso I, da Lei 8.666/1993.

Manifestação da CAIXA (peça 101, p. 8)

22.5. Confirma que os questionamentos se repetiram por todo o Brasil e foram protagonizados pelos mesmos licitantes que insistem em vender para a CAIXA os equipamentos de que dispõem em seu portfólio, e não o equipamento que atende às necessidades da empresa, em especial fragmentadoras em partículas, ao contrário da necessidade de equipamento que fragmente documentos em tiras.

22.6. Observa que o objeto e as condições foram definidos de forma detalhada, objetiva e clara e que a CAIXA pretende atender às necessidades de fragmentação de cheques compensados com equipamento que ofereça qualidade e durabilidade ao menor preço.

22.7. Defende que o fato de terem surgido dois ou três equipamentos que atenderam às necessidades da CAIXA não torna o edital restritivo, apenas específico às atividades desenvolvidas. Mesmo porque afirma que existem outros equipamentos no mercado que atendem ao termo de referência definido no edital, porém não têm preço competitivo.

22.8. Por fim, informa que a CAIXA fará mudanças no termo de referência para torná-lo mais flexível. Porém, alerta que a medida poderá acarretar a aquisição de equipamentos frágeis, perdendo a vantagem do custo benefício, além de que, depois de cessado o período de garantia da contratada, os equipamentos se tornariam obsoletos devido ao alto custo de manutenção, conforme histórico da CAIXA. Relata que muitos desses equipamentos quebravam seus pentes raspadores e suas engrenagens (na maioria de plástico), além de esquentarem em excesso e demorarem para voltar a funcionar (até no máximo 15 minutos funcionando e 30 minutos ou mais de parada para resfriamento do motor).

23. Questão e.4) apenas a empresa vencedora do certame apresentou lance; a segunda colocada alegou não ter preço competitivo em relação à vencedora pois, a fim de atender às especificações exigidas no edital, teve que ofertar modelo de porte superior ao do primeiro colocado.

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 31-32)

23.1. A Fragcenter limitou-se a apresentar argumentos que, segundo ela, refutam as alegações apresentadas pelas empresas Oltec e VVR em suas representações, defendendo que o fizeram buscando interesse próprio, em detrimento da finalidade e do interesse públicos.

23.2. Quanto à fragmentadora oferecida pela Oltec - New United DT-200, segunda colocada no certame, alega que, exceto quanto ao cesto de 60 litros, não apresenta superioridade relevante em relação à Kobra 240SS4 que justifique o custo mais elevado em 50%, pois sua potência é de 650 Watts

(41% superior e não 100% superior à potência da fragmentadora Kobra 240 SS4, como alegado pela empresa Oltec).

23.3. Infere, quanto ao preço da New United DT-200, que ou a empresa Oltec paga preço muito alto ao seu fornecedor para um equipamento com tais especificações ou aplica margem de lucro bastante elevada para formar seu preço de venda, concluindo que a oferta da Fragcenter é a proposta mais vantajosa para a CAIXA, observando-se a busca pela finalidade pública em custo e benefício.

Manifestação da GILOG/BR – CAIXA (peça 101, p. 9-10)

23.4. Ressalta que a Oltec ofertou preço R\$ 1.000,00 acima do preço unitário estimado e que mesmo após ter sido estimulada pelo pregoeiro para ofertar lances, não o fez alegando não ter como reduzir o preço da proposta comercial, o que resultaria em R\$ 1.288.000,00 acima do custo estimado da licitação.

23.5. Observa que o modelo ofertado pela Oltec não se trata de equipamento de porte superior, mas que contém algumas características técnicas superiores, tais como o corte em tiras de 3,9 mm e o cesto com capacidade para 60,6 litros.

Análise

23.6. Apesar de terem sido aceitas as justificativas para a escolha das especificações técnicas das fragmentadoras pela GILOG/BR, vê-se que não há como avaliar se existiam modelos capazes de atender as características por ela pré-estabelecidas no edital, por um preço que fosse economicamente viável e garantisse vantagem para a administração.

23.7. Logo, considerando que, conforme disposto em instrução anterior (peça 77, p. 17), os estudos encaminhados em resposta à oitiva prévia não permitiram demonstrar a adequação e a economicidade da solução adotada, as evidências relatadas neste ponto reafirmam a possibilidade de ocorrência de restrição à competitividade.

23.8. Assim, é necessário que a GILOG/BR, na fase de planejamento de sua aquisição, reavalie as especificações técnicas das fragmentadoras e verifique se existem modelos no mercado que atendam às exigências com um preço adequado às suas necessidades e que lhe sejam vantajosos, considerando que cinco das sete licitantes que participaram do certame tiveram suas propostas desclassificadas por oferta de equipamentos que não atendiam integralmente às especificações técnicas do edital, e a segunda colocada apresentou preço incompatível, caracterizando possível restrição ao caráter competitivo do certame.

24. Questão: f) não foi demonstrada a adequação do preço estimado da licitação ao valor praticado no mercado por meio de outras referências de preço tais como as sugeridas na norma interna da CAIXA AD020042, a qual orienta o estabelecimento do custo estimado da contratação, uma vez que as cotações prévias realizadas para o pregão apresentam as fragilidades descritas no item c.5.1 acima

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 26-30)

24.1. Com o intuito de provar que as cotações de preço apresentadas para a CAIXA, por cada uma das empresas consultadas, para a composição do valor estimado da contratação, refletiam o valor de mercado, foram encaminhadas chaves de acesso de notas fiscais de venda junto ao mercado privado, emitidas pela Fragcenter, no ano de 2013, de cada um dos modelos cotados.

Equipamento	Empresas consultadas	Cotação (R\$)	Variação de preços de venda pela Fragcenter (R\$)	Média ponderada dos preços praticados pela Fragcenter (R\$)
ROTO S400	PROSPERAR	2.685,30	2.373,00 a 2.380,00 (p. 30)	2.376,50
KOSTAL KS 1275	NET MACHINES	2.763,00	Equipamento não comercializado pela empresa e por isso não há histórico de	-

			valores praticados.	
KOBRA 240SS4	FRAGCENTER	2.670,00	2.737,00 a 2.829,91 (p. 28)	2.766,15 (p. 28)
IDEAL 2404	DEL ART FIBRAS *	2.730,00	2.532,00 e 2.600,00 (p. 27)	

* Desconsiderada na fase de planejamento por ofertar equipamento que não atendeu às especificações do edital.

24.2. Para cada modelo de fragmentadora apresentado à CAIXA, a Fragcenter fez considerações acerca das diferenças entre os itens incluídos no valor cobrado normalmente ao mercado privado e o valor cotado para a CAIXA (tais como valores de frete, seguro de transporte para outras localidades que não a grande São Paulo) além do custo adicional para o fornecimento de fragmentadoras com engrenagens metálicas, para concluir que todos os valores cotados pelas empresas refletiam o valor operado no mercado.

Manifestação da GILOG/BR – CAIXA (peça 101, p. 10)

24.3. Alega que a área gestora não tinha conhecimento prévio de que as empresas que enviaram cotações tinham sócios em comum e que, por isso, não haveria como utilizar outras formas de cotação de preços se já havia recebido quatro orçamentos.

Análise

24.4. A simples apresentação de notas fiscais de venda do mesmo produto pela empresa Fragcenter no período em que ocorreu a licitação não comprova que os seus preços, ou mesmo os preços apresentados pelas demais empresas consultadas, eram os mesmos praticados pelo mercado e sim que a empresa cobrou preços semelhantes às cotações apresentadas no mesmo período.

24.5. De todo modo, essa irregularidade foi objeto do item 20 desta instrução, cuja análise está disposta nos itens 20.6 a 20.7 desta instrução.

25. Questão g) a desclassificação da VVR do Brasil no Pregão 119/7066-2013, em razão de ter ofertado equipamento que fragmenta em partículas de 4mm x 30mm, alcançando maior segurança que a exigência mínima de fragmentação em tiras de 4mm. Tal ato configuraria exigência restritiva à competitividade do certame, visto a empresa ter demonstrado que o equipamento por ela ofertado possui características técnicas superiores às exigidas, inclusive no que diz respeito à velocidade de fragmentação e potência do equipamento.

Manifestação da Fragcenter (peça 106, p. 24-26)

25.1. Expõe que os termos do edital definiram, entre as especificações técnicas, a fragmentação dos cheques em tiras de 4mm de largura, de forma a atender a opção mais eficiente e econômica para a CAIXA.

25.2. Defende que a aquisição de equipamento que produza partículas de 4mmx30mm, ao exemplo da fragmentadora COMIX S611, ofertada pela VVR do Brasil, além de não acrescentar benefício à segurança na destruição de cheques, demandaria gastos financeiros extras à CAIXA e desatendimento à sua política de meio ambiente, em razão de exacerbado gasto de energia elétrica, considerando que o equipamento, com potência de 900 Watts, demandaria um custo adicional anual de R\$ 268.489,00 (valor obtido por meio de cálculos estimados pela empresa) para a CAIXA, em relação ao gasto que geraria a fragmentadora Kobra 240SS4 no mesmo período.

25.3. Além disso, alega que a política interna de Meio Ambiente da CAIXA impõe a aquisição de equipamentos com menor consumo de energia, anexando link do sítio do Sebrae e não da CAIXA e trecho de um texto que, supostamente, teria sido emitido pela empresa. Infere que a aquisição resultaria no lançamento desnecessário de 89,8 toneladas de Dióxido de Carbono (CO2) anualmente na atmosfera, dada a necessidade de geração de 816.076 KWh/ano que seriam desperdiçados pela fragmentadora COMIX S611 (Padrão Brasileiro 0,11Kg CO2/KWh – Ministério do Meio Ambiente), acrescentando link do sítio do Ministério das Minas e Energia para cálculo de créditos de carbono.

25.4. Conclui que o corte em tiras de 4mm de largura é meio suficiente, adequado, eficiente, econômico e sustentável para se atingir os fins destinados pela CAIXA e que as perdas financeiras e os danos ao meio ambiente pela adoção de fragmentadora com corte em partículas não se justificam.

Manifestação da GILOG/BR – CAIXA (peça 101, p.11)

25.5. Afirma que a VVR não dispõe, em seu portfólio, de equipamento que atenda às exigências publicadas e, a todo custo, pretende que a CAIXA compre equipamento diverso de sua necessidade e do objeto publicado que é fragmentadora em tiras.

25.6. Alega que a fragmentadora em partículas tem características técnicas superiores àquela em tiras, consome mais energia, requer manutenção mais cara e em menor espaço de tempo e, ainda, em alguns casos, tem preços mais elevados.

25.7. Acrescenta que a CAIXA está conduzindo os trâmites para a revogação da licitação, por motivo de interesse público, para ajustes no Termo de Referência, visando ampliar a concorrência e descentralizar a compra pretendida no PE 119/7066-2013, tendo em vista os fatos decorridos até o momento.

25.8. Segundo informa, a perda do interesse em licitar fragmentadoras, de forma centralizada para vários estados brasileiros, decorre do tempo decorrido desde a data do início da licitação até hoje (nove meses), sem que houvesse um entendimento por parte do TCU, prazo que a CAIXA não pôde mais aguardar devido à necessidade primordial de adquirir os equipamentos para atendimento da Resolução do Banco Central.

25.9. Como os trâmites do TCU referentes ao PE 119/7066-2013 não foram concluídos, afirma que as filiais da CAIXA têm contornado a falta dos equipamentos adquirindo fragmentadoras por meio de Sistema de Registro de Preços (Decreto 7.892/2013, justificados pelo artigo 3º, inciso IV, do referido decreto), ou mediante compra direta por dispensa de licitação (Artigo 24 da Lei 8.666/1993).

25.10. Conclui, por conta dessas aquisições, que a quantidade licitada objeto do PE 119/7066-2013, caso fosse contratada, não mais interessaria à CAIXA. Deveriam reduzir em mais de 25% a quantidade estipulada para a compra para não ter prejuízo e, por ser ilegal tal procedimento, observa que continuar com os trâmites para contratação acarretaria gastos desnecessários. Por isso, e considerando a necessidade de cada Filial GILOG da CAIXA definir sua demanda, o objeto da licitação tornou-se ainda mais dividido.

25.11. Assim, defende que dividir a licitação para que cada filial CAIXA planeje suas aquisições para as suas regionais vinculadas tem a vantagem de privilegiar a concorrência e estimular a competitividade, em conformidade com a Súmula TCU 247 e evitar o desabastecimento pela falta dos equipamentos, tendo em vista que, onde ocorre sucesso no Registro de Preços, há histórico de aproveitamento da licitação para acréscimo de 25% da ata para atendimento de outra Filial.

25.12. Diante do exposto, tendo em vista os trâmites para a revogação da licitação, a CAIXA solicita que sejam arquivados os presentes autos.

Análise

25.13. Vê-se que a desclassificação da VVR do Brasil no PE 119/7066-2013 decorre do fato de a CAIXA não ter definido, detalhadamente, de antemão, as características do bem que lhe atenderiam de forma econômica e satisfatória, diante de suas reais necessidades, por meio da realização de planejamento que apresentasse justificativas para as escolhas estabelecidas, fundamentadas em estudos prévios de dimensionamento das necessidades, viabilizando a compreensão dos critérios utilizados para a seleção da melhor proposta quando da análise do pregão por órgãos externos.

25.14. As consequências da fragilidade no planejamento se manifestaram por meio dos questionamentos apresentados, tais como em relação ao tamanho das tiras, à potência do motor, à capacidade mínima do cesto, ao compartimento exclusivo para coleta dos fragmentos de cartões magnéticos, CDs e DVDs, como verificado em outros tópicos desta instrução.

25.15. Dessa forma, verifica-se a necessidade de dar ciência à Gerência de Filial Logística em Brasília - GILOG/BR, da Caixa Econômica Federal, acerca da fragilidade no planejamento da

licitação relativa ao PE 119/7066-2013, que deveria apresentar justificativas para as escolhas estabelecidas, fundamentadas em estudos prévios de dimensionamento das necessidades da licitação.

25.16. Nesse sentido, em relação à importância da apresentação de justificativas, na fase de planejamento da contratação, para a escolha do tipo de solução a contratar, lembra-se que, de acordo com o documento 'Riscos e Controles nas Aquisições', disponibilizado pelo TCU para orientação dos gestores públicos (www.tcu.gov.br/Selog):

'É a demonstração de que o tipo de solução escolhido pela equipe de planejamento da contratação, com base no levantamento de mercado, é o que mais se aproxima dos requisitos definidos e que mais promove a competição, levando-se em conta os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização, bem como práticas de mercado.'

25.17. O mencionado documento orienta ainda que na etapa anterior (levantamento de mercado), com base nos requisitos definidos pela área demandante:

'(...) deve ser feito levantamento para identificar quais soluções existentes no mercado atendem aos requisitos estabelecidos, de modo a alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação, com os respectivos preços estimados, levando-se em conta aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização.'

26. Informações adicionais

26.1. A CAIXA encaminhou o documento objeto da peça 110, em 18/7/2014, por meio de mensagem eletrônica, que, complementando as informações apresentadas em atendimento à oitiva, relata que as oito filiais da CAIXA envolvidas no objeto do certame já realizaram certames para o registro de preços, com registro de 3.300 fragmentadoras e 1.304 utilizadas, atendendo bem mais do que a necessidade ali dimensionada, conforme tabela a seguir.

Das oito GILOGS objeto do escopo do contrato: Fragmentadoras de papel em tiras (t) e em partículas (p):	
GILOG/BE (Belém – PA)	Não respondeu
GILOG/BH (Belo Horizonte – MG)	Registradas: 600 (600t + 0p) / utilizadas: 263
GILOG/CT (Curitiba – PR)	Em processo de licitação (Registro de Preços)
GILOG/FO (Fortaleza – CE)	Registradas: 500 (0t + 500p) / utilizadas: não informado
GILOG/PO (Porto Alegre – RS)	Registradas: 900 (300t+600p) / utilizadas: 641 (273t+368p)
GILOG/RJ (Rio de Janeiro – RJ)	Registradas: 600, como carona na ata de registro de preços da GILOG/BH
GILOG/SA (Salvador – BA)	Em processo de licitação (Registro de Preços)
GILOG/SP (São Paulo – SP)	Registradas: 700 (300t+400p) / utilizadas: 400 (0t+400p)
TOTAL 3.300 fragmentadoras registradas / 1.304 utilizadas	

26.2. Esclarece-se que referido documento é o relatório de homologação de revogação de processo licitatório, emitido em 5/6/2014, que, entre outros, informa que em 19/5/2014, o pregoeiro encaminhou ementa às licitantes, informando sobre a intenção de revogação do certame, para breve manifestação, no prazo de cinco dias úteis, em observância ao princípio da publicidade (item 18.1 - peça 110, p. 14).

26.3. O Pregão Eletrônico 119/7066-2013 foi revogado em 5/6/2014 e publicada a decisão no DOU de 9/6/2014, por motivo de interesse público, com fundamento no art. 49 da Lei 8.666/1993 (peça 109), considerando, segundo dispõe o Relatório de Homologação de Revogação de Processo Licitatório, que as necessidades do objeto em grande parte já foram atendidas (peça 110, p. 13-14).

26.4. Após análise da defesa prévia contra os atos de revogação do certame, apresentada pela licitante Fragcenter, o Sr. José Eduardo Ferreira de Resende, Gerente de filial da GILOG/BR, decidiu pelo não provimento do recurso administrativo em 21/7/2014 (peça 111, p.8).

27. Aditamento

27.1 A empresa VVR do Brasil Indústria e Comércio Ltda., mediante seu representante legal, apresentou documentos adicionais, dispostos na peça 107, que, segundo informa, versam sobre a

conduta da empresa Fragcenter no Pregão Eletrônico 85/2013, realizado pelo Tribunal de Justiça do estado de Alagoas (TJ/AL), que, apesar de se referirem à licitação fora da jurisdição do Tribunal de Contas da União, guardam relação com os atos inidôneos praticados no âmbito do pregão realizado pela CAIXA, por se tratar do mesmo **modus operandi** adotado para frustrar os objetivos da licitação.

27.2. Relata que as empresas Prosperar, Fragcenter e Net Machines, que têm vínculo de parentesco em primeiro grau entre os sócios, pois pertencem a membros da Família do Sr. Orlando Souza e Silva, apresentam orçamentos de conteúdo formal falso, ainda na fase interna da licitação, para dar aparência de competitividade, fazendo parecer aos olhos da Administração Pública que não há restrições indevidas à competitividade na aquisição do objeto naquelas condições, pois aparentemente haveria uma grande gama de fornecedores capazes de atender às exigências editalícias. Além disso, a fim de não levantar suspeitas, participa da licitação a empresa Casa das Fragmentadoras, também da família do Sr. Orlando.

27.3. Afirma que, na verdade, como aquelas empresas têm vínculo de parentesco entre si, todos os orçamentos apresentados ainda naquela fase partem de um mesmo autor intelectual, interessado na desclassificação das demais licitantes em sede recursal e assim obter a vantagem do contrato por preço superior ao que o Estado gastaria em condições ideais de disputa.

27.4. Complementa que, dessa forma, induzem a Administração Pública a elaborar o termo referencial de modo a privilegiar seu produto, afastar a competitividade e, conseqüentemente, viabilizar sua adjudicação ao objeto por falta de disputa ou por afastar competidores em sede recursal.

27.5. No caso do Pregão Eletrônico 85/2013, realizado pelo TJ/AL, comenta que, em análise ao recurso administrativo impetrado pela empresa Casa das Fragmentadoras Comércio de Máquinas Eirelli-ME (de Caroline Tauany de Souza e Silva, filha de Orlando Souza e Silva), o pregoeiro detectou, somente após a fase competitiva do certame, **verbis** (peça 108, p. 47):

‘(...) a ÚNICA fragmentadora que atende às especificações do edital (...) é a da marca KOBRA 410TS SS5, (...) restando claro indício, embora não tenha sido intenção deliberada da unidade requisitante, de direcionamento para esta marca, em detrimento de outras que foram anexadas a este processo, as quais não atendem às exigências do edital, mas foram classificadas neste certame, como as das marcas IDEAL e FRAGMAQ.

Relata o Pregoeiro que a imprecisão na descrição do objeto prejudicou o julgamento objetivo da licitação face à inadmissibilidade de proposta alternativa, nos termos dos artigos 40, inciso I e 45 da Lei nº 8.666/93.’

27.6. Diante do ocorrido, o Presidente do TJ/AL, acompanhando o relatório do pregoeiro, declarou nulo o certame licitatório objeto daquele pregão eletrônico, considerando que se encontrava eivado de vícios que o tornava ilegal (peça 108, p. 44-45).

27.7. Para a VVR do Brasil, como o TJ/AL anulou a licitação, por restar latente o direcionamento do edital para o produto da marca KOBRA, o esquema montado pelas empresas se frustrou naquele pregão. Nesse diapasão, acrescenta (peça 108, p. 3-4):

‘(...) é sabido que as empresas que participaram com a máquina KOBRA, de fornecimento exclusivo das empresas FRAGCENTER/ CASA DAS FRAGMENTADORAS/PROSPERAR (de Orlando de Souza e Silva), cotaram a máquina para fins de participar da licitação, e a exemplo do que ocorreu com a REDE GLOBAL (vide **chat**), iriam pedir a desclassificação de proposta, pois não seria mais interesse de Orlando de Souza e Silva fornecer a terceiros por preço baixo, já que a empresa de sua filha Caroline Tauany havia ofertado proposta muito acima daqueles valores. As empresas remanescentes (apenas três) que ofertaram máquinas diversas, desclassificadas por não atenderem a um detalhe ou outro do edital, ardilosamente preparado por estas pessoas mediante induzimento a erro do Poder Público.

A reincidência demonstra com toda clareza que a empresa CASA DAS FRAGMENTADORAS foi utilizada no lugar da empresa FRAGCENTER, pois acostados aos autos estavam orçamentos das empresas PROSPERAR, FRAGCENTER e NET MACHINES. Logo, para ficar acima de suspeitas,



entraram na licitação com uma empresa diversa daquelas que forneceu os orçamentos.'

27.8. Assim, tenta demonstrar que o ocorrido no pregão de que trata o presente processo não foi um caso isolado e sim que as empresas comandadas por pessoas da família do Sr. Orlando de Souza e Silva (Fragcenter, Casa das Fragmentadoras, Prosperar e Net Machines) atuam sempre da mesma forma, prejudicando o andamento das licitações.

27.9. Foram acostados à peça 108, além do documento constante às p. 1-4, encaminhado pela VVR do Brasil Indústria e Comércio Ltda., representação da empresa EBA Office Comércio de Máquinas para Escritório Ltda. – EPP, que relata irregularidades no âmbito do Pregão 85/2013, realizado pelo Tribunal de Justiça de Alagoas, na qual são mencionadas irregularidades semelhantes nos Pregões 36/2013 e 2/2014, realizados pelo Sexto Comando Aéreo Nacional (UASG 120003), além de impugnação ao edital e recurso administrativo interpostos no âmbito do Pregão Eletrônico 85/2013, acompanhados das respectivas análise e decisão.

27.10. A VVR do Brasil, entre outros, requer que se declare a inidoneidade das empresas que concorreram para fraudar o PE 119/7066-2013 da CAIXA, pois solidariamente responsáveis na fraude 'ao apresentar orçamentos restritivos falsos com o dolo de ludibriar a Administração a elaborar termo referencial restritivo à competitividade, unicamente para garantir à licitante FRAGCENTER um certame livre de disputa'.

Análise

27.11. Apesar das alegações apresentadas pela VVR do Brasil Indústria e Comércio Ltda., a empresa não trouxe aos autos elementos suficientes que pudessem comprovar que as empresas citadas agem da mesma forma nas diversas licitações de fragmentadoras das quais fazem parte, mesmo porque os documentos anexados se referem somente ao Pregão 85/2013, realizado pelo TJ/AL.

27.12 Da análise da documentação, observa-se que não ficou comprovada a participação fraudulenta das empresas do grupo no Pregão 85/2013. A participação na fase de pesquisa de preços desse certame, por si só, não configura ilícito, pois quem teve a iniciativa de demandar as empresas foi a realizadora do certame. Com base nos documentos referentes ao Pregão 85/2013 acostados aos autos, pode-se concluir, apenas, que a estimativa da Caixa não foi adequada.

CONCLUSÃO

28. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**.

29. O Relator, com fundamento na informação apresentada por esta unidade técnica de que a CAIXA estaria aguardando o pronunciamento desta Corte de Contas para dar andamento ao certame, expediu o despacho objeto da peça 84, mediante o qual indeferiu o requerimento de medida cautelar da representante.

30. Analisando os elementos apresentados pelas representantes, aliado aos acontecimentos descritos anteriormente, observa-se que a representação perdeu seu objeto em decorrência da revogação do Pregão Eletrônico 119/7066-2013 pela GILOG/BR, ocorrida em 5/6/2014, conforme disposto em resposta da empresa à oitiva de mérito e nas informações adicionais, motivo pelo qual a representação deve ser considerada prejudicada.

31. Quanto à constatação de falhas não só nos orçamentos realizados na fase de preparação para a licitação, como também nas especificações técnicas das fragmentadoras a serem adquiridas pela GILOG/BR, ficam evidentes as fragilidades no planejamento da licitação, razão pela qual se propõe que se dê ciência à Gerência de Filial Logística em Brasília - GILOG/BR, da Caixa Econômica Federal, acerca das impropriedades identificadas nos autos.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:



a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;;

b) indeferir os requerimentos de cautelar solicitados pelos representantes, tendo em vista ausente a ausência de **periculum in mora**;

c) considerar, no mérito, prejudicada a presente representação por perda de objeto;

d) com vistas a aprimorar futuros certames licitatórios, evitando o verificado no Pregão Eletrônico 119/7066-2013, dar ciência à Gerência de Filial Logística/Brasília da CAIXA das seguintes ocorrências:

d.1) não houve comprovação de que o sistema de pregão da CAIXA tenha permitido aos licitantes acompanharem os procedimentos do certame em tempo real pela Internet e exercerem seu direito de recorrer, ferindo os artigos 7º e 26 do Decreto 5.450/2005 (item 16 desta instrução);

d.2) na fase de pesquisa de preços, considerou suficiente a cotação de três empresas que possuíam vínculo entre si, seja por meio de parentesco entre os sócios, seja pelo compartilhamento de uma mesma funcionária, deixando de realizar ampla pesquisa de mercado, mediante outras fontes, para estabelecer o custo estimado da contratação, descumprindo a Norma CAIXA AD020042 (item 20 desta instrução); e

d.3) a especificação das fragmentadoras exigia características acima das definidas na norma CAIXA AD143009, não apresentando, na fase de planejamento da licitação, justificativas para isso, ferindo o princípio da motivação dos atos administrativos (item 21 desta instrução);

e) dar ciência do que vier a ser decidido às representantes e à Gerência de Filial Logística em Brasília da Caixa Econômica Federal; e

f) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se da apreciação de duas representações, TC 029.932/2013-0, da empresa VVR do Brasil Indústria e Comércio Ltda., e TC 022.991/2013-1, de autoria da empresa Oltec do Brasil Ltda., apontando possíveis irregularidades em face do Pregão Eletrônico 119/7066-2013, realizado pela Gerência de Filial Logística em Brasília (GILOG/BR), da Caixa Econômica Federal, para aquisição de 1.288 fragmentadoras de papel em tiras para unidades localizadas nos estados do Pará, Minas Gerais, Paraná, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia e São Paulo.

2. O mencionado pregão foi revogado em 5/6/2014 e publicada a decisão no DOU de 9/6/2014, por motivo de interesse público, com fundamento no art. 49 da Lei 8.666/1993 (peça 109), considerando, segundo dispõe o Relatório de Homologação de Revogação de Processo Licitatório, que as necessidades do objeto em grande parte já foram atendidas (peça 110, p. 13-14), pois a Caixa estaria esperando uma decisão do TCU e, com a demora, foi necessário realizar as compras de forma descentralizada em cada uma das unidades demandantes.

3. Apesar da revogação, os fatos apontados pelas representantes devem ser examinados, visto que poderiam levar à aplicação de sanções. No entanto, após o exame das provas trazidas aos autos, concluo pela procedência parcial das representações, sem aplicação de multas, pelas razões que exponho a seguir, acrescentando que o procedimento de elaboração do termo de referência adotado pela Caixa deve ser corrigido imediatamente, sob pena de responsabilização dos gestores nas próximas aquisições similares.

4. Inicialmente, é importante destacar que os fatos apontados por ambas as representantes são basicamente iguais, havendo duas diferenças. Uma que a VVR acrescentou que o “valor final do pregão era superior ao de outros certames realizados pela Caixa para objetos semelhantes, mas com características ampliativas de concorrência, em consequência da ausência de competição do

certame.” Com relação a isso, a Selog informou a impossibilidade de análise “*por conta de as informações prestadas pelo representante terem sido insuficientes, pois foram mencionados apenas dois pregões, realizados em 2011 e 2012, dificultando a análise comparativa dos preços praticados com o pregão em estudo, que ocorreu em 2013, somada aos diferentes graus de exigência das especificações técnicas definidas nos certames em análise.*” Manifesto-me na mesma linha da Unidade Técnica motivado pela insuficiência de dados que permitam uma apreciação significativa.

5. A outra foi a alegação da Oltec de cerceamento pela Caixa de manifestação da intenção de recurso, pois não teria permitido aos participantes acompanharem os procedimentos do certame em tempo real, pela **internet**. No que tange a essa questão, foram trazidos aos autos as telas disponibilizadas aos licitantes, nas quais se observa que foi concedido o período de uma hora para manifestarem a intenção de recorrerem. Não houve comprovação de encaminhamento de **e-mails**, mas tal procedimento não é exigência da legislação, que prescreve que o órgão licitante mantenha as condições para que qualquer interessado, não somente licitantes, possa acompanhar o desenvolvimento do pregão eletrônico “*em tempo real, pela internet*” (art. 7º do Decreto 5.450/2005). Ademais, enquanto a empresa Oltec alegou tal óbice na manifestação de recurso, a outra representante, a VVR, seguiu o procedimento de se manifestar no período concedido e recorreu sem objeções. Outro ponto que colabora na conclusão de que tal cerceamento não ocorrera é a observação da vencedora Fragcenter de que os fatos apontados na representação da Oltec são os mesmos trazidos pela VVR, de onde se induz que a primeira não teria razões naquele momento para recorrer e adotou as mesmas da segunda para representar ao TCU. Improcedente, portanto, a representação quanto a esse aspecto.

6. A possível existência de características restritivas no edital, que direcionam o certame ao fornecimento do equipamento Kobra 240 SS4, da fabricante Elcoman, oferecido pelo licitante vencedor, é o assunto mais importante dos autos, pois, embora tais restrições não tenham ficado inequivocamente provadas, o procedimento conduzido pela Caixa leva a essa possível conclusão. Essa irregularidade tem relação com outra afirmação das representantes: de que o pregão estaria viciado por não refletir o preço de mercado.

7. Vejamos. A entidade identificou a necessidade de aquisição de 1.288 fragmentadoras de papel. Não obstante hoje estar adquirindo em suas unidades regionais diferentes tipos de fragmentadoras, estabeleceu para este certame apenas um modelo e definiu em termo de referência as especificações sem trazer outras máquinas disponíveis no mercado que atendessem essas exigências.

8. Mas é exatamente esse o procedimento que deveria adotar para seguir a legislação e os princípios constitucionais de impessoalidade e de isonomia entre os licitantes. A empresa pública precisa relacionar, dentre as fragmentadoras disponíveis no mercado, aquelas que atendem à sua necessidade. Apenas após essa identificação deve elaborar o termo de referência, pois de nada serve aquele cujas exigências não são atendidas por nenhum modelo. E, se apenas um equipamento ou uma marca atender a especificação, em mercado de oferta diversificada, esse termo é supostamente dirigido e, portanto, passível de anulação.

9. Nesse sentido, afirmar que o pregão não refletia o preço de mercado não está precisamente certo. O próprio termo de referência não foi elaborado considerando as máquinas disponíveis no mercado ou, pelo menos, não há nenhum estudo nos autos que demonstre isso. Não é possível saber como o banco chegou a tais especificações, com quais consultas e com quais equipamentos. Considerando a grande empresa que é a Caixa e sua vasta experiência, é inaceitável que não disponha de vasta documentação sobre fragmentadoras e as diversas marcas, modelos e especificações.

10. De fato, usar apenas três cotações, fornecidas por empresas do mesmo grupo do licitante vencedor do certame e que não atendiam às especificações do edital, não é boa prática administrativa.

11. Boa parte dos fatos apontados pelos licitantes decorreu da inadequação dessas cotações e da elaboração falha do termo de referência contendo as especificações, mas a licitação acabou sendo revogada, em 5/6/2014. Por essas razões, tendo em vista que tais impropriedades foram trazidas ao conhecimento desta Corte e confirmadas, e que a licitação só foi revogada após as oitivas, opto por considerar parcialmente procedentes as representações e expedir as comunicações necessárias a fim de



evitar a repetição dos erros verificados, deixando de propor sanções em face da clara precaução tomada pelos gestores ao não darem prosseguimento ao certame.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2383/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.991/2013-1
- 1.1. Apenso: TC 029.932/2013-0
2. Grupo II - Classe VII - Representação
3. Representantes: Oltec do Brasil Ltda. e VVR do Brasil Indústria e Comércio Ltda.
- 3.1. Interessada: Fragcenter Comércio e Serviços Ltda.
4. Unidade: Caixa Econômica Federal - Gerência de Filial Logística em Brasília (GILOG/BR)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Selog
8. Advogados constituídos nos autos: Robson de Andrade Neves (OAB/SP 313.650), Adam Luiz Alves Barra (OAB/DF 19.786) e Jailton Zanon da Silveira (OAB/RJ 77.366)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes às representações formuladas pelas empresas Oltec do Brasil Ltda. e VVR do Brasil Indústria e Comércio Ltda., apontando possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 119/7066-2013, realizado pela Gerência de Filial Logística em Brasília (GILOG/BR), da Caixa Econômica Federal, para aquisição de 1288 fragmentadoras para unidades da Caixa localizadas nos estados do Pará, Minas Gerais, Paraná, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia e São Paulo.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 237, inciso VII e parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer das representações para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes, não obstante a revogação do Pregão Eletrônico 119/7066-2013;

9.2. dar ciência à Gerência de Filial Logística em Brasília da Caixa Econômica Federal das seguintes impropriedades verificadas no Pregão Eletrônico 119/7066-2013:

9.2.1. não houve comprovação de que o sistema de pregão da Caixa tenha permitido aos licitantes acompanharem os procedimentos do certame em tempo real pela Internet e exercerem seu direito de recorrer, em desrespeito aos arts. 7º e 26 do Decreto 5.450/2005;

9.2.2. na fase de pesquisa de preços, foi considerada suficiente a cotação com três empresas que possuíam vínculo entre si, seja por meio de parentesco entre os sócios, seja pelo compartilhamento de uma mesma funcionária, deixando-se de realizar ampla pesquisa de mercado, mediante outras fontes, para estabelecer o custo estimado da contratação, com descumprimento da Norma Caixa AD020042;

9.2.3. a especificação das fragmentadoras exigiu características acima das definidas na norma Caixa AD143009, não apresentando, na fase de planejamento da licitação, justificativas para isso, ferindo o princípio da motivação dos atos administrativos;

9.3. dar ciência à Gerência de Filial Logística em Brasília da Caixa Econômica Federal da necessidade de, antes de adquirir equipamentos, identificar um conjunto representativo de modelos disponíveis no mercado que atendam completamente as necessidades pretendidas para, em seguida, elaborar cotação de preços;

9.4. dar ciência desta decisão às representantes e à Gerência de Filial Logística em Brasília da Caixa Econômica Federal; e

9.5. arquivar o processo.



10. Ata nº 35/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2383-35/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC-005.430/2001-2

Natureza: Aposentadoria (Revisão de Ofício)

Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Interessado: Sebastião Honorato de Oliveira (CPF 364.397.467-15).

Advogado constituído nos autos: Não há

Sumário: APOSENTADORIA. REVISÃO DE OFÍCIO. TEMPO DE ATIVIDADE RURAL. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE CÔMPUTO. ILEGALIDADE. INSTAURAÇÃO DO CONTRADITÓRIO. REGIMENTO INTERNO, ART. 260, § 2º. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO REVISIONAL. MANUTENÇÃO DA DECISÃO QUESTIONADA. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO. CIENTIFICAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos, na sua conformação original, de atos de aposentadoria de interesse de servidores do quadro funcional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), encaminhados a esta Corte de Contas para efeito de apreciação, na forma do inciso II do art. 39 da Lei nº 8.443/92.

2. Processada a instrução, a matéria foi submetida a exame na Sessão Ordinária da 1ª Câmara de 19/11/2002, ocasião em que foi prolatada a Decisão nº 523/2002, que, em seu item 8.2, entre outras medidas, considerou legal o ato de concessão de aposentadoria do Sr. Sebastião Honorato de Oliveira (fls. 156/158; destaques acrescidos):

“A Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - cancelar a aposentadoria de Joanes Concer, tendo em vista seu retorno à atividade;

8.2 - **considerar legais e ordenar o registro dos atos de** Ivo José Bolson, Adilson Salera, Sheila Maria Cajazeira, **Sebastião Honorato de Oliveira**, Alcides Ferreira Rego Filho, Cleusmar Úrsulo, Izolina Lopes, Ricardo Gonzaga Macedo, Rubina Queiroz de Oliveira, Silvana Farias, Laide Oliveira;

8.3 - considerar ilegal a concessão de aposentadoria a Paulo José de Oliveira (fls.67/69) e recusar registro ao respectivo ato;

8.4 - dispensar a reposição dos valores indevidamente recebidos até a data do conhecimento desta Decisão pelo Órgão, de conformidade com a Súmula nº 106 da Jurisprudência deste Tribunal;

8.5 - determinar ao Órgão que:

8.5.1 - corrija, no prazo de 30 (trinta) dias, o pagamento da proporcionalidade da aposentadoria de Laide de Oliveira (fls. 142/146), de 23/30 para 22/30 avos;

8.5.2 - exclua a vantagem referente a V.P./S.Judicial dos proventos de aposentadoria de Ivo José Bolson (fls. 67/69) e Izolina Lopes (fls.92/94);

8.5.3 - faça cessar os pagamentos decorrentes dos atos de fls. 67/69, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência desta Decisão, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 191 do RI/TCU;



8.5.4 - consulte o Sr. Paulo José de Oliveira acerca de seu interesse pela aposentadoria proporcional, com 30/35 avos, aproveitando-se o tempo de inatividade, com base na Súmula TCU nº 74 ou retornar à atividade para completar o tempo necessário para a aposentadoria integral, nos moldes da EC nº 20/98;

8.6 - determinar à SEFIP que exclua, no SISAC, a vantagem referente a V.P./S.Judicial dos proventos das aposentadorias de Ivo José Bolson (fls. 67/69) e Izolina Lopes (fls.92/94).

3. Posteriormente, à data de 31/5/2006, o Ministério Público junto a este Tribunal (fl. 01 do TC 018.046/2006-9), com supedâneo nas disposições do § 2º do art. 260 do Regimento Interno/TCU, ingressou com Representação, a fim de contestar parte específica da citada deliberação, uma vez que os elementos associados à aposentadoria do Sr. Sebastião Honorato de Oliveira não teriam logrado demonstrar a necessária contrapartida previdenciária correspondente ao período de serviço rural consignado no tempo de serviço do aludido servidor inativo.

4. Após ser instruído pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, o então Relator da matéria compreendeu presentes os requisitos de admissibilidade inerentes à espécie, ao tempo em que autorizou fossem adotadas as medidas indicadas pela Sefip, entre elas a permissão para que a Unidade Técnica requeresse o TC-005.430/2001-2 ao Mapa, com vistas à revisão de ofício da aposentadoria do Sr. Sebastião Honorato de Oliveira, nele contida (fls. 3/4 e 5, respectivamente, do TC 018.046/2006-9).

5. As providências decorrentes foram adotadas no âmbito do TC 005.430/2001-2. Nesse passo, houve a chamada do interessado ao processo, sob a forma de oitiva, para que, caso fosse do seu interesse, apresentasse contrarrazões associadas à mencionada revisão de ofício (fl. 310).

6. O inativo acudiu ao chamamento por meio do arrazoadado e dos documentos de fls. 312/319.

7. Operados esses desdobramentos processuais, foi possível à Sefip reexaminar o assunto, bem como oferecer proposta de encaminhamento, conforme instrução técnica de fls. 320/322, da qual reproduzo o seguinte excerto:

“(…)

5. Primeiramente, convém registrar que este Tribunal, por meio do Acórdão nº 740/2006-TCU-Plenário, resolveu ‘firmar o entendimento de que somente é admissível a contagem recíproca de tempo de serviço rural, para fins de aposentadoria estatutária, mediante comprovação de recolhimento das contribuições previdenciárias, à época da realização dessa atividade’ (subitem 9.4 da deliberação).

6. O Sr. Sebastião Honorato de Oliveira averbou para fins de sua aposentadoria 07 anos, 08 meses e 15 dias de tempo de serviço rural (v. fl. 32).

7. Em defesa desse período, o interessado argumenta “(…) que o trabalho rural reconhecido pode ser computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme disposição expressa do artigo 55, § 2º, da Lei nº 8.213/91” (fl. 312).

8. Cita jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto, bem com a Súmula 24 do Juizado Especial Federal (v. fls. 314/315).

9. Por fim, o interessado requer ao TCU “(…) o reconhecimento de sua aposentadoria como concedida” (fl. 315).

Análise

10. Os argumentos apresentados pelo Sr. Sebastião Honorato de Oliveira, em defesa do tempo de serviço rural presente no ato de aposentadoria ora vergastado, desvinculado que está de qualquer contribuição previdenciária, já foram levados em conta por esta Corte de Contas quando do julgamento do TC 005.440/2005-1, do qual resultou o já mencionado Acórdão nº 740/2006-TCU-Plenário.

11. Para a contagem recíproca de tempo entre os diversos sistemas de previdência, o art. 202, § 2º, da Constituição Federal de 1988, em sua redação original, assim estabelecia, **in verbis**: “para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na



privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei” (grifei).

12. Conseqüentemente, outro não pode ser o desfecho do presente caso: o tempo de serviço rural (07 anos, 08 meses e 15 dias) aproveitado pelo interessado para se aposentar no serviço público deve ser excluído do tempo total averbado (33 anos, 01 mês e 26 dias), fazendo com que o Sr. Sebastião Honorato de Oliveira acumule apenas **26 anos, 1 mês e 16 dias** de tempo de serviço efetivo – tempo insuficiente para permanecer aposentado (v. fls. 31 e 32).

13. Convém destacar que já foi computado nesse cálculo o tempo em que o ex-servidor permaneceu aposentado até a data de promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, conforme é admitido pela Súmula TCU nº 74 e pela jurisprudência desta Corte de Contas.

Proposta de Encaminhamento

14. Diante de todo o exposto, submeto à consideração superior proposta no sentido de que o Tribunal:

I. com fulcro no art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU, julgue **ilegal** o ato de aposentadoria do Sr. Sebastião Honorato de Oliveira (CPF 364.397.467-15), tornando assim insubsistente a Decisão nº 523/2002-TCU-1ª Câmara, Sessão de 19.11.2002, que considerou **legal** a concessão;

II. aplique a orientação fixada na Súmula TCU nº 106, no tocante às parcelas indevidamente percebidas, de boa-fé, pelo interessado;

III. determine ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262 do Regimento Interno desta Corte, faça cessar, no prazo de 15 (quinze) dias, os pagamentos decorrentes do ato impugnado, contados a partir da ciência da deliberação do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa; e

IV. esclareça ao Órgão que, em virtude da exclusão do tempo de serviço rural averbado pelo Sr. Sebastião Honorato de Oliveira, há a necessidade de o ex-servidor retornar à atividade, com vistas a completar pelo menos o tempo mínimo exigido para a obtenção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço.”

8. O **Parquet** especializado, desta feita representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, assim dispôs sobre a questão em exame (fl. 323):

“Este representante do Ministério Público, tendo em vista o disposto no § 2º do artigo 260 do RI/TCU, manifesta-se por que seja revista de ofício a Decisão nº 523/2002 – 1ª Câmara, no tocante à aposentadoria de Sebastião Honorato de Oliveira, para considerá-la ilegal, mantendo-se inalterados os demais termos da Decisão.

2. Quanto ao proposto pela SEFIP no inciso IV do parecer de fl. 321, cumpre observar não ser possível assegurar ao inativo, no caso de retorno à atividade, a aposentadoria proporcional por tempo de serviço, tendo em vista a revogação dessa modalidade de aposentação pela EC nº 41/2003.

3. Por fim, sugere que seja notificado o interessado da possibilidade de retornar à atividade para completar o tempo de serviço necessário à aposentadoria, submetendo-se, nesse caso, às regras vigentes à época da nova aposentação, ou de comprovar o recolhimento, perante o INSS, das contribuições previdenciárias em momento posterior à prestação do trabalho rural, de forma indenizada, nos termos do artigo 96, inciso IV, da Lei nº 8.213/91 c/c o artigo 45, §§ 3º e 4º, da Lei nº 8.212/91, para fins de contagem recíproca desse tempo para a concessão de aposentadoria estatutária, conforme deliberado no Acórdão nº 1.893/2006 – Plenário”.

9. Registro, por fim, que o processo foi originalmente pautado para a Sessão Plenária de 20/8/2014, ocasião em que o Ministro Benjamin Zymler formulou pedido de vista, na fase de discussão.

É o Relatório.

VOTO



De pronto, esclareço que trago esta matéria à consideração deste Colegiado, em virtude de orientação firmada pelo Tribunal Pleno na Sessão Ordinária de 16 de agosto de 2006, a partir de Questão de Ordem suscitada pela Presidência desta Corte de Contas (Anexo I da Ata nº 33/2006 – Plenário).

2. Cuidam os autos, no presente estágio processual, de solicitação do Ministério Público junto ao Tribunal, no sentido de que esta Corte promova a revisão de ofício da Decisão nº 523/2002 – TCU – 1ª Câmara (Sessão Ordinária de 19/11/2002, Ata nº 41/2002), no que diz respeito à aposentadoria do Sr. Sebastião Honorato de Oliveira.

3. Para tanto, esclarece o signatário da Representação que os elementos associados ao ato de aposentadoria em questão não são capazes de comprovar o devido recolhimento previdenciário do tempo de serviço rural averbado em benefício do ex-servidor. Por isso requer, a título de conclusão, que seja o referido ato considerado ilegal, mantendo-se inalterados os demais termos da deliberação.

4. Conhecida, à data de 06/07/2006, a iniciativa processual do **Parquet** especializado, por parte do então Relator da matéria, foi o interessado chamado aos autos, sob a forma de oitiva, a fim de que pudesse oferecer suas contrarrazões a respeito da medida intencionada.

5. Os argumentos oferecidos pelo inativo, tal como referenciado pela Sefip na manifestação reproduzida, em parte, no Relatório que antecede este Voto, nada acrescentam em relação aos aspectos exaustivamente examinados por esta Corte de Contas ao longo de vários processos que sustentam sólida e pacífica jurisprudência a respeito do tema.

6. Indispensável registrar, de pronto, que, por intermédio do Acórdão nº 740/2006 – TCU – Plenário (Ata nº 19/2006, Sessão Ordinária de 17/5/2006), esta Corte de Contas, a título de pacificar a compreensão aplicável à matéria, firmou a seguinte inteligência a respeito da questão em evidência:

“ 9.4. firmar o entendimento de que somente é admissível a contagem recíproca de tempo de serviço rural, para fins de aposentadoria estatutária, mediante comprovação de recolhimento das contribuições previdenciárias, à época da realização dessa atividade”.

7. Posteriormente, a referida orientação mereceu aperfeiçoamento, na forma do subitem 9.5 do Acórdão 1.893/2006 – TCU – Plenário (Ata 41/2006 – Plenário, Sessão de 11/10/2006), assim redigido:

“ 9.5. alterar a redação do item 9.4 do Acórdão 740/2006 – TCU – Plenário, nos seguintes termos: ‘9.4. firmar o entendimento de que é possível a contagem recíproca de tempo de serviço rural, para fins de aposentadoria estatutária, mediante comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias, à época da realização da atividade rural ou, mesmo a posteriori, de forma indenizada, nos termos do art. 96, inciso IV, da Lei 8.213/91 c/c o art. 45, §§ 3º e 4º, da Lei 8.212/91’.

8. Desde o proferimento das referidas deliberações, em situações nas quais a apreciação original do ato de aposentadoria ou pensão tenha inobservado aludida condição, o procedimento acionado no âmbito desta Corte de Contas para corrigir a dita ilegalidade tem sido o de, respeitadas as condições normativas afins, revisar de ofício o ato maculado, com arrimo nas disposições do § 2º do art. 260 do Regimento Interno/TCU, tal como proposto nos pronunciamentos exarados nestes autos.

9. Assim, em relação ao mérito, o ato de aposentadoria do Sr. Sebastião Honorato de Oliveira estaria sujeito à revisão, nos termos do entendimento vigente nesta Corte de Contas.

10. Quanto ao momento que se apresenta para a revisão do ato, lembro que — em acórdãos proferidos, basicamente, até o ano de 2008 — esta Corte vinha entendendo ser possível a revisão de



ofício de suas decisões desde que, dentro do prazo decadencial de 5 (cinco) anos, fossem adotadas medidas tendentes à impugnação da validade do ato (nessa linha, menciono os acórdãos nºs 1275/2003 e 1107/2008 – Plenário, ambos do Plenário).

11. No entanto, fundamentalmente a partir de dezembro de 2008 — com a proferição do Acórdão nº 3045/2008-Plenário, relatado pelo Ministro emérito Ubiratan Aguiar), o entendimento desta Corte passou a ser o de que “[s]omente é cabível a revisão de ofício de acórdão que considerou legal ato de aposentadoria ou pensão dentro do prazo de cinco anos do julgamento, consoante dispõe o art. 260, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em obediência ao princípio da segurança jurídica”, conforme constou da ementa do mencionado acórdão.

12. No Acórdão nº 1132/2009-Plenário, relatado pelo eminente Ministro Aroldo Cedraz, a questão voltou a ser exaustivamente debatida, confirmando-se o entendimento adotado no Acórdão nº 3045/2008-Plenário acima citado.

13. Menciono, ainda, a título de exemplo, deliberação mais recente (Sessão Plenária de 4/12/2013; Acórdão nº 3426/2013-Plenário, relatado pela eminente Ministra Ana Arraes), na qual este Tribunal confirmou que “[a] prescrição quinquenal estabelecida no § 2º do art. 260 do Regimento Interno do TCU, quando não comprovada má-fé, impede a revisão de ofício de ato sujeito a registro.”

14. Assinalo que o presente processo foi retirado da pauta da Sessão de 3/12/2008, no aguardo da publicação de Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, em 23/10/2008, no Mandado de Segurança 25.963-9-DF, cuja ementa reproduzo abaixo:

“EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO. Funcionário. Aposentadoria. Cumulação de gratificações. Anulação pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Inadmissibilidade. Ato julgado legal pelo TCU há mais de cinco (5) anos. Anulação do julgamento. Inadmissibilidade. Decadência administrativa. Consumação reconhecida. Ofensa a direito líquido e certo. Respeito ao princípio da confiança e segurança jurídica. Cassação do acórdão. Segurança concedida para esse fim. Aplicação do art. 5º, inc. LV, da CF, e art. 54 da Lei federal nº 9.784/99. Não pode o Tribunal de Contas da União, sob fundamento ou pretexto algum, anular aposentadoria que julgou legal há mais de 5 (cinco) anos.”

— II —

15. Registro que este processo foi originalmente pautado para a Sessão Plenária de 20/8/2014, ocasião em que o Ministro Benjamin Zymmler formulou pedido de vista, na fase de discussão (art. 112 do Regimento Interno deste Tribunal).

16. O eminente Ministro apresenta Voto Revisor no qual, inicialmente, expressa sua concordância com as conclusões expostas nos itens 10 a 14 do meu Voto, “*eis que consentâneas com o posicionamento prevalecente neste Colegiado quanto ao alcance do referido dispositivo regimental*” [art. 260, § 2º, do RI/TCU].

17. Entende, ainda, o Ministro Benjamin Zymmler, que “*o caso em exame oferece ocasião propícia para dar início a nova e mais detida reflexão sobre os procedimentos adotados pelo Tribunal no que concerne ao instituto da revisão de ofício*”, razão pela qual propõe acrescer à minuta de acórdão determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo para que “*constitua grupo de trabalho com o propósito de avaliar os procedimentos atualmente adotados no âmbito desta Corte para a realização de revisões de ofício e, eventualmente, submeter ao Tribunal projetos de atos normativos dispondo a respeito.*”



Ao acolher o acréscimo proposto pelo Ministro Zymler, Voto por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ofereço à deliberação deste Colegiado.

VOTO REVISOR

Trata-se de solicitação, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, de revisão de ofício da Decisão 523/2002-TCU-1ª Câmara, mediante a qual foi ordenado o registro da aposentadoria do Sr. Sebastião Honorato de Oliveira. A motivação para tanto, invocada pelo **Parquet**, foi o cômputo de tempo de atividade rural em favor do inativo sem a correspondente contribuição previdenciária.

2. Na sessão de 13 de agosto último, o eminente relator, Ministro Raimundo Carreiro, a despeito de reconhecer que o ato concessório efetivamente viola a ordem jurídica, na linha do entendimento expresso no Acórdão 740/2006-TCU-Plenário, o que, em princípio, o sujeitaria à revisão, defende, com esteio em precedentes do Tribunal, que *“somente é cabível a revisão de ofício de acórdão que considerou legal ato de aposentadoria ou pensão dentro do prazo de cinco anos do julgamento, consoante dispõe o art. 260, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em obediência ao princípio da segurança jurídica”*.

3. Adianto, de plano, que acompanho, no mérito, as conclusões de Sua Excelência, eis que consentâneas com o posicionamento prevalecente neste Colegiado quanto ao alcance do referido dispositivo regimental.

4. Nada obstante, considero que o caso em exame oferece ocasião propícia para dar início a nova e mais detida reflexão sobre os procedimentos adotados pelo Tribunal no que concerne ao instituto da revisão de ofício, de modo a preencher, por exemplo, as lacunas normativas elencadas na questão de ordem suscitada pela Presidência da Corte ainda no ano de 2006 (Anexo I da Ata 33/2006-Plenário), como a definição de relatoria e mesmo do colegiado julgador, até hoje sem disciplinamento em ato próprio.

5. Nesse contexto, penso que seria pertinente avaliar, inclusive, a conveniência de harmonizar as prescrições do art. 260, § 2º, do Regimento Interno com aquelas do art. 54 e parágrafos da Lei 9.784/1999, ponto determinante no desfecho do presente processo. Sobre esse aspecto, a propósito, lembro que a aplicação da decadência prevista na Lei do Processo Administrativo aos atos sujeitos a registro é matéria já pacificada no Supremo Tribunal Federal, como ilustra, aliás, entre muitos outros, o julgado transcrito no voto do relator.

6. Assim, proponho, aditivamente, que seja endereçada determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo para que constitua grupo de trabalho com vistas a estudar o assunto e, eventualmente, submeter à apreciação deste Colegiado projetos de atos normativos dispondo a respeito.

7. Com essas considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

“9.1. rejeitar a revisão de ofício suscitada e reafirmar, por conseguinte, a validade da Decisão 523/2002-TCU-1ª Câmara, que considerou legal e ordenou o registro do ato de aposentadoria do Sr. Sebastião Honorato de Oliveira;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, em face das razões expostas na Questão de Ordem suscitada pela Presidência na sessão plenária de 16/8/2006 (Ata 33/2006-Plenário) e, ainda, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que submete ao prazo decadencial estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/1999 as deliberações do TCU que envolvem a apreciação, para fins de registro, de atos de concessão e admissão, constitua grupo de trabalho com o propósito de avaliar os procedimentos atualmente adotados no âmbito desta Corte para a realização de revisões de ofício e, eventualmente, submeter ao Tribunal projetos de atos normativos dispondo a respeito;



9.3. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao interessado.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de setembro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER

Revisor

ACÓRDÃO Nº 2384/2014 - TCU – Plenário

1. Processo TC 005.430/2001-2

1.1. Apenso: TC 018.046/2006-9

2. Grupo I – Classe VII – Aposentadoria (Revisão de Ofício).

3. Interessado: Sebastião Honorato de Oliveira (CPF 364.397.467-15)

4. Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1. Revisor: Ministro Benjamin Zymler

5.2. Relator da deliberação recorrida: Ministro Iram Saraiva

6. Representantes do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (Representação, TC-018.046/2006-9)) e Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (Parecer, TC-005.430/2001-2)

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de revisão de ofício do ato de aposentadoria de Sebastião Honorato de Oliveira, considerado legal na Sessão Ordinária de 1ª Câmara de 19/11/2002, por meio da Decisão nº 523/2002-TCU-1ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 260, § 2º, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. rejeitar a revisão de ofício suscitada e reafirmar, por conseguinte, a validade da Decisão nº 523/2002-TCU-1ª Câmara, que considerou legal e ordenou o registro do ato de aposentadoria do Sr. Sebastião Honorato de Oliveira;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, em face das razões expostas na Questão de Ordem suscitada pela Presidência na sessão plenária de 16/8/2006 (Ata 33/2006-Plenário) e, ainda, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que submete ao prazo decadencial estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/1999 as deliberações do TCU que envolvem a apreciação, para fins de registro, de atos de concessão e admissão, constitua grupo de trabalho com o propósito de avaliar os procedimentos atualmente adotados no âmbito desta Corte para a realização de revisões de ofício e, eventualmente, submeter ao Tribunal projetos de atos normativos dispondo a respeito;

9.3. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao interessado.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2384-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.



GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 010.021/2012-4

Natureza: Embargos de Declaração em Pedido de Reexame em Relatório de Auditoria

Entidades: Secretaria dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba e Ministério da Integração Nacional (vinculador)

Responsáveis: João Azevedo Lins Filho (087.091.304-20); Maria Navegante da Silva (132.139.974-04); Telma Lucia de Almeida Nunes Leite (530.852.484-04) e Washington Luis Soares Ramalho (468.412.614-53)

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2012. OBRAS DO CANAL ADUTOR VERTENTE LITORÂNEA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA LICITAÇÃO. AUDIÊNCIA. RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS REJEITADAS. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL. SEM EFEITOS INFRINGENTES. INTEGRAÇÃO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA COM OS FUNDAMENTOS EXPOSTOS NESTA OPORTUNIDADE.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pela Sra. Telma Lucia de Almeida Nunes Leite e pelo Sr. Washington Luis Soares Ramalho contra o Acórdão 1.790/2014-Plenário, que apreciou pedido de reexame interposto pelos referidos responsáveis em face do Acórdão 2991/2013-Plenário, lavrado no âmbito de relatório de auditoria realizada nas obras de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea, com 112,5Km, no estado da Paraíba.

2. No âmbito da fiscalização, foram identificados os seguintes indícios de irregularidades na Concorrência, 1/2011-Serhmact, que originou o contrato 3/2012-Serhmact, no valor total de R\$ 15.715.654,49, referente à elaboração do projeto executivo da obra citada:

“a) julgamento da fase de habilitação em desacordo com os critérios do edital ou da legislação;

b) O convênio não foi cadastrado no SIAFI antes de iniciada sua execução ou alteração.”

3. Por meio do Acórdão 1.768/2012-Plenário, o Tribunal resolveu ordenar a audiência do Sr. João Azevedo Lins Filho, Secretário de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia da Paraíba (Serhmact), da Sra. Maria Navegante da Silva, da Sra. Telma Lucia de Almeida Nunes Leite e do Sr. Washington Luis Soares Ramalho, membros da comissão da licitação, em virtude do achado aduzido na letra “a” supra; e notificar o Ministério da Integração Nacional acerca da impropriedade indicada na letra “b” retro.

4. Após a análise das razões de justificativas apresentadas, esta Corte de Contas prolatou o Acórdão 2991/2013-Plenário, por intermédio do qual decidiu aplicar a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos referidos responsáveis (subitem 9.3).

5. Irresignados com essa deliberação, os agentes administrativos ingressaram, inicialmente, com pedido de reexame, o qual foi apreciado pelo TCU, por intermédio do Acórdão 1.790/2014-Plenário, que decidiu conhecê-lo para, no mérito, negar-lhe provimento.



6. Nessa oportunidade, os responsáveis vêm aos autos opor os presentes embargos de declaração, sob o argumento de que há omissão e contradição no último **decisum**.

7. Segundo os recorrentes, o acórdão foi omissivo ao não acatar o pedido para que fossem concedidos os benefícios da justiça gratuita, sob a alegação de que os responsáveis não haviam demonstrado o requerido, porém esta decisão feriu os princípios norteadores da Lei nº 1060/50, no seu art. 4º, e da Constituição Federal. Nesse contexto, reiteraram que não dispõem de condições financeiras para pagar o débito, declarando-se pobres na forma da lei.

8. Adiante, os responsáveis argumentaram que o Acórdão 2991/2013-Plenário foi omissivo e obscuro, uma vez que não apreciou a assertiva de que o recurso do Consórcio Ecoplan/Skill foi intempestivo e não deveria nem ter sido acatado pela Comissão. Nesse passo, historiou os fatos inerentes à apresentação do recurso administrativo, tendo aduzido que o consórcio “(...) *acatou as razões de impugnação e não adentrou nenhum outro meio recursal, logo, subentende-se que as razões da Inabilitação (...) foi feita em estrita conformidade com o princípio da LEGALIDADE, da ISONOMIA, do INTERESSE PÚBLICO, da CAUTELA ADMINISTRATIVA (...)*”.

9. Ademais, os recorrentes alegaram que haviam adentrado no mérito das razões recursais, tendo afirmado que confiaram no saber da Presidente da CPL, “*que é uma pessoa bastante experiente em licitações e no saber do Coordenador Jurídico da SERHMACT*”; que é contraditório que as multas aplicadas aos membros da Comissão sejam iguais a de seu Presidente; que o Consórcio ECOPLAN/SKILL deixou a desejar ao não apresentar documentos essenciais a sua habilitação e que “*(...) se tivesse alguma dúvida no Edital, deveria ter impugnado o mesmo, logo acatou todas as normas contidas no Edital*”; que a preocupação dos integrantes da CPL era evitar a participação de empresas com propostas em desconformidade com o instrumento convocatório; que a ausência de algum documento essencial enseja a emanção do ato administrativo de inabilitação do concorrente; e que o julgamento se deu no propósito de atender ao princípio da segurança jurídica e da celeridade do processo.

10. Dessa forma, a Sra. Telma Lucia de Almeida Nunes Leite e o Sr. Washington Luis Soares Ramalho requereram a anulação das multas que lhes foram aplicadas e que fossem julgados válidos os atos praticados na licitação.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pela Sra. Telma Lucia de Almeida Nunes Leite e pelo Sr. Washington Luis Soares Ramalho contra o Acórdão 1.790/2014-Plenário, que apreciou pedido de reexame interposto pelos referidos responsáveis em face do Acórdão 2.991/2013-Plenário, lavrado no âmbito de relatório de auditoria realizada nas obras de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea, com 112,5Km, no estado da Paraíba.

2. No âmbito da fiscalização, foram identificados indícios de irregularidades na Concorrência 1/2011-Serhmac, que teve como objeto a elaboração do projeto executivo do Canal Adutor Vertente Litorânea.

3. Por esse motivo, este Tribunal, por meio do Acórdão 1.768/2012-Plenário, resolveu ordenar, dentre outros, a audiência da Sra. Maria Navegante da Silva, presidente da comissão de licitação, da Sra. Telma Lucia de Almeida Nunes Leite e do Sr. Washington Luis Soares Ramalho, ambos membros da comissão de licitação, por terem inabilitado o Consórcio Ecoplan-Skill na Concorrência 1/2011-Serhmac, em desacordo com os critérios do edital e com os princípios da vinculação ao instrumento



convocatório e do julgamento objetivo, em afronta aos arts. 3º, 40, inciso VII, 41, e 43, inciso V, da Lei 8.666/1993 (cf. achado 3.1 do relatório de fiscalização).

4. Conforme aduzido pela Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdificação), que assumiu a responsabilidade pela condução do processo, as razões para inabilitação do referido consórcio foram:

“a) garantia da proposta em desacordo com o previsto no edital de concorrência 1/2011-Serhmac;

b) não apresentação da certidão de registro cadastral (CRC) do Sicaf;

c) descumprimento da Resolução-Confea 444/2000;

d) não apresentação de prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual.”

5. Após a análise das razões de justificativas, esta Corte de Contas prolatou o Acórdão 2991/2013-Plenário, por intermédio do qual decidiu aplicar a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos referidos responsáveis (subitem 9.3).

6. Irresignados com essa deliberação, os agentes administrativos ingressaram, inicialmente, com pedido de reexame, o qual foi apreciado pelo TCU, por intermédio do Acórdão 1.790/2014-Plenário, que decidiu conhecê-lo para, no mérito, negar-lhe provimento.

7. Nessa oportunidade, os responsáveis vêm aos autos opor os presentes embargos de declaração, sob o argumento de que há omissão e contradição no último **decisum**.

8. Em apertada síntese, os recorrentes alegam **(i)** que o acórdão foi omissivo ao não acatar o pedido para que fossem concedidos os benefícios da justiça gratuita; **(ii)** que foi omissivo e obscuro, uma vez que não apreciou a assertiva de que o recurso do Consórcio Ecoplan/Skill foi intempestivo e não deveria nem ter sido acatado pela Comissão; **(iii)** que o consórcio aceitou as razões da impugnação do recurso, pois não ingressou com outro recurso; **(iv)** que confiaram no saber da Presidente da CPL e do Coordenador Jurídico da SERHMACT; **(v)** que é contraditório que as multas aplicadas aos membros da Comissão sejam iguais a de sua Presidente; **(vi)** que o Consórcio ECOPLAN/SKILL deixou a desejar ao não apresentar documentos essenciais a sua habilitação; **(vii)** que a preocupação dos integrantes da CPL era evitar a participação de empresas com propostas em desconformidade com o instrumento convocatório; **(viii)** que a ausência de algum documento essencial enseja a emanação do ato administrativo de inabilitação do concorrente; e **(ix)** que o julgamento se deu no propósito de atender ao princípio da segurança jurídica e da celeridade do processo.

9. Dessa forma, a Sra. Telma Lucia de Almeida Nunes Leite e o Sr. Washington Luis Soares Ramalho requereram a anulação das multas que lhes foram aplicadas e que fossem julgados válidos os atos praticados na licitação.

10. Feito esse necessário resumo, passo a decidir. Preliminarmente, observo que os presentes embargos de declaração preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, caput e § 1º, da Lei 8.443/1992, sendo cabível o seu conhecimento.

11. No respeitante ao mérito, entendo que não assiste razão aos recorrentes quanto à existência de omissão e contradição na deliberação recorrida.

12. Com relação à solicitação dos benefícios da justiça gratuita em razão de serem pobres e não poderem arcar com o débito, manifestei-me sobre a matéria no item 21 do voto, transcrito a seguir:

“21. Quanto ao primeiro argumento, assinalo que o fato de os recorrentes não disporem de recursos financeiros para quitar a multa perante a Fazenda Nacional, o que não foi comprovado nos autos, dado que são servidores públicos municipais, não é suficiente para que a penalidade seja tornada insubsistente. A aplicação de sanções, na sistemática processual desta Corte de Contas,



guarda relação com a materialidade dos fatos e a culpabilidade dos responsáveis, não com sua capacidade financeira em quitar a dívida. Dessa forma, não vejo amparo legal para acolher o presente fundamento das recorrentes.”.

13. Em acréscimo, assinalo que os responsáveis parecem confundir o instituto da justiça gratuita, cujo objetivo é dispensar as partes comprovadamente pobres de todos os custos do processo, com a eventual remissão da multa ou, talvez, a sua redução, em face da suposta falta de capacidade econômica dos responsáveis.

14. Com relação ao primeiro ponto, ressalto que não há cobrança de custas no âmbito dos processos autuados nesta Corte de Contas, de modo que a eventual declaração de pobreza, nos termos da Lei 1060/1950, não possui qualquer efeito prático perante este Tribunal, diante da absoluta falta de taxas, emolumentos e demais despesas relativas ao desenvolvimento do processo.

15. Acerca do segundo ponto, a remissão ou diminuição proporcional do valor da multa por conta da suposta situação de pobreza dos responsáveis, reitero que o Regimento Interno não inclui como critério a ser aferido para a gradação das sanções a capacidade econômica dos responsáveis. Conforme visto, a dosimetria das multas aplicadas pelo Tribunal leva em conta o grau de culpabilidade dos responsáveis e as circunstâncias fáticas do caso concreto, devendo ser respeitadas as faixas estabelecidas no art. 268 do Regimento Interno. Logo, não há qualquer omissão na deliberação recorrida quanto a esse ponto.

16. A respeito da alegação de que o recurso do Consórcio Ecoplan/Skill foi intempestivo e não deveria nem ter sido acatado pela Comissão de Licitação, observo que, de fato, o argumento não foi apreciado pelo Acórdão 2991/2013-Plenário. Por esse motivo, cabe a integração do **decisum**.

17. Com relação ao assunto, entendo que a suposta intempestividade do recurso apresentado pelo consórcio contra a sua inabilitação não guarda relevância para o deslinde da matéria, uma vez que a irregularidade em exame reside justamente na inabilitação da licitante, que não deveria ter ocorrido, conforme as razões apostas na deliberação recorrida. Se a Comissão de Licitação tivesse interpretado corretamente as regras do edital e aplicado adequadamente as disposições da Lei 8.666/1993, não teria excluído uma das licitantes do certame, em prejuízo do princípio da competitividade.

18. A respeito da assertiva de que o consórcio aceitou as razões da impugnação do recurso, pois não ingressou com outro recurso, trata-se de outro argumento irrelevante para o feito, uma vez que os processos no âmbito desta Corte não objetivam a defesa de interesses particulares, mas sim a análise do atendimento das normas que regem as licitações públicas, ou seja, do interesse público e do devido processo licitatório. Dessa forma, não assiste razão aos recorrentes.

19. Quanto aos argumentos “iv” a “ix”, trata-se de alegações já apreciadas na deliberação recorrida e que buscam rediscutir o mérito da matéria decidida. Todavia, é cediço na jurisprudência deste Tribunal que o exame de tais aspectos não se amolda à via estreita da presente espécie recursal, a qual não se presta ao reexame de provas e a rediscussão do mérito da matéria, conforme os Acórdãos 50/2002-Plenário, 92/2004-Plenário, 328/2004-Plenário, 1.536/2005-2ª Câmara, 137/2007-1ª Câmara e 6.723/2010-1ª Câmara, 5.934/2012-1ª Câmara, 4.055/2013-1ª Câmara.

20. Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2385/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.021/2012-4.

2. Grupo II – Classe de Assunto I - Embargos de Declaração em Pedido de Reexame em Relatório de Auditoria



3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
 - 3.2. Responsáveis: João Azevedo Lins Filho (087.091.304-20); Maria Navegante da Silva (132.139.974-04); Telma Lucia de Almeida Nunes Leite (530.852.484-04) e Washington Luis Soares Ramalho (468.412.614-53)
 - 3.3. Recorrentes: Telma Lucia de Almeida Nunes Leite (530.852.484-04) e Washington Luis Soares Ramalho (468.412.614-53).
4. Entidades: Secretaria dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba e Ministério da Integração Nacional (vinculador).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR) e Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana (SecobEdif).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Sra. Telma Lucia de Almeida Nunes Leite e pelo Sr. Washington Luis Soares Ramalho contra o Acórdão 1.790/2014-Plenário, que apreciou pedido de reexame interposto pelos referidos responsáveis em face do Acórdão 2991/2013-Plenário,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32 e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, de forma a, sem efeitos infringentes, integrar a deliberação recorrida com os fundamentos expostos no presente voto;

9.2. dar ciência aos recorrentes do teor desta deliberação, remetendo-lhes cópia do Relatório e do Voto que a fundamentam.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2385-35/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 018.804/2012-8

Natureza(s): Administrativo (Projeto de Súmula)

Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União.

Advogado constituído nos autos: não há.



SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSIÇÃO DE SÚMULA COM O INTUITO DE CONSOLIDAR O ENTENDIMENTO ACERCA DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO BENEFICIÁRIA DE REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS ORIUNDOS DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA COM OS RESPECTIVOS ADMINISTRADORES, NA HIPÓTESE DE DANO AO ERÁRIO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS OU SUGESTÕES. DECURSO DO PRAZO CONCEDIDO SEM O OFERECIMENTO DE EMENDAS OU SUGESTÕES. PERTINÊNCIA DA PROPOSTA. APROVAÇÃO.

Converte-se em súmula o entendimento pacificado no âmbito do Tribunal de Contas da União, no sentido de que: *“A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.”*

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de súmula aprovado pela Comissão de Jurisprudência do TCU. Transcrevo, em seguida, o parecer do Presidente da Comissão de Jurisprudência, Ministro Walton Alencar Rodrigues, que deu suporte à decisão da referida comissão:

“Trata-se de Anteprojeto de Súmula de Jurisprudência nº 71/2011, submetido à apreciação da Comissão de Jurisprudência do TCU em razão de determinação contida no Acórdão 2.763/2011–Plenário, cuja parte dispositiva foi vazada nos seguintes termos:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo representante do Ministério Público junto ao TCU,

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

9.1. acolher o Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 91, caput, do Regimento Interno;

9.2. firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

9.2.1. na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano;

9.3. nos termos do § 3º do art. 91 do Regimento Interno do TCU, encaminhar cópia do presente acórdão à Comissão de Jurisprudência para apreciação da oportunidade e da conveniência de elaboração de enunciado de Súmula sobre a matéria;”

Do Parecer da Diretoria Técnica de Normas e Jurisprudência da Secretaria das Sessões – DIJUR/SES



Levantamento realizado pela Diretoria Técnica de Normas e Jurisprudência da Secretaria de Sessões – DIJUR/SES (peças 7 e 8) concluiu:

- “I - tratar-se de jurisprudência em que os julgados se mostrem uniformes e reiterados;*
- II - haver, pelo menos, três precedentes sobre o assunto;*
- III - haver, no mínimo, dois relatores distintos dos precedentes;*
- IV - a legislação que fundamenta o assunto deve, em princípio, estar em vigência;*
- V - não estar a tese literalmente contida em dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do Tribunal; e*
- VI - as deliberações terem sido, preferencialmente, emanadas dos três Colegiados.”*

Destaca a Diretoria Técnica a existência de 21 precedentes jurisprudenciais convergentes com o entendimento que se propõe sumular, relatados por 7 ministros diferentes e oriundos dos 3 Colegiados do Tribunal.

Considerando haver determinação do Plenário em sedimentar a jurisprudência acerca do tema, a Divisão de Jurisprudência dispensou a remessa dos autos à Consultoria Jurídica e à Secretaria de Licitações, Contratos e Patrimônio para se manifestarem quanto aos aspectos atinentes a suas respectivas áreas de atuação. Assim, ao encaminhar o anteprojeto diretamente ao Presidente da Comissão de Jurisprudência, a DIJUR/SES formulou a seguinte a proposta de enunciado de Súmula:

“Na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano.”

Do Parecer do Relator

Designado Relator do processo, o Exmo. Ministro José Múcio Monteiro aprovou os pareceres precedentes e enfatizou a importância da consolidação sumular, bem como a oportunidade e a conveniência da respectiva aprovação (peça 14). Salientou ainda, com apoio em manifestação prévia da Secretaria de Recursos, que os administradores de entidades privadas beneficiárias de transferências voluntárias da União também devam ser responsabilizados solidariamente com as convenientes pelos danos causados ao erário em razão de dano gerado na aplicação irregular de recursos federais.

Nesse sentido, Sua Excelência sugere como nova redação ao enunciado sumular:

“A pessoa jurídica de direito privado e seus administradores respondem solidariamente pelos danos causados ao erário na aplicação de recursos federais de transferências voluntárias, feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública.”

Do Parecer de membro da Comissão de Jurisprudência

Ao pronunciar-se sobre o tema (peça 15), o Eminentíssimo Ministro Aroldo Cedraz ressaltou a necessidade de consignar, no anteprojeto em tela, a limitação do âmbito de incidência do enunciado à hipótese específica de transferência voluntária ter como destinatário direto dos recursos federais pessoa jurídica de direito privado.

No entender de Sua Excelência, tal restrição, além de constar do item 9.2 do Acórdão 2.763/2011-Plenário, evitará a aplicação indevida do enunciado sumular a outras entidades privadas que não os convenientes signatários dos instrumentos de transferência voluntárias, a exemplo das empresas por eles contratadas e seus administradores, independentemente da existência de pressupostos à aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica.



A fim de espancar qualquer possibilidade de interpretação equivocada, o nobre Ministro, acompanhando as razões expostas pelo Relator, sugere a seguinte redação ao Anteprojeto de Súmula 71/2011:

“A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.”

Do Parecer do Presidente da Comissão de Jurisprudência do TCU

Gostaria de encarecer a importância da sedimentação sumular do entendimento firmado por este Tribunal.

Consoante destacado no voto condutor do Acórdão 2.763/2011-Plenário, com assento em diversos precedentes convergentes, a pessoa jurídica de direito privado assume papel de gestora pública ao celebrar com o Poder Público Federal instrumento de convênio, repasse ou ajuste congênere que objetive a consecução de finalidade pública. Neste sentir, por força do artigo 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, tal agente privado está jungido ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, podendo, ainda, recair sobre essa entidade a presunção iuris tantum de ter dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução da avença, uma vez não regularmente comprovada a regular aplicação dos recursos federais.

De igual forma, a responsabilidade pela aplicação dos recursos federais transferidos ao ente privado também alcança os dirigentes de entidades privadas beneficiárias desses repasses, ex vi do disposto artigos 70 e 71 da Carta Magna. Com efeito, é a pessoa natural quem determina a destinação a ser dada à verba pública da União recebida pela conveniente. Por essa razão, a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recai também sobre o dirigente da entidade conveniente destinatária.

Em tais situações, a imputação da responsabilidade solidária à entidade privada recebedora dos recursos oriundos de convênios juntamente com os responsáveis pela gestão desses recursos encontra respaldo em diversos precedentes, a exemplo dos Acórdãos 5.678/2010-2ª Câmara, 2.811/2010-Plenário, 4.780/2011-1ª Câmara, 5.259/2011-1ª Câmara.

Em face do exposto, adiro à proposta do Eminentíssimo Ministro Aroldo Cedraz, a qual perfilha, em essência, o encaminhamento sugerido pelo Relator, E. Ministro José Múcio Monteiro, com as alterações necessárias a explicitar o âmbito de abrangência do enunciado sumular.

Assim, aprovo a seguinte minuta de enunciado do anteprojeto nº 71/2011 da Súmula de Jurisprudência do TCU:

“A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.”

Encaminhem-se os autos à Presidência do Tribunal de Contas da União”

É o Relatório.

VOTO

O projeto de súmula sob exame, instaurado por força de determinação constante do Acórdão nº 2.763/2011-Plenário, que resolveu incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo órgão ministerial, foi analisado pela Diretoria Técnica de Normas e Jurisprudência (peça 4), pela Secretaria



das Sessões (peças 7 e 8), pela Secretaria de Recursos (peça 12) e pela Consultoria Jurídica (peça 21). Também recebeu parecer favorável da Comissão Permanente de Jurisprudência, que efetuou apenas ajustes formais no texto originalmente proposto, cuja redação final passou a ser a seguinte.

“A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.”

2. Cabe ressaltar que, em Sessão de 16/12/2013, foi dada ciência aos Senhores Ministros, Auditores e Procurador-Geral sobre o teor desse anteprojeto. Não houve a apresentação de nenhuma emenda ou sugestão.

3. O projeto de súmula foi devidamente analisado no âmbito das unidades técnicas do Tribunal e recebeu parecer favorável da Comissão Permanente de Jurisprudência, restando justificadas a conveniência, oportunidade e relevância da matéria.

4. Quanto ao mérito, dispõe o art. 85 do Regimento Interno desta Corte de Contas que: *“a Súmula da Jurisprudência constituir-se-á de princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções, precedentes e entendimentos, adotados reiteradamente pelo Tribunal, ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência”*.

5. No caso, o entendimento a ser sumulado pacificou-se no âmbito deste Tribunal quando da edição do Acórdão nº 2.763/2011-Plenário, que resolveu incidente de uniformização suscitado pelo órgão ministerial, firmando o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

“9.2.1. na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano;”

6. Tendo em vista, pois, que o enunciado acima transcrito ajusta-se a essa orientação, submeto a este Plenário proposta de que seja ele aprovado, em consonância com as instruções e pareceres dos autos, cujas razões incorporo a este voto.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2386/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.804/2012-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo (Projeto de Súmula)
3. Interessados/Responsáveis: Comissão de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União
4. Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria das Sessões (Seses).
8. Advogado constituído nos autos: não há.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo referente a projeto de súmula aprovado pela Comissão de Jurisprudência do TCU, 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. 87 do Regimento Interno do TCU, aprovar o Projeto de Súmula apresentado, na forma do texto constante do Anexo ao Voto que fundamenta este Acórdão;

9.2. determinar a publicação deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, no Diário Oficial da União e no Boletim do Tribunal de Contas da União;

9.3. arquivar este processo.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2386-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE ____ – Plenário

TC 018.872/2014-0

Natureza(s): Representação

Representante: GSI Gestão de Segurança Integrada – Vigilância e Segurança Ltda. (CNPJ 14.534.490/0001-10)

Órgão/Entidade: Ministério das Comunicações

Advogado constituído nos autos: André Luís Pinheiro Guimarães - OAB/DF 33.822

SUMÁRIO: PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL. EXIGÊNCIA TÉCNICO-OPERACIONAL. VEDAÇÃO DA SOMA DE QUANTITATIVOS DE ATESTATOS DISTINTOS. REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. SITUAÇÃO EM QUE O AUMENTO DE QUANTITATIVOS EXIGE MAIOR CAPACIDADE OPERATIVA E GERENCIAL DA LICITANTE. POSSIBILIDADE DA SOMA DE ATESTADOS QUE APRESENTEM SERVIÇOS EXECUTADOS CONCOMITANTEMENTE. PROCEDÊNCIA. PARCIAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da unidade técnica:

Tratam os autos de representação, com pedido de cautelar inaudita altera pars, formulada pela empresa GSI Gestão de Segurança Integrada – Vigilância e Segurança Ltda., a respeito de possível irregularidade ocorrida na fase de habilitação do Pregão Eletrônico 20/2014, sob responsabilidade do Ministério das Comunicações (MC).

2. O objeto da licitação é a contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, dos serviços de vigilância patrimonial armada e desarmada, diurna e noturna, a serem



executados na sede daquele Ministério, bem como em outros imóveis que venham a ser ocupados pelo referido órgão em Brasília/DF (peça 3, p. 5).

3. O valor estimado de contratação é de R\$ 3.647.419,24 por ano (peça 3, p. 5).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. Preliminarmente, registra-se que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada dos indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.

5. Além disso, a empresa GSI Gestão de Segurança Integrada – Vigilância e Segurança Ltda. possui legitimidade para representar ao TCU, em virtude do previsto no inciso VII do art. 237 do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

5.1. Há, ainda, o interesse público no trato das supostas irregularidades no que diz respeito à proteção do erário público, visto que há um indício que aponta afronta à economicidade do certame.

6. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, com o fim de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do RI/TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

Dos fatos e pedidos da Representante

7. A ora representante foi inabilitada no Pregão Eletrônico 20/2014 por supostamente não ter atendido aos itens 10.6.1, 10.6.6 e 10.6.9 do edital de abertura (peça 3, p. 20-21), referentes à comprovação da capacidade técnico-operacional, quais sejam:

10.6.1 No mínimo, 1 (um) Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, o qual comprove que a licitante tenha prestado, de forma satisfatória, serviços compatíveis com o objeto do Termo de Referência;

10.6.6 O atestado que se refere o item 10.6.1 deve referir-se a contratos que envolveram a contratação de no mínimo 20 (vinte) postos;

10.6.9 Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano de início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior.

8. A representante alega que o somatório dos atestados apresentados comprova a gerência concomitante de 49 postos de vigilância, mais que o dobro exigido pelo edital. Expõe que a desclassificação ocorreu exatamente porque nenhum dos atestados tinha o quantitativo mínimo de vinte postos, conforme foi justificado quando da negativa de provimento ao recurso administrativo interposto contra a inabilitação.

9. Argumenta que tal conduta praticada ofendeu claramente a jurisprudência do TCU, visto que há diversos precedentes que admitem o somatório de atestados com a finalidade de comprovar a capacidade técnica-operacional de empresas licitantes, a exemplo dos Acórdãos 1.231/2012 e 1.865/2012, ambos do Plenário.

10. Além da suposta ilegalidade, a GSI Gestão de Segurança Integrada ressalta o risco de desrespeito aos princípios da economicidade e da vantajosidade da proposta, haja vista que o seu último lance foi de R\$ 3.091.426,22, ao passo que o lance da empresa convocada posteriormente, e declarada vencedora do certame, é de R\$ 3.112.519,32.

11. Diante dos fatos, a representante solicita a concessão de medida cautelar inaudita altera pars para suspender o andamento do Pregão 20/2014 e que o Tribunal faça determinação ao



Ministério das Comunicações no sentido de aceitar os atestados apresentados ou, se for o caso, anular todo o certame.

Análise

12. Em consulta aos atestados apresentados pela GSI Gestão de Segurança Integrada (peça 3, p. 186-195), foi constatado que eles comprovam de fato que a representante gerenciou de forma concomitante 49 postos de vigilância, número superior àquele do objeto da licitação em tela – 39 postos (peça 3, p. 33). Além disso, todos eles são relativos a contratos finalizados ou que estão vigentes por período superior a um ano.

13. De acordo com os precedentes da jurisprudência do TCU, em relação à exigência de atestados, sempre que possível, deve ser permitido somatório de quantitativos, de forma a ampliar a competição do certame (Ver Acórdãos 786/2006, 170/2007, 1.239/2008, 727/2009, 1.231/2012 e 1.865/2012, todos do Plenário). Pouco importa qual empresa tem mais qualificação ou experiência (se a que apresenta um atestado ou se a que apresenta cinco, por exemplo), mas sim qual empresa demonstra condições técnica para a devida execução do objeto com preço vantajoso para o erário público.

14. Conforme citado no item 8 da presente instrução, a inabilitação ocorreu exatamente porque nenhum dos atestados apresentados tinha o quantitativo mínimo de vinte postos. Para fundamentar a referida decisão, o pregoeiro oficial do certame, Sr. Santiago Carvalho Guedes, citou o item 9.1.12 do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, que trata de propostas de melhorias nos procedimentos de contratação e execução de contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal (peça 3, p. 255):

9.1.12 seja fixada em edital, como qualificação técnico-operacional, para a contratação de até 40 postos de trabalho, atestado comprovando que a contratada tenha executado contrato com um mínimo de 20 postos e, para contratos de mais de 40 (quarenta) postos, seja exigido um mínimo de 50%.

15. Da leitura do trecho citado combinado com o disposto no item 10.6.6 do edital de abertura, o pregoeiro entendeu que seria cabível somente um atestado para comprovar o quantitativo exigido, visto que tanto o acórdão deste Tribunal como o edital trazem a expressão “Atestado”, o que, segundo ele, não abre a possibilidade de aceitar atestado sem uma quantidade mínima nem tampouco a soma de atestados.

16. Salienta-se que o Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário não dispõe explicitamente sobre a aceitação ou não do somatório de atestados para fins de comprovação técnico-operacional. Todavia, na omissão quanto a esse aspecto, não se vislumbra necessidade de ressaltar a jurisprudência dominante do TCU quanto a esse tema às contratações de prestação de serviços de natureza continuada, de que trata a referida deliberação.

16.1. Nesse sentido, recentemente, mediante o Acórdão 1.983/2014-TCU-Plenário, ao analisar certame licitatório para contratação de serviços técnicos especializados na área de infraestrutura de tecnologia da informação, essa Corte de Contas entendeu que a não existência de cláusula expressa no edital permitindo o somatório de atestados de serviços realizados não configurara violação ao instrumento convocatório, visto que o impedimento à utilização de mais de um atestado, “por implicar algum tipo de restrição à competitividade do certame, é que demandaria, além da demonstração do seu cabimento por parte do contratante, estar expressamente previsto no edital”.

16.2. Observa-se ainda que a norma que disciplina a contratação de serviços continuados para os órgãos do Poder Executivo, a IN - SLTI/MPOG 2/2008, também não prevê a possibilidade de somatório de atestados com o objetivo de comprovar número mínimo de postos de trabalho que já foram prestados pelo licitante, mas tão somente para comprovação de experiência mínima de três anos de execução de serviços compatíveis com o objeto licitado, sendo que esta comprovação só é



exigida a critério da administração contratante (art. 19, § 5º, inciso I). A norma referida traz, ainda, redação que possibilita entender que a comprovação do número de postos só pode ser efetuada por um atestado (art. 19, § 8º):

§ 8º Quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato com um mínimo de 20 (vinte) postos. (grifou-se)

17. Diante dessas considerações, conclui-se que a interpretação do pregoeiro, baseada no item no item 9.1.12 do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, não é adequada em vista dos precedentes deste Tribunal. Contudo, pode-se considerá-la possível, tendo em vista a forma como foi disciplinado o critério de habilitação no edital (item 10.6.6), os termos dispostos na norma aplicável ao objeto (IN - SLTI/MPOG 2/2008) e o fato de o Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário não ter sido explícito quanto a esse tópico (somatório de atestados). O entendimento do pregoeiro não é a mais adequada na visão desta Corte porque, em princípio, para o objeto em tela, a comprovação de gerenciamento de postos concomitantes em diferentes contratos é similar ao da mesma quantidade de postos em um único contrato.

18. Ante a situação constatada, propõe-se encaminhar cópia da deliberação a ser proferida pelo TCU ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão para ciência deste caso e adoção das providências que entender cabíveis em relação à admissão do somatório de atestados para comprovar número mínimo de postos já prestados como critério de habilitação relativo à capacidade técnico-operacional, a fim de ampliar a competitividade dos certames destinados à terceirização de serviços, exceto quando a especificidade do objeto assim o exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, e desde que devidamente justificada na fase de planejamento do processo administrativo de aquisição.

18.1. Isso se justifica, conforme citado no item 13 desta instrução, porque o referido somatório encontra amparo na jurisprudência deste Tribunal, sendo, inclusive, previsto na norma interna que regula as licitações e execução dos contratos de serviços no âmbito da Secretaria do TCU (Portaria – TCU 128/2014), a qual já considera os entendimentos e as orientações contidas no Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, mostrando:

Art. 13. As qualificações técnico-operacional, técnico-profissional e econômico-financeira serão fixadas de acordo com os critérios a seguir enumerados:

I - qualificação técnico-operacional:

a) exigência de comprovação por parte do licitante de, no mínimo, 3 (três) anos de experiência na execução de serviços semelhantes ao objeto da licitação, comprovados por meio de atestados ou declarações de capacidade técnica, cópias de contratos, registros em órgãos oficiais, ou outros documentos idôneos;

b) para contratação de serviços por meio da disponibilização de empregados terceirizados ao TCU vinculados à contratada, na forma de postos de trabalho, exigência de **apresentação de um ou mais atestados ou declarações de capacidade técnica** expedidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, **comprovando que gerenciou ou gerencia contratos em atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do número de empregados terceirizados previstos no edital de licitação (...)**

(grifos nossos)

18.2. Além disso, propõe-se dar ciência ao Ministério das Comunicações para que, nos editais de futuros certames, seja admitido o somatório de atestados para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional.

19. A representante ressalta ainda que há um risco de prejuízo ao erário, pois o valor do seu lance é consideravelmente inferior ao valor apresentado pela empresa convocada posteriormente, e, por fim, declarada vencedora da licitação.

20. No entanto, em consulta ao termo de homologação do certame (peça 4), foi verificado que



houve negociação do lance ofertado, sendo acordado com a empresa vencedora o valor final de R\$ 3.091.745,52, valor este abaixo do inicialmente estimado e que não se mostra materialmente superior ao lance dado pela ora representante (R\$ 3.091.426,22). Conclui-se, assim, pela improcedência dessa alegação.

Da medida cautelar

21. Em relação ao pedido de medida cautelar, consoante o art. 276 do RI/TCU, o relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência só deverá ser adotada se presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

22. Pela análise apresentada, verifica-se que não há o *fumus boni iuris*, pois embora não alinhada ao entendimento desta Corte, a interpretação do pregoeiro de não admitir o somatório de atestados para fins de habilitação pode ser considerada possível em vista do previsto no edital (item 10.6.6) e na IN – SLTI/MPOG 2/2008, bem como na redação do item 9.1.12 do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário. Além disso, o preço final negociado com a vencedora da licitação não se mostrou lesivo ao erário, conforme apontado no parágrafo 20.

22.1. Há a presença do *periculum in mora* inverso, visto que o contrato anterior para a prestação dos serviços referentes ao objeto da licitação em tela (peça 5) teve sua vigência encerrada no dia 31/7/2014, além do que o contrato decorrente do Pregão 20/2014 já está em plena execução (peça 6), de modo que qualquer medida adotada pelo TCU no sentido de paralisar a prestação dos serviços resulta em um alto risco de prejuízo ao interesse público, pois os serviços contratados estão diretamente relacionados à proteção dos servidores e do patrimônio do Ministério das Comunicações.

22.2. Quanto ao *periculum in mora*, cabe ressaltar a orientação exposta no Memorando Circular - Segecex 25/2013, segundo a qual o TCU tem considerado que não há esse requisito em certames cujos contratos já tenham sido assinados e os serviços se encontrem em execução (peça 6).

23. Por fim, também não se mostram presentes as outras circunstâncias que podem ensejar a concessão de medida cautelar, mencionadas nos Memorandos Circular - Segecex 25/2013 e 27/2014, quais sejam: restrição à competitividade, haja vista a participação de dezessete empresas no certame (peça 3, p 217-219); dano à lisura do processo licitatório (item 17 desta instrução) e inegável dano à economicidade da contratação (item 20 desta instrução).

CONCLUSÃO

24. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, considerando-a, no mérito, parcialmente procedente.

25. No que tange o pedido de cautelar, inaudita altera pars, entende-se que tal medida deve ser indeferida, ante a ausência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, e da presença do *periculum in mora* inverso.

26. Nesse sentido, propõe-se encaminhar cópia da deliberação a ser proferida pelo TCU no presente processo ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, para adoção das providências que entender cabíveis em relação à admissão do somatório de atestados para comprovar número mínimo de postos já prestados como critério de habilitação na IN - SLTI/MPOG 2/2008.

27. Ademais, julgou-se pertinente propor dar ciência ao MC de que é inadmissível nos editais de futuros certames licitatórios a vedação a somatório de atestados para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional.

**BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO**

28 No caso em análise, vislumbram-se alguns benefícios da atuação do TCU, tais como: exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade e o aperfeiçoamento dos procedimentos de contratação de serviços pela Administração Pública.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, em razão do atendimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 237, VII e parágrafo único, e 235 do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considera-la parcialmente procedente;

b) indeferir o pedido de medida cautelar inaudita altera pars, pela ausência de seus pressupostos;

c) com amparo na Portaria – Segecex 13/2011, e visando evitar o ocorrido no Pregão Eletrônico 20/2014, dar ciência ao Ministério das Comunicações que a jurisprudência do TCU considera indevida a não admissão do somatório de atestados para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, exceto quando a especificidade do objeto assim o exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, e desde que devidamente justificada na fase de planejamento do processo administrativo de aquisição;

d) dar ciência da decisão que vier ser adotada, juntamente com cópia da presente instrução, ao(à):

d.1) Ministério das Comunicações;

d.2) representante; e

d.3) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para ciência deste caso e adoção das providências que entender cabíveis em relação à explicitação, na IN - SLTI/MPOG 2/2008, da possibilidade do somatório de atestados para comprovar número mínimo de postos já prestados como critério de habilitação relativo à capacidade técnico-operacional dos licitantes, exceto quando a especificidade do objeto assim o exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, e desde que devidamente justificada na fase de planejamento do processo administrativo de aquisição; e

e) arquivar os autos após as devidas comunicações processuais, nos termos dos arts. 160, inciso II, e 170 do RI/TCU.

É o relatório.

VOTO

Como visto, trata-se de representação formulada pela empresa GSI Gestão de Segurança Integrada – Vigilância e Segurança Ltda., a respeito de possível irregularidade ocorrida na fase de habilitação do Pregão Eletrônico 20/2014, sob responsabilidade do Ministério das Comunicações (MC).

2. O objeto da licitação, no valor anual estimado de R\$ 3.647.419,24, foi a contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, dos serviços de vigilância patrimonial armada e desarmada, diurna e noturna, a serem executados na sede daquele Ministério, bem como em outros imóveis que venham a ser ocupados pelo órgão em Brasília/DF.

3. A referida licitação já se encontra encerrada e o contrato dela decorrente encontra-se em execução.



4. A representante insurge-se contra os itens 10.6.1. e 10.6.6. do edital, a seguir transcritos, os quais exigem a comprovação da capacidade técnico-operacional por meio da apresentação de um único atestado, ou seja, sem a permissão de que a comprovação ocorra mediante a soma de quantitativos de vários atestados:

10.6.1 No mínimo, 1 (um) Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, o qual comprove que a licitante tenha prestado, de forma satisfatória, serviços compatíveis com o objeto do Termo de Referência;

10.6.6 O atestado que se refere o item 10.6.1 deve referir-se a contratos que envolveram a contratação de no mínimo 20 (vinte) postos; (grifei)

5. A unidade técnica entende que assiste razão ao representante. Entretanto, por se tratar de contrato em execução, propõe apenas que seja dada ciência ao órgão acerca da falha.

II

6. Discute-se aqui como deve ocorrer a comprovação da capacidade técnico-operacional de licitantes. Como é sabido, esse requisito técnico diz respeito à demonstração da existência de aptidão para o desempenho de atividade pertinente com o objeto do certame. Nesse sentido, menciono a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça:

MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACITAÇÃO "TÉCNICO-OPERACIONAL" DA EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA.

- A exigência não é ilegal, se necessária e não excessiva, tendo em vista a natureza da obra a ser contratada, prevalecendo, no caso, o princípio da supremacia do interesse público. Art. 30, da Lei das Licitações.

- A capacitação técnica operacional consiste na exigência de organização empresarial apta ao desempenho de um empreendimento, situação diversa da capacitação técnica pessoal.(...) (REsp 331.215 - SP, Rel. Ministro Luiz Fux, 1ª T., DJ 27/5/2002) (grifei)

7. Quanto à capacidade técnico-operacional de empresas prestadoras de serviços terceirizados, situação objeto destes autos, interessa, primordialmente, avaliar a capacidade da licitante em gerir mão de obra (por exemplo, atividades de seleção de pessoal, setor de pagamentos, almoxarifado, compras, contabilidade, execução e fiscalização dos serviços contratados). A respeito, menciono o seguinte trecho do relatório que acompanha o Acórdão 8.364/2012-2ª Câmara:

71. No que se refere à aferição da capacidade técnico-operacional de empresas que prestam serviços de terceirização, prospera a alegação de que o atributo precípua dessas empresas, que as habilita para executar regularmente tais serviços e que as mantém no mercado é a capacidade de gerir mão de obra, haja vista que os serviços terceirizados são geralmente de baixa complexidade técnica. Por exemplo, essas entidades precisam concentrar esforços para recrutar e capacitar profissionais, alocá-los e realocá-los de acordo com as necessidades contratuais, coordenar os trabalhos, gerir folhas de pagamento, como também observar os diversos direitos e encargos trabalhistas, além das obrigações fiscais. (grifei)

8. Para tratar dessa questão, no âmbito do TCU, foi constituído Grupo de Trabalho com a participação de representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, da Advocacia-Geral da União – AGU, do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Ministério Público Federal.

9. Os trabalhos foram objeto de apreciação pelo TCU mediante o Acórdão 1.214/2013-Plenário, quando se concluiu que:



9.1.12 *seja fixada em edital, como qualificação técnico-operacional, para a contratação de até 40 postos de trabalho, atestado comprovando que a contratada **tenha executado contrato com um mínimo de 20 postos e, para contratos de mais de 40 (quarenta) postos, seja exigido um mínimo de 50%;** (grifei)*

10. Em consonância com esse entendimento, a Instrução Normativa 02/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) – que disciplina a contratação de serviços, continuados ou não – sofreu alteração pela IN 6/2013-SLTI-MPOG, de forma que matéria restou assim regulada:

§ 7º Na contratação de serviços continuados com mais de 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar **que tenha executado contrato com um mínimo de 50% (cinquenta por cento)** do número de postos de trabalho a serem contratados

§ 8º *Quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar **que tenha executado contrato com um mínimo de 20 (vinte) postos.** (grifei)*

11. De se verificar que tanto a redação da parte dispositiva do acórdão quanto da norma infralegal fazem menção a exigência de que tenha sido “executado contrato” com determinados postos de trabalho para a comprovação técnico-operacional dos licitantes. Resta permitida, portanto, a interpretação de que a exigência deveria ser demonstrada em uma única contratação, não se podendo, pois, considerar o somatório dos quantitativos referentes a mais de um atestado. Assim, por exemplo, não caberia aceitar a apresentação de dois atestados referentes a dez postos de trabalho cada um para comprovar experiência com vinte postos de trabalho.

12. Entretanto, o mencionado acórdão não tratou especificamente da possibilidade de comprovação da experiência técnica mediante a soma de atestados. É bem verdade que, de acordo com a tradicional de jurisprudência desta Corte de Contas, em regra, deve haver a permissão de que os requisitos técnicos exigidos em licitações públicas sejam comprovados mediante a apresentação de mais de um atestado.

13. Esse entendimento geral, contudo, não afasta a possibilidade de que a restrição à soma de atestados ocorra quando o objeto licitado assim exigir. A respeito, o TCU manifestou-se mediante o Acórdão 2.150/2008 - Plenário, subitem 9.7.2:

9.7.2. **somente limite o somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional dos editais nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços; [...].** (grifei)

14. Pertinentes também as lições de Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 15ª ed., p. 510):

"A qualificação técnico operacional consiste na execução anterior de objeto similar àquele licitado. Ora, isso significa que a identidade do objeto licitado é que determina a possibilidade ou não de somatório. (...) Muitas vezes a complexidade do objeto deriva de certa dimensão quantitativa. Nesses casos, não terá cabimento o somatório de contratações anteriores."

15. Nas situações de terceirização de mão de obra, como já adiantado, busca-se averiguar a capacidade das licitantes em gerir pessoal. Nesse sentido, o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1.214/2013-Plenário:

64. *Quando se trata de qualificação técnico-operacional, a jurisprudência e a doutrina são*

*pacíficas em admitir que se exija dos licitantes que tenham executado **quantidades mínimas do serviço, de forma a assegurar que elas terão condições de prestar os serviços que estão sendo contratados. Isso porque se entende não ser suficiente para uma empresa demonstrar a capacidade para administrar 100 postos de trabalho, por exemplo, que ela tenha prestado um serviço com apenas 10 postos de trabalho, dada a clara diferença de dimensão entre as duas situações, que envolvem um know-how distinto. Entende-se que avaliação do porte dos serviços que já foram prestados por uma determinada empresa é importante para que a administração se certifique das condições técnicas da empresa para a execução dos serviços que estão sendo contratados.*** (grifei)

16. Sob essa ótica, entendo que admitir a simples soma de atestados não se mostra o procedimento mais adequado para se aferir a capacidade técnico operacional das licitantes. Isso porque se uma empresa apresenta sucessivos contratos com determinados postos de trabalho, ela demonstra ter expertise para executar somente os quantitativos referentes a cada contrato e não ao somatório de todos. Em outras palavras, a demanda por estrutura administrativa dessa empresa está limitada aos serviços exigidos simultaneamente, não havendo que se falar em duplicação dessa capacidade operacional apenas porque determinado objeto executado em um exercício é novamente executado no exercício seguinte.

17. Em suma, não há porque, e aqui divirjo pontualmente da unidade técnica, supor que a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão capacite a empresa automaticamente para a execução de objetos maiores. De forma exemplificativa, a execução sucessiva de dez contratos referentes a dez postos de trabalho cada não necessariamente capacita a empresa para a execução de contratos abrangendo cem postos de trabalho.

18. Não é demais rememorar que a jurisprudência desta Corte, em regra, é conservadora no sentido de que a exigência técnico-operacional se limite a 50% do objeto contratado. Ou seja, caso o objeto seja dimensionado para cem postos de trabalho, as exigências editalícias devem se limitar a cinquenta postos. Desta feita, ao se aceitar a simples soma de atestados, estar-se-á se permitindo que uma empresa com experiência, ainda utilizando do exemplo anterior, em gerenciar dez postos de trabalho assuma um compromisso dez vezes maior com a administração pública.

19. Trata-se, a meu sentir da típica situação em que avalia a experiência em executar determinados quantitativos, de forma que não caberia a consideração de contratações sucessivas como se única fosse. Situação similar foi retratada no voto condutor do Acórdão 2.079/2005-1ª Câmara:

*7. No caso concreto, o objeto licitado **referia-se ao fornecimento de 20.000 (vinte mil) refeições diárias. É razoável supor que o fornecimento de tal quantidade demande capacidade operacional diversa daquela necessária, por exemplo, para o fornecimento de 1000 (mil) refeições. Ou seja, a simples soma de atestados referentes a diversos fornecimentos de menor monta, principalmente se não forem prestados simultaneamente, pode não atender aos interesses da Administração.*** (grifei)

20. Exceção a esse entendimento deve ser feita quanto os diferentes atestados se referem a serviços executados de forma concomitante. Nessa situação, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, é como se os serviços fossem referentes a uma única contratação. Com efeito, se uma empresa executa simultaneamente dez contratos de dez postos de serviços cada, cabe a suposição de que a estrutura física da empresa é compatível com a execução de objetos referentes a cem postos de serviços. Vislumbra-se, inclusive, nessa situação hipotética, maiores exigências operacionais para gerenciar simultaneamente diversos contratos menores em locais diferentes do que gerenciar um único contrato maior (sempre considerando que haja identidade entre o somatório dos objetos desses contratos menores e o objeto desse contrato maior).

21. Nesse sentido, insta mencionar o disposto na Portaria TCU 128/2014, que trata sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU):



Art. 14. Será aceito o somatório de atestados para comprovar a qualificação técnico-operacional e profissional, desde que os contratos que lhes deram origem tenham sido executados de forma concomitante.

Parágrafo único. Somente poderão ser aceitos atestados de capacidade técnica expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, no mínimo, um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser prestado em prazo inferior. (grifei)

22. No caso concreto, os atestados apresentados pela representante indicam o gerenciamento concomitante de 49 postos de vigilância (em cinco contratos distintos), superior ao dobro do que o mínimo de vinte exigido pelo edital. (peça 3, p. 186-195). Assim, de acordo o entendimento antes esposado, tanto a cláusula editalícia que vedava a possibilidade de soma de atestados quanto a conduta do pregoeiro que desclassificou a representante por esse motivo, não se mostraram adequadas.

23. Entretanto, como bem exposto pela unidade técnica, a desclassificação indevida da licitante não caracterizou a prática de ato antieconômico, pois a empresa contratada, depois de negociação, reduziu seu preço a valores materialmente próximos àquele constante da proposta da representante inabilitada.

24. Ademais, como o contrato já se encontra em execução desde 1/8/2014 (peça 6), o interesse público pende para que se permita a continuidade da execução contratual, pois os ônus referentes ao entendimento contrário podem ser superiores aos benefícios decorrentes da retomada do procedimento licitatório.

25. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2387/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.872/2014-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Plenário
3. Interessados: GSI Gestão de Segurança Integrada – Vigilância e Segurança Ltda. (CNPJ 14.534.490/0001-10)
4. Órgão/Entidade: Ministério das Comunicações (vinculador).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Advogado constituído nos autos: André Luís Pinheiro Guimarães - OAB/DF 33.822
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada em face de pregão eletrônico realizado com o objetivo da contratação de serviços de vigilância,

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

- 9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2 dar ciência desta deliberação ao representante e ao Ministério das Comunicações;
- 9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à



Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG).

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2387-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 028.552/2009-1

Natureza(s): Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)

Órgão/Entidade: Governo do Estado do Tocantins (Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado do Tocantins SRHMA/TO; Secretaria da Agricultura, da Pecuária e do Desenvolvimento Agrário – Seagro/TO e Secretaria de Infraestrutura – Seinfra/TO)

Responsável: Cláudio Manoel Barreto Vieira (955.957.837-53);

Interessado: Ministério da Integração Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2009. IRREGULARIDADES NAS OBRAS DA BARRAGEM DO RIO ARRAIAS/TO. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS EM PROCESSO APARTADO. ACÓRDÃO 309/2011-P. MULTA. PEDIDO DE REEXAME DE CLÁUDIO MANOEL BARRETO VIEIRA. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso contra o Acórdão 309/2011-Plenário interposto pelo responsável Cláudio Manoel Barreto Vieira (CPF: 955.957.837-53).

2. Adoto como relatório, com as adequações que entendo pertinentes, a instrução elaborada pela Serur (peça 62):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Cláudio Manoel Barreto – R004 (peça 55) contra o Acórdão 309/2011-Plenário (peça 8, p. 14-15), que rejeitou suas razões de justificativa e lhe aplicou a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, em razão da adoção de índice irregular de reajustamento dos preços do serviço de “concreto compactado a rolo (CCR)”, resultando em superfaturamento.

1.1 A deliberação recorrida foi exarada em apreciação de relatório de auditoria, que teve por objeto as obras de construção da Barragem do Rio Arraias, em Tocantins, no âmbito do Fiscobras 2009 (TC 008.875/2009-5).

1.2 O citado decisum restou prolatado nos seguintes termos (...):

9.6. aplicar aos Srs. Luiz Alberto Osório de Castro, Cláudio Manoel Barreto, Elielma Oliveira Bezerra e Amanda da Rosa Lena, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, § 2º, do Regimento Interno do TCU, multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) em razão da



adoção de índice irregular de reajustamento dos preços do concreto compactado com rolo, ocasionando superfaturamento no pagamento dos serviços;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

(...)

HISTÓRICO

2. Na fase instrutiva originária, a Secex/TO, por meio de levantamento de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2009 (TC 008.875/2009-5), identificou indícios de irregularidades graves nos Contratos 117/2004 e 45/2005, destinatários dos recursos do Convênio 113/2007 (...).

2.1 Dentre as irregularidades identificadas, destacam-se as que oferecem risco de prejuízo à União, quais sejam: contratação com preços acima dos valores de mercado, utilização de BDI excessivo, pagamento por serviços não executados e utilização de índice de reajuste inadequado.

2.2 Diante de tal quadro, a unidade instrutiva, propôs a suspensão cautelar do repasse de recursos para a obra. O Tribunal, contudo, por meio do Acórdão 1.558/2009-TCU-Plenário, entendeu mais prudente realizar preliminarmente a oitiva da Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO) e das empresas contratadas, antes de decidir a respeito da medida acautelatória.

2.4 Todavia, em que pesem as manifestações dos interessados, a unidade instrutiva considerou não saneadas as irregularidades verificadas, mantendo a proposta original de audiência dos responsáveis e de adoção de suspensão cautelar de pagamentos.

2.5 O referido encaminhamento foi agasalhado pelo TCU, a teor do Acórdão 2830/2009-TCU-Plenário (peça 4, p. 7-8). Adicionalmente, ressalva-se que, nesta oportunidade restou vencedora a proposta do relator de formar um processo apartado apenas para a audiência dos responsáveis, tendo em vista que estas medidas “visam apurar as responsabilidades pelas ocorrências, mas não dependem dos trabalhos de fiscalização a serem realizados no âmbito dos contratos em questão” (peça 4, p. 6), determinação esta consubstanciada no item 9.6 do citado decisum.

2.6 Em decorrência deste mandamento, portanto, foi criado o presente processo com a finalidade de examinar as audiências dos responsáveis.

2.7 Promovidas as audiências, o Tribunal decidiu aplicar multa aos Srs. Anízio Costa Pedreira, José Edmar Brito Miranda, Luiz Alberto Osório de Castro, Cláudio Manoel Barreto, Elielma Oliveira Bezerra e Amanda da Rosa Lena, nos termos dos itens 9.4 a 9.6 do Acórdão 309/2011-TCU-Plenário (peça 8, p. 14-15).

2.8 Irresignados, os responsáveis Amanda da Rosa Lena, Anízio Costa Pedreira, Elielma Oliveira Bezerra, José Edmar Brito Miranda e Luiz Alberto Osório de Castro interpuseram recursos contra o Acórdão 309/2011-TCU-Plenário.

2.9 Por meio do Acórdão 1411/2011-TCU-Plenário (peça 15, p. 33), o Tribunal acolheu proposta desta Serur, e: a) conheceu os pedidos de reexame interpostos por Luiz Alberto Osório de Castro, Elielma Oliveira Bezerra e José Edmar Brito Miranda e suspendeu os efeitos dos subitens 9.6 e 9.7 do Acórdão 309/2011 - Plenário, no que concerne aos dois primeiros recorrentes, e dos subitens 9.5 e 9.7 do mesmo aresto, no que se refere ao último recorrente; e b) não conheceu os pedidos de reexame interpostos por Anízio Costa Pedreira e Amanda da Rosa Lena, em face de sua intempestividade e da ausência de fatos novos supervenientes.

2.10 Ato contínuo, foi proposto por esta Secretaria (peças 17-19) e acatado pelo Ministro-Relator (peça 20) o sobrestamento do presente feito até o deslinde do Pedido de Reexame e dos



Embargos interpostos no âmbito do TC 008.875/2009-5, uma vez que a decisão de mérito acerca do fato que ainda se encontrava em discussão naquele processo refletiria sobre este processo.

2.11 Vale ressaltar que em ambos os processos se discute a utilização de índice supostamente inadequado para o reajustamento do item "concreto compactado a rolo (CCR)", o BDI, e sobrepreço do Contrato 117/2004.

2.12 Uma vez julgado os citados expedientes no processo originador, viabilizou-se a apreciação dos recursos interpostos nos presentes autos. O Acórdão 2857/2013-TCU-Plenário, reconhecendo a referida situação, determinou levantar o sobrestamento destes autos, bem como negar provimento aos recursos apresentados por Luiz Alberto Osório de Castro, Elielma Oliveira Bezerra e José Edmar Brito Miranda.

2.13 Ainda contra o Acórdão 309/2011-TCU-Plenário (peça 8, p. 14-15), foi proposto recurso de reconsideração por Cádio Manoel Barreto Vieira (peça 55), tendo sido recebido como pedido de reexame por esta unidade (peças 57 e 58). Motivo este pelo qual se faz necessária a presente análise.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a admissão dos recursos por força do despacho proferido pelo Relator Benjamin Zymler (peça 59), nos termos preliminarmente propostos pela Serur (peças 57-58), reconhecendo-se a incidência de efeito suspensivo à aplicação dos itens 9.6 e 9.7 do acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

Delimitação do objeto do recurso

4. Constitui objeto dos presentes recursos avaliar se:

a) escolha do índice de reajustamento do serviço de “concreto compactado a rolo (CCR)” mostrou-se adequada;

b) a ausência de má-fé na escolha de índice de reajustamento considerado inadequado por este Tribunal é motivo suficiente para afastar a multa cominada ao responsável.

5. Do índice de reajustamento do serviço de “concreto compactado a rolo”

5.1 Em sua exposição, o responsável afirmou que a obra em referência foi avaliada de acordo com sua finalidade principal, qual seja a de perenização das águas do Rio Tocantis, tendo sido utilizado o índice de reajustamento de obras portuárias porque o DNIT deste se utiliza quando trata com barragens.

5.2 Ademais, o insurgente alega que a opção pelo índice de obra portuária também se justificou pela natureza do empreendimento, tendo em vista que, assim como um porto, se caracteriza pela presença de paredes de concreto em contato com água.

5.3 Por fim, expõe ainda não ter realizado o procedimento considerado correto pelo TCU, que implicaria a segregação do serviço expresso na planilha contratual como “concreto compactado a rolo (CCR)” nos itens de concreto compactado a rolo sem cimento e de cimento, para que as citadas parcelas fossem reajustadas pelos índices adequados a cada uma delas.

Análise

5.4 De início, rememora-se que a cominação de multa ao recorrente se deu em razão da utilização de índice irregular de reajustamento dos preços do serviço de “concreto compactado a rolo

- CCR”, item este de elevada materialidade (49,05% do valor total da obra), ocasionando superfaturamento, no bojo da construção da Barragem do rio Arraias.

5.5 Isto porque foi utilizado para o reajustamento do serviço como um todo um índice da Fundação Getúlio Vargas - FGV referente a obras de natureza portuária, mesmo havendo índice específico para obras hídricas, publicados pela mesma instituição, resultando em indevida elevação dos custos do contrato.

5.6 De forma mais detalhada, conforme exposto no Relatório de Auditoria (peça 2, p. 14), o Diretor de Medição e Controle da Superintendência de Construção e Fiscalização do DERTINS, Engenheiro Cláudio Manoel Barreto Vieira e atual recorrente, utilizou como parâmetro a Coluna I do índice de Obras Portuárias – Estruturas e Obras em Concreto Armado para reajustar os preços do CCR, quando existiam índices específicos adequados ao tipo de obra em tela.

5.7 Elucidou a equipe de auditoria, naquela oportunidade, que a FGV mantém pesquisa referente à variação de custos de Obras Hidrelétricas, apresentando índice para concreto compactado a rolo sem cimento à coluna 37, e outro específico para cimento de obras hidrelétricas à coluna 7.

5.8 No intuito de ilustrar o impacto financeiro da escolha indevida do índice, a então Secob-1 (peça 2, p. 14-15) mostrou que a variação do índice irregular utilizado (Obras Portuárias – Est. em Concreto Armado (Coluna 40)), no período compreendido entre dezembro/2003 e dezembro/2008, foi de 48,78%, enquanto os índices corretos variaram 36,61% (coluna 37) e 15,23% (coluna 7).

5.9. Neste sentido, considerando ainda que o insumo de cimento representa, na composição apresentada pela empresa contratada, 21,26% do preço do serviço CCR, obteve-se um índice de reajuste de 32,07% (peça 2, p. 15) para o serviço como um todo pela proporcionalização dos índices de seus componentes vinculados a obra de natureza hidrelétrica, quais sejam: concreto compactado a rolo sem cimento e o próprio insumo de cimento. Índice este que apresenta variação 16,71% inferior ao efetivamente utilizado.

5.10 Some-se a isto, ainda, o fato de que o quantitativo do serviço de CCR foi acrescido em 24%. Tem-se, portanto, que esta alteração nos quantitativos aliada ao reajustamento indevido, alterou a equação econômico-financeira do contrato em desfavor da administração, caracterizando, ainda, a ocorrência de superfaturamento.

5.11 A partir do exposto, considerando que a descrição da obra no projeto básico já contemplava sua utilização para fins de geração de energia elétrica, conforme destacou a Secex-TO (peça 2, p. 14), e havendo índices específicos para obras desta natureza disponibilizados pela FGV, não se reputa escusável a conduta adotada pelo recorrente.

5.12 Em sua argumentação, o responsável tenta justificar sua escolha incorreta afirmando de forma genérica que outra entidade com a qual não possui vínculo qualquer, o DNIT, em circunstâncias desconhecidas também costuma se utilizar de índices de obras portuárias quando trata de barragens. Ora, ainda que esta afirmação restasse comprovada, o erro de outrem não tem o condão de eximir o seu próprio erro.

5.13 Outrossim, o fato de a obra ser constituída, dentre outros elementos, por uma parede de concreto em contato com água não é suficiente para identificá-la como obra portuária. Conforme bem esclareceu o Exmo. Ministro no voto condutor da própria deliberação recorrida (peça 8, p. 8), “a finalidade da obra e o local de implantação não permitem o uso para fins portuários”. Resta cristalino, destarte, que a obra em análise não pode ser conferida natureza portuária e, conseqüentemente, resta afastada também a possibilidade do aproveitamento de índices de obras portuárias ao contrato em apreço.



5.14 Por derradeiro, o responsável tenta afastar sua responsabilidade argumentando que o procedimento tido por correto pela unidade instrutiva implicaria na segregação do serviço de CCR nos seus componentes, concreto compactado a rolo sem cimento e no insumo de cimento, diferentemente da forma agregada em que o serviço aparece na planilha de medição.

5.15 Não merece guarida o argumento do recorrente, uma vez que a simples forma de apresentação dos itens na planilha de medição não pode suplantiar o rigor da boa técnica de apropriação dos insumos de um serviço. Ademais, à semelhança do que fez a unidade técnica (peça 2, p. 14), o cômputo de um índice médio ponderado parece atender aos procedimentos exigidos pelo Tribunal.

5.16 No presente caso, não foi possível vislumbrar razoabilidade na manutenção do índice de reajustamento pactuado, pois não há justificativa plausível para que a obra de construção da barragem possa ser enquadrada como obra portuária, para fins de definição do referido índice.

5.17 Resta evidenciada, portanto, a reprovabilidade da conduta adotada pelo responsável, sendo razoável esperar que tivesse conhecimento da irregularidade cometida, haja vista sua qualidade de engenheiro.

5.18 Em resumo, não há como serem acolhidos os argumentos apresentados.

6. Da ausência de má-fé na escolha do índice de reajustamento para o serviço de “concreto compactado a rolo”

6.1 O engenheiro alega que não houve má-fé na adoção do índice de reajustamento, pedindo, ao final que seja afastada a aplicação da multa, considerando que não se verificou intenção de lesar a Administração.

Análise

6.2 Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente. De outro modo, tal elemento anímico, subjetivo da conduta, deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena.

6.3 Neste sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos.

6.4 Assim, conclui-se que a alegação de ausência de má-fé do responsável não é capaz de afastar a cominação da multa, vez que não é pressuposto de sua aplicação. Ademais, tendo em vista que a manifestação de má-fé não foi expressamente considerada na dosimetria da pena, reputa-se irrelevante o argumento do recorrente.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores sobre os fatos circunstanciados nos autos, conclui-se que não merecem guarida as alegações do recorrente.

7.1 Reexaminando-se a matéria, tem-se que o responsável promoveu o reajustamento do serviço de “concreto compactado a rolo (CCR)” de uma obra de barragem por um índice referente a obras portuárias, mesmo estando disponíveis índices de obra hidrelétrica, categoria em que inequivocamente se encaixa o empreendimento em apreço, haja vista que já foi projetado para geração de energia elétrica.



7.2 *Afastados os argumentos que buscavam elidir a responsabilidade do recorrente, e considerando sua qualificação de engenheiro, resta cristalina a reprovabilidade da conduta adotada, motivo pelo qual se confirma a cominação de multa ao responsável.*

7.3 *No que se refere à arguição de ausência de má-fé, destaca-se que tal elemento anímico não é pressuposto de culpabilidade, podendo, todavia, ser considerado na dosimetria da pena. Entretanto, nos presentes autos, o referido elemento subjetivo sequer foi considerado, o que torna irrelevante o argumento do responsável.*

7.3 *Com base nas conclusões apresentadas, propõe-se o não provimento do recurso interposto contra a aplicação dos itens 9.6 e 9.7 do acórdão recorrido, mantendo a aplicação de multa a Cláudio Manoel Barreto Vieira.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 286 do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*
- b) dar conhecimento às entidades/órgãos interessados e aos recorrentes da deliberação que vier a ser proferida.”*

3. A instrução acima reproduzida contou com anuência do diretor da subunidade técnica que, mediante delegação de competência, encaminhou os autos ao meu gabinete (peça 63).

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de apartado constituído com base no item 9.6 do Acórdão 2.830/2009-Plenário, com vistas a analisar a responsabilidade dos agentes envolvidos nas irregularidades constatadas nas obras da barragem do Rio Arraias, no Estado do Tocantins, que fora objeto de auditoria deste Tribunal no Fiscobras 2009 (TC 008.875/2009-5).

2. Realizadas as audiências dos responsáveis indicados no relatório de auditoria, este Plenário se pronunciou por meio do Acórdão 309/2011, no qual, dentre outras deliberações, decidiu pela aplicação de multa a seis gestores, responsáveis por diversas irregularidades.

3. Após a prolação do citado acórdão, cinco dos seis apenados interpuseram pedidos de reexame, dos quais três foram conhecidos, conferindo efeito suspensivo a alguns itens do acórdão impugnado – os outros dois não foram conhecidos devido a sua intempestividade e à inexistência de fatos novos supervenientes.

4. Quanto ao mérito das alegações recursais, após um período de sobrestamento da análise – decorrente da ausência de julgamento de pedidos de reexame e embargos de declaração interpostos no processo originário (TC 008.875/2009-5), cujas conclusões poderiam influenciar no exame deste processo – o Tribunal, acompanhando a proposição da unidade técnica (peças 21 e 22), negou provimento aos pedidos, restituindo a eficácia plena da decisão recorrida. O julgamento desses recursos se deu no Acórdão 2.857/2013-Plenário.

5. Neste momento processual, trata-se da análise do recurso impetrado pelo único responsável apenado que ainda não o havia feito, o Sr. Cláudio Manoel Barreto Vieira. Mediante Despacho anexado à peça 59, acolhi a petição do requerente na forma de reexame e encaminhei os autos à SecobHidro para as comunicações devidas e, posteriormente, à Serur para exame de mérito.

6. Importa rememorar o motivo da sanção do responsável: aplicação de índice de reajustamento indevido no serviço de concreto compactado a rolo (CCR) – utilizou-se, na obra da barragem, índice aplicável a obras portuárias.



7. Em sua petição, o responsável intenta convencer da pertinência do índice de reajuste utilizado para o serviço, aduzindo que o Dnit utiliza este mesmo índice quando trata de obras de barragens e, ainda, que a obra em questão tem natureza semelhante a de um porto, já que ambas tem paredes de concreto em contato com água. Ele também alega ausência de má fé como suposta causa excludente de sua culpabilidade.

8. Coaduno com o entendimento da unidade técnica no sentido de que não procedem as alegações do recorrente.

9. O fato de o Dnit, supostamente, utilizar índices relativos a obras portuárias para reajustar os preços de serviços referentes à construção de barragens não legitima esta prática. Conforme demonstrado desde o apontamento inicial da irregularidade, no relatório de auditoria, existem índices divulgados pela mesma instituição responsável pelos valores dois quais o contrato se fez valer (a FGV) mais aderentes à natureza da obra em apreço, sendo responsabilidade dos gestores utilizar os parâmetros adequados.

10. Refuta-se também a arguição do recorrente quanto à similaridade das obras portuárias e de barragem. O fato de ambas terem interface entre estruturas de concreto e água não lhes atribui, por si só, similaridade a ponto de justificar a utilização dos mesmos índices para reajustar seus custos de execução. A própria existência de índices distintos para um mesmo serviço quando executado em cada um destes dois tipos de obra comprova as diferenças de características entre elas.

11. Também não merece guarida a alegação de inexistência de má fé. A aplicação de sanção administrativa prescinde de demonstração de má fé ou dolo na conduta do agente. A constatação de intenção do gestor em lesar o erário constituiria fator agravante de sua sanção, podendo eventualmente configurar, inclusive, a transgressão de regras que ultrapassam a esfera administrativa, tais como a prática de ilícitos funcionais – situação que não se vislumbra no caso em apreço.

12. Assim, em consonância com a proposta da Serur, entendo que as alegações do Sr. Cláudio Manoel devem ser rejeitadas, mantendo-se inalterado o teor do Acórdão 309/2011-Plenário.

13. Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2388/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.552/2009-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I Pedido de reexame (Relatório de Auditoria).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Ministério da Integração Nacional;
 - 3.2. Responsável: Cláudio Manoel Barreto Vieira (955.957.837-53);
 - 3.3. Recorrente: Cláudio Manoel Barreto Vieira (955.957.837-53).
4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Tocantins (Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado do Tocantins SRHMA/TO; Secretaria da Agricultura, da Pecuária e do Desenvolvimento Agrário – Seagro/TO e Secretaria de Infraestrutura – Seinfra/TO).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias (SecobHidro).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto por Cláudio Manoel Barreto Vieira contra o Acórdão 309/2011-Plenário, que rejeitou as suas razões de justificativa e lhe aplicou pena de multa,



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

9.1 conhecer do pedido de reexame interposto pelo Sr. Cláudio Manoel Barreto Vieira, com fulcro no art. 286 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2 manter inalterados os termos do Acórdão 309/2011 – TCU – Plenário;

9.3 dar conhecimento deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao recorrente.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2388-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 044.701/2012-8

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Gerência Executiva do Rio de Janeiro – Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

Responsável: Deise Silva de Oliveira (CPF: 756.037.487-53)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO FRAUDULENTA DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO DE EX-SERVIDOR DO INSS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO COMMISSIONADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

1. Adoto como relatório a instrução da unidade técnica:

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em razão do prejuízo causado pela ex-servidora Deise Silva de Oliveira, referente à concessão irregular de benefícios de auxílio-doença. Os fatos ocorreram nas agências da Previdência Social localizadas nos bairros Copacabana e Barra da Tijuca, no município do Rio de Janeiro.

HISTÓRICO

1. As ocorrências que deram a esta TCE foram apuradas pela auditoria da autarquia, nos termos dos relatórios de auditoria acostados à peça 1 (p. 33-209). Verificou-se que a ex-servidora praticou as seguintes condutas que resultaram nas concessões irregulares: a) incluiu informações falsas nos sistemas relativamente a vínculos empregatícios não constantes em carteira de trabalho; b) majorou os salários de contribuição utilizados na Renda Mensal Inicial; c) aceitou documentos nitidamente rasurados sem adotar medidas prévias para confirmação do tempo; e d) não promoveu consultas aos sistemas CNIS, CNIS-CI e CNIS/Remunerações. A auditoria apurou que a então servidora Deise Silva de Oliveira foi a responsável pela habilitação e concessão dos benefícios impugnados.

2. O envolvimento da servidora nas irregularidades culminou com a instauração de processo administrativo disciplinar sob n. 37.367.00448/2003-35. A Comissão de Inquérito emitiu o Relatório



Final, de 17/1/2005, concluindo que a acusada infringiu os seguintes dispositivos legais: artigo 116, incisos I e II e III e 117, incisos IX, combinado com o inciso XIII do art. 132, todos da Lei 8.112/90 (peça 1, p. 355).

3. A Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial da Gerência Executiva do Rio de Janeiro – Centro (peça 6, p. 180-192) concluiu pela responsabilização da ex-servidora Deise Silva de Oliveira solidariamente aos segurados, pelo prejuízo de R\$ 109.534,03, atualizado monetariamente e acrescidos de juros de mora até 30/11/2009 (peça 6, p. 190). A instauração da competente tomada de contas especial ocorreu em 25/7/2011, conforme autorização constante da Portaria 69/INSS/DIROFL, de 8/12/2006 (peça 1, p. 4).

4. Remetidos os autos à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o relatório de auditoria 253733/2012, por meio do qual se confirmou a responsabilização da ex-servidora, solidariamente com os segurados (peça 6, p. 224-228).

5. Após a emissão do certificado de auditoria e do parecer do dirigente de controle interno – ambos com parecer pela irregularidade das contas – bem como do pronunciamento ministerial, o processo foi encaminhado para o Tribunal de Contas da União, para fins de julgamento (peça 6 p. 234- 237).

7. Na instrução inicial no âmbito desta Corte, inserida à peça 7 destes autos eletrônicos, concluiu-se que apenas a ex-servidora Deise Silva de Oliveira deveria figurar no polo passivo da presente TCE. Da citada manifestação é possível extrair toda linha de argumentação que respalda a orientação seguida por esta Unidade Instrutiva no sentido de não promover a citação dos segurados.

*8. Conforme a tese ali exposta, em apertada síntese, a permanência dos segurados na relação processual da tomada de contas especial dependerá da comprovação de que, **seja por dolo ou culpa**, concorreram para a prática do ato fraudulento. Na condição de terceiro desvinculado da Administração e sem o dever legal de prestar contas, a submissão do segurado à jurisdição do TCU exigirá prova de que ele tenha contribuído de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano. Do contrário, a jurisdição do TCU não os alcançará, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92.*

9. Na referida instrução, colheu-se uma série de deliberações nas quais a Corte, ressentindo-se da presença de elementos capazes de atribuir aos segurados efetiva participação na fraude, entendeu por bem excluí-los da relação processual, a exemplo do que se decidiu nos Acórdãos TCU – Plenário 859/2013, 2.369/2013, 2.449/2013, 2.553/2013, 3.038/2013, 3.112/2013 e 3.626/2013.

10. Apurou-se que, por meio do Acórdão 859/2013 – TCU – Plenário, esse Tribunal apreciou ocorrências semelhantes às descritas no caso concreto, tendo decidido naquela assentada pela exclusão de 24 (vinte e quatro) segurados da relação processual, também sob a alegação de ausência de provas capazes de evidenciar o envolvimento deles na fraude (itens 25 a 33 da instrução inserta à peça 7).

11. Dessa forma, não faria sentido determinar a citação dos beneficiários, quando, na análise preliminar, já fosse possível identificar a ausência de provas aptas a demonstrar que eles agiram em conluio com os autores das fraudes, tal como ocorreu no caso vertente. Assim, procedeu-se à citação unicamente da ex-servidora Deise Silva de Oliveira, deixando-se para decidir formalmente sobre a exclusão dos segurados da relação processual para quando da deliberação de mérito.

12. Assim, foi promovida a citação da responsável, por meio do Ofício 2691/2013-TCU/Secex-RJ (peça 11), de 26/11/2013, tendo sido recebido em 4/12/2013 (peça 12). Após ter sido verificada a revelia da ex-servidora (peça 13), foi realizada a instrução de mérito (peça 21), após o que se constatou que a ex-servidora Deise Silva de Oliveira foi citada apenas por parte do débito que lhe é imputado nesta TCE (os responsáveis marcados em negrito no Anexo II – Débitos imputados à



servidora Deise Silva de Oliveira; peça 6, p. 232), sem que fossem incluídos os demais débitos. Desse modo, ante a falha verificada, foi promovida nova citação da ex-servidora em questão por meio do ofício 1028/2014-TCU/Secex-RJ (peça 26), tendo sido incluídos os débitos constantes na anterior. O aviso de recebimento foi datado de 8/5/2014 (peça 27).

13. Ainda no decorrer do processo, verificou-se que a Auditoria Regional apurou a efetiva participação de outros servidores, além Sra. Deise Silva de Oliveira, no processo de concessão e habilitação dos auxílios-reclusão, a saber: Luiz Cláudio Giorno Gomes, Denilson Silva de Oliveira, Maria Bernadete Augusto Clemente, Susi Filgueiras da Costa, Alba Rosângela Martins, Rosângela Maria Lins Bar. Entretanto, a Comissão do PAD não os convocou para prestar esclarecimentos no âmbito do processo disciplinar, ou se o fez, não há elementos nos autos (relatório da Comissão do PAD, Parecer/MPS/CJ/N. 3590/2005 e relatório da Comissão de TCE) que digam respeito às razões que levaram à não responsabilização desses servidores (itens 9 e 10 da peça 14).

14. Assim, tendo em vista que devem figurar no polo passivo da TCE todos aqueles que efetivamente concorreram para a prática do ato danoso, foi proposta diligência, por meio da instrução datada de 13/2/2014, junto à Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro – Centro, com vistas a que o órgão tomador de contas, possivelmente por meio da Comissão de Tomada de Contas Especial (Portaria n. 69/INSS/DIOFL de 08 de dezembro de 2006), esclareça os motivos fáticos e jurídicos que o levaram a não incluir no polo passivo desta TCE servidores com participação comprovada na concessão de benefícios irregulares, conforme os dossiês produzidos pela Auditoria Regional (item 11 da peça 14).

15. Desse modo, foi expedido o Ofício de Diligência 288/2014-TCU/Secex-RJ (peça 16), de 18/2/2014, tendo a resposta sido encaminhada para esta Secretaria por meio do Ofício INSS/GEEXRJ/GAB 197/2014, de 27/2/2014 (peça 19, p. 1), que, por sua vez, aponta para o Despacho 5010/2014, de 25/2/2014, da Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 19, p. 2-3), por meio do qual se afirmou que os referidos servidores não foram incluídos como responsáveis solidários em razão de não ter havido comprovação da responsabilidade no Processo Administrativo Disciplinar e no Parecer da Consultoria Jurídica do MPAS. Adicionou ainda que, em razão de tais servidores não terem sido responsabilizados, também não foram esgotadas as medidas administrativas internas de cobrança para os mesmos, previstas no art. 1º, inciso II, § 3º, da IN 56-TCU, para instauração de tomada de contas especial. Assim, considera-se esclarecido o item objeto da diligência, restando concluir sobre a situação processual da ex-servidora Deise Silva de Oliveira.

EXAME TÉCNICO

16. Na instrução de mérito inserida à peça 21 destes autos eletrônicos, concluiu-se que apenas a ex-servidora Deise Silva de Oliveira deveria figurar no polo passivo da presente TCE, com base nos argumentos já apresentados no decorrer desta instrução.

17. Assim, conforme já comentado, foi promovida a citação da responsável, por meio do Ofício 2691/2013-TCU/Secex-RJ (peça 11), de 26/11/2013, tendo sido recebido em 4/12/2013 (peça 12). Após ter sido verificada a revelia da ex-servidora (peça 13), foi realizada a instrução de mérito (peça 21), após o que se constatou que a ex-servidora Deise Silva de Oliveira foi citada apenas por parte do débito que lhe é imputado nesta TCE (os responsáveis marcados em negrito no Anexo II – Débitos imputados à servidora Deise Silva de Oliveira; peça 6, p. 232), sem que fossem incluídos os demais débitos. Desse modo, ante a falha verificada, foi promovida nova citação da ex-servidora em questão por meio do ofício 1028/2014-TCU/Secex-RJ (peça 26), tendo sido incluídos os débitos constantes na anterior. O aviso de recebimento foi datado de 8/5/2014 (peça 27).

18. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a responsável, sem apresentar alegações nem recolher o débito apurado, pode, assim, ser considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o previsto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.



19. As conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar que se encontra à peça 1 destes autos eletrônicos são suficientes para atribuir à Sra. Deise Silva de Oliveira a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que a apuração de responsabilidade funcional da ex-servidora funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados (p. 355).

20. No que se refere às específicas concessões impugnadas, as condutas ilícitas da responsável foram descritas em relatórios individuais de auditoria, nos termos dos dossiês acostados à peça 1 (p. 33-209).

21. Cabe aqui abrir um parêntese para esclarecer que a proposta de exclusão dos segurados da relação processual não tem o condão de obstaculizar eventual cobrança administrativa e/ou judicial de iniciativa do INSS quanto a valores recebidos indevidamente pelos beneficiários. Explica-se.

22. Exatamente como o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 e a jurisprudência do TCU citada no item 9 desta instrução erijam a demonstração de culpa ou dolo como pressuposto indispensável para que a conduta do particular (estranho à Administração) esteja submetida à jurisdição do TCU, claro está que pode haver casos em que o segurado se beneficiou da fraude sem que dela tivesse conhecimento, ou seja, sem agir de maneira dolosa ou culposa.

23. As inúmeras tomadas de contas especiais resultantes da concessão irregular de benefícios previdenciários revelam que o comportamento dos segurados pode variar em cada caso a depender das provas que forem carreadas aos autos acerca da sua efetiva contribuição para a consecução do ilícito, bem como da circunstância de terem consciência ou não de que o benefício recebido era irregular. Sobre o assunto, convém transcrever as observações insertas na sentença absolutória exarada pelo juízo da 8ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, nos autos da Ação Penal n. 2001.5101513802-3, in verbis (peça 6, p. 14-30, TC 034.248/2013-7):

Investigações realizadas em processos que tramitam nesta Justiça Federal dão conta de que quadrilhas muito bem organizadas atuam na concessão de benefícios fraudulentos em determinados períodos, contando não apenas com a participação de servidores como também de despachantes e até advogados. **Por vezes, os segurados aproveitam-se de tal situação para obter, conscientemente, benefícios a que não fazem jus. Em outras, acreditando terem direito ao benefício, são ludibriados por estas pessoas.**

24. Ressalta-se aqui a situação dos segurados que acreditavam fazer jus ao benefício, muitas vezes iludidos por intermediários (despachantes e advogados) ou até por prepostos do INSS e a estas pessoas confiaram seus documentos, com vistas à obtenção do benefício previdenciário. Em situações como essa, a fraude ocorre no interior da instituição, por meio de lançamentos incorretos nos sistemas informatizados da previdência relacionados a vínculos empregatícios, contagem de tempo de serviço, valores de salários de contribuição, entre outras fraudes que ocasionam pagamento de benefícios aos quais os segurados não têm direito.

25. Nesse quadro, embora o concerto fraudatário envolva servidores da Autarquia e possíveis intermediários, sem que o segurado tenha consciência do ilícito, é inegável que a percepção de valores pagos indevidamente, pois que não preenchidos os pressupostos legais para a concessão do benefício, gera, para o beneficiário, o dever de ressarcir a Previdência Social, sob pena de enriquecimento sem causa, a teor do que dispõe o art. 884 do Código Civil.

26. Em outras palavras, a ausência de elementos que comprovem a participação dos segurados na prática do ato ilícito, quanto a terem agido de má-fé, adulterado documentos ou emitido declarações falsas, por exemplo, é suficiente para retirá-los do polo passivo da TCE, pois sobre eles não incidirá a jurisdição da Corte de Contas, segundo já observado. No entanto, no âmbito administrativo, se houver a constatação de que segurados receberam benefícios que não lhe eram devidos (o que pode ocorrer independentemente de dolo ou culpa), tendo havido ou não a suspensão do pagamento, a decisão do Tribunal pela exclusão desses segurados da relação processual não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que a entidade prejudicada entender como cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa, ou seja, à míngua de fundamento jurídico.



27. Destarte, caso seja ratificado o posicionamento de que os segurados arrolados nesta TCE devem ser excluídos da relação processual, considera-se oportuno comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que a mencionada decisão não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos aos referidos beneficiários, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário (aposentadoria por tempo de serviço).

CONCLUSÃO

28. Considerando que o alcance da jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre terceiros estranhos à Administração Pública depende da comprovação de que tenham agindo com dolo ou culpa. Considerando que, no caso concreto, não há elementos que indiquem cabalmente a participação dos beneficiários no conluio para a prática dos atos fraudulentos apurados pela auditoria interna do INSS. Conclui-se, portanto, que a atribuição de responsabilidade apenas à ex-servidora Deise Silva de Oliveira, com a exclusão dos segurados da relação processual, é medida que melhor se coaduna com os ditames da culpabilidade e dos princípios da racionalidade processual e da efetividade da jurisdição de contas, conforme os argumentos apresentados em ambas instruções, preliminar e de mérito (peças 7 e 21).

29. Diante da revelia da Sra. Deise Silva de Oliveira e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que a responsável seja condenada em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Pertinente, ainda, dada a gravidade da infração cometida pela responsável, propor a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE

30. Entre os benefícios do exame desta Tomada de Contas Especial pode-se mencionar a proposta de imputação de débito e a aplicação de sanções, conforme itens 42.1, 42.2.1 e 42.2.3 do anexo da Portaria - Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da relação processual os segurados Antonio Renato Mota (CPF: 082.420.557-00), Claudio Boaventura Gonçalves (CPF: 037.336.547-06), Eliane Posehetsy da Silva (CPF: 019.237.457-51), Fabiano Ferreira de Toledo (CPF: 006.859.607-30) e João Ferreira de Souza (CPF: 644.802.407-72);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas da Sra. Deise Silva de Oliveira (CPF 756.037.487-53), ex-servidora do INSS, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados aos seguintes segurados:

b.1) Aldecir da Conceição (CPF: 011.618.717-48)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
4/10/2000	1.338,55	Débito
6/10/2000	956,11	Débito
8/11/2000	956,11	Débito
7/12/2000	1.354,48	Débito
8/1/2001	956,11	Débito
7/2/2001	957,00	Débito
7/3/2001	957,00	Débito
6/4/2001	957,00	Débito
9/5/2001	957,00	Débito

b.2) Alexandre Cardoso Rodrigues (CPF: 047.056.517-90)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
20/6/2001	2.567,00	Débito
12/7/2001	956,00	Débito
13/8/2001	956,00	Débito
17/9/2001	956,00	Débito
18/10/2001	956,00	Débito

b.3) Alexandre David dos Santos (CPF: 871.716.277-72)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
3/11/2000	2.571,84	Débito
4/12/2000	1.558,69	Débito
3/1/2001	1.169,02	Débito
2/2/2001	1.170,00	Débito
2/3/2001	1.170,00	Débito
3/4/2001	1.170,00	Débito
3/5/2001	1.170,00	Débito
4/6/2001	1.170,00	Débito

b.4) Alexander de Aquino Peixoto (CPF: 034.351.617-95)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
4/5/2001	494,00	Débito
11/5/2001	592,00	Débito
12/6/2001	592,00	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

11/7/2001	603,00	Débito
10/8/2001	603,00	Débito
13/9/2001	603,00	Débito
10/10/2001	603,00	Débito

b.5) Alexandre Luis Ferreira Pereira (CPF: 045.234.357-74)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
8/5/2001	1.374,00	Débito
6/6/2001	896,00	Débito
5/7/2001	912,00	Débito
6/8/2001	912,00	Débito
6/9/2001	912,00	Débito
4/10/2001	912,00	Débito
7/11/2001	912,00	Débito

b.6) Ana Maria da Silveira e Silva (CPF: 760.314.117-68)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
8/6/2000	1.941,97	Débito
7/7/2000	1.153,19	Débito
7/8/2000	1.153,19	Débito
8/9/2000	1.367,66	Débito
6/10/2000	1.000,15	Débito

b.7) Antonio Capitulino da Silva (CPF: 543.250.137-68)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
31/7/2000	1.220,90	Débito
10/8/2000	797,54	Débito
13/9/2000	797,54	Débito
16/10/2000	797,54	Débito
13/11/2000	797,54	Débito
12/12/2000	1.329,23	Débito
11/1/2001	797,54	Débito
12/2/2001	798,00	Débito
12/3/2001	798,00	Débito
11/4/2001	798,00	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

11/5/2001	798,00	Débito
12/6/2001	798,00	Débito

b.8) Antonio Maria Gonçalves Tinoco (CPF: 867.476.657-91)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
26/6/2001	980,00	Débito
3/7/2001	584,00	Débito
2/8/2001	584,00	Débito
4/9/2001	584,00	Débito
2/10/2001	584,00	Débito
5/11/2001	584,00	Débito

b.9) Antonio Renato Mota (CPF: 082.420.557-00)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
3/5/2001	1.427,00	Débito
4/6/2001	738,00	Débito
3/7/2001	752,00	Débito
3/8/2001	752,00	Débito
4/9/2001	752,00	Débito
2/10/2001	752,00	Débito
5/11/2001	752,00	Débito

b.10) Braz Francisco Grizenti Netto (CPF: 665.708.917-15)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
2/5/2001	792,00	Débito
10/5/2001	643,00	Débito
4/6/2001	643,00	Débito
3/7/2001	657,00	Débito
2/8/2001	657,00	Débito
4/9/2001	657,00	Débito
2/10/2001	657,00	Débito
5/11/2001	657,00	Débito

b.11) Carlos Alberto Alencar da Silva (CPF: 668.304.607-78)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
8/5/2001	645,00	Débito



15/5/2001	1.209,00	Débito
15/6/2001	1.209,00	Débito
13/7/2001	1.282,00	Débito
14/8/2001	1.282,00	Débito
17/9/2001	1.282,00	Débito
15/10/2001	1.282,00	Débito

b.12) Carlos Alberto Alvarez (CPF: 802.700.427-68)

Data do lançamento	Valor	Tipo
30/4/2001	778,00	Débito
7/5/2001	972,00	Débito
5/6/2001	972,00	Débito
4/7/2001	990,00	Débito
3/8/2001	990,00	Débito
6/9/2001	990,00	Débito
3/10/2001	990,00	Débito
6/11/2001	990,00	Débito

b.13) Carlos Alberto Coutinho Lago (CPF: 833.972.567-04)

Data do lançamento	Valor	Tipo
18/5/2001	1.199,00	Débito
8/6/2001	782,00	Débito
5/7/2001	796,00	Débito
6/8/2001	796,00	Débito

b.14) Carlos Alberto Silva Barreiros (CPF: 981.537.577-68)

Data do lançamento	Valor	Tipo
3/5/2001	1.174,00	Débito
8/5/2001	881,00	Débito
7/6/2001	881,00	Débito
6/7/2001	901,00	Débito
7/8/2001	901,00	Débito
17/9/2001	901,00	Débito
5/10/2001	901,00	Débito
8/11/2001	901,00	Débito



b.15) Cassiane Souza Januario (CPF: 082.179.137-06)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
3/5/2001	693,00	Débito
15/5/2001	866,00	Débito
15/6/2001	866,00	Débito
13/7/2001	882,00	Débito
14/8/2001	882,00	Débito
17/9/2001	882,00	Débito
15/10/2001	882,00	Débito

b.16) Claudio Boaventura Gonçalves (CPF: 037.336.547-06)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
27/4/2001	1.107,00	Débito
11/5/2001	1.186,00	Débito
12/6/2001	1.186,00	Débito
11/7/2001	1.208,00	Débito
10/8/2001	1.208,00	Débito
13/9/2001	1.208,00	Débito
10/10/2001	1.208,00	Débito

b.17) Darlene Freire Dos Santos (CPF: 803.303.717-20)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
6/11/2000	1.927,73	Débito
10/11/2000	917,97	Débito
11/12/2000	1.300,45	Débito
10/1/2001	917,97	Débito
9/2/2001	918,00	Débito

b.18) Eliane Augusto Mariano (CPF: 011.548.307-13)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
8/5/2001	1.209,00	Débito
7/6/2001	863,00	Débito
6/7/2001	879,00	Débito
8/8/2001	879,00	Débito
10/9/2001	879,00	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5/10/2001	879,00	Débito
8/11/2001	879,00	Débito

b.19) Eliane Posehetsy da Silva (CPF: 019.237.457-51)

Data do lançamento	Valor	Tipo
17/7/2001	1.112,00	Débito
2/8/2001	561,00	Débito
4/9/2001	561,00	Débito
2/10/2001	561,00	Débito
5/11/2001	561,00	Débito

b.20) Fabiano Ferreira de Toledo (CPF: 006.859.607-30)

Data do lançamento	Valor	Tipo
31/8/2000	1.472,89	Débito
12/9/2000	775,21	Débito
9/10/2000	775,21	Débito
9/11/2000	775,21	Débito
8/12/2000	1.227,41	Débito
9/1/2001	775,21	Débito

b.21) Francisco Severino da Silva (CPF: 842.183.477-00)

Data do lançamento	Valor	Tipo
22/8/2000	1.285,23	Débito
12/9/2000	820,36	Débito
10/10/2000	820,36	Débito
10/11/2000	820,36	Débito
11/12/2000	1.298,90	Débito
10/1/2001	820,36	Débito

b.22) Gerlan Rocha da Silva (CPF: 090.568.197-55)

Data do lançamento	Valor	Tipo
25/4/2001	801,00	Débito
14/5/2001	961,00	Débito
13/6/2001	961,00	Débito
12/7/2001	978,00	Débito
13/8/2001	978,00	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

14/9/2001	978,00	Débito
15/10/2001	978,00	Débito

b.23) Gilvan de Souza (CPF: 004.759.737-20)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
8/6/2000	1.666,60	Débito
11/7/2000	934,68	Débito
8/8/2000	934,68	Débito
11/9/2000	934,68	Débito
9/10/2000	934,68	Débito
9/11/2000	934,68	Débito
8/12/2000	1.635,69	Débito
9/1/2001	934,68	Débito
8/3/2001	935,00	Débito

b.24) Gleir Mauro dos Santos (CPF: 004.730.747-10)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
10/10/2000	719,67	Débito
13/10/2000	981,37	Débito
14/11/2000	981,37	Débito
13/12/2000	1.390,27	Débito
12/1/2001	981,37	Débito
14/2/2001	982,00	Débito
13/3/2001	982,00	Débito

b.25) Henderson Alves da Silva (CPF: 002.648.257-64)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
27/4/2001	1.506,00	Débito
14/5/2001	1.129,00	Débito
15/6/2001	1.129,00	Débito
12/7/2001	1.155,00	Débito
13/8/2001	1.155,00	Débito
14/9/2001	1.155,00	Débito
11/10/2001	1.155,00	Débito

b.26) Isaias Custodio Candido (CPF: 857.076.867-20)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
29/6/2001	988,00	Débito
13/7/2001	546,00	Débito
17/8/2001	546,00	Débito
21/9/2001	546,00	Débito
18/10/2001	546,00	Débito

b.27) Israel Pedro de Melo (CPF: 022.992.577-48)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
30/4/2001	837,00	Débito
4/5/2001	1.046,00	Débito
5/6/2001	1.046,00	Débito
4/7/2001	1.065,00	Débito
3/8/2001	1.065,00	Débito
5/9/2001	1.065,00	Débito
3/10/2001	1.065,00	Débito
6/11/2001	1.065,00	Débito

b.28) Jailson Paulo (CPF: 913.949.457-87)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
4/5/2001	1.539,00	Débito
5/6/2001	796,00	Débito
4/7/2001	811,00	Débito
3/8/2001	811,00	Débito
5/9/2001	811,00	Débito
3/10/2001	811,00	Débito
6/11/2001	811,00	Débito

b.29) Joao Carlos da Silveira (CPF: 001.470.327-09)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
30/4/2001	829,00	Débito
14/5/2001	673,00	Débito
13/6/2001	673,00	Débito
12/7/2001	688,00	Débito
13/8/2001	688,00	Débito



14/9/2001	688,00	Débito
11/10/2001	688,00	Débito

b.30) Joao Ferreira de Souza (CPF: 644.802.407-72)

<i>Data do lançamento</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
30/4/2001	772,00	Débito
9/5/2001	827,00	Débito
8/6/2001	827,00	Débito
9/7/2001	842,00	Débito
8/8/2001	842,00	Débito
11/9/2001	842,00	Débito
8/10/2001	842,00	Débito
9/11/2001	842,00	Débito
10/12/2001	1.542,33	Débito

c) aplicar à Sra. Deise Silva de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

e) tendo em vista a gravidade da infração cometida, aplicar à Sra. Deise Silva de Oliveira a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992.

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

g) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que decisão indicada na alínea “a” acima não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos aos segurados ali referidos (alínea “a”), em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.

2. O Ministério Público junto ao TCU assim se manifestou:

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em razão de irregularidades na concessão de benefícios nas agências localizadas em Copacabana e na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro.



A servidora Deise Silva de Oliveira praticou irregularidades concernentes à inserção de dados falsos nos sistemas utilizados no INSS, majoração de salários de contribuição utilizados na renda mensal inicial, aceitação de documentos rasurados e falta de consulta aos sistemas CNIS, CINS-CI e CNIS/Remunerações.

Após a investigação administrativa, foi instaurada a competente tomada de contas especial, com vistas à obtenção do ressarcimento dos prejuízos causados pela servidora e pelos segurados que receberam indevidamente os benefícios.

No âmbito deste Tribunal, adotadas as medidas saneadoras e após percuente análise do tema, concluiu-se que a citação deveria se restringir à servidora que cometeu as irregularidades, a qual, devidamente notificada, permaneceu silente e foi considerada revel.

Em pareceres uniformes, a Secex-RJ propõe excluir a responsabilidade dos segurados nestes autos e julgar irregulares as contas da Sra. Deise Silva de Oliveira, condenando-a ao ressarcimento dos débitos oriundos dos benefícios indevidamente concedidos e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Adicionalmente, sugere a unidade técnica que a servidora seja inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, consoante art. 60 da Lei 8.443/1992.

Da minha parte, ponho-me de acordo com o encaminhamento sugerido.

A única questão que, a meu ver, merece algumas considerações é a que se refere à responsabilização dos segurados que receberam indevidamente os benefícios objeto de fraude, o que passo a fazer sem maiores delongas, haja vista a minuciosa análise elaborada pela Secex-RJ na peça 7.

De acordo com a unidade técnica, o grande número de processos envolvendo irregularidades na concessão de benefícios do INSS fez com que o tema fosse objeto de análise mais detida, realizada por especialista sênior.

Consoante observei nas diversas decisões mencionadas pela Secex-RJ, a jurisprudência corrente neste Tribunal é no sentido de que a solidariedade quanto a débito oriundo de fraude em benefícios só se estende ao segurado nos casos em que se comprova sua participação. Assim, a jurisdição do Tribunal só alcançará o beneficiário caso exista prova de que ele contribuiu decisivamente e em concurso com o agente público para a concretização do dano. Nesse sentido, tendo em vista a jurisprudência firmada neste Tribunal e em face da inexistência de provas da participação dos beneficiários na fraude perpetrada pela servidora do INSS, alinho-me à proposta da Secex-RJ, de excluir da relação processual os segurados apontados como solidários pela Controladoria-Geral da União (peça 6, p. 230), devendo a Sra. Deise Silva de Oliveira responder sozinha quanto ao dano causado.

Além disso, considerando que o Tribunal, em face da gravidade de condutas como as praticadas pela servidora, tem declarado a inabilitação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança na administração pública, conforme preconiza o art. 60 da Lei 8.443/92, mostra-se pertinente a aplicação da penalidade também nestes autos.

Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela Secex-RJ.

É o relatório.

VOTO



Como visto, trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, em razão de supostas fraudes na concessão de benefícios previdenciários praticadas por ex-servidora da entidade - Sra. Deise Silva de Oliveira.

2. Os benefícios previdenciários impugnados ocorreram em favor de trinta segurados e provocaram prejuízos aos cofres do INSS, em valores atualizados, da ordem de R\$ 400.000,00.

3. Devidamente citada para que apresentasse alegações de defesa ou ressarcisse os prejuízos sofridos pelo INSS, a Sra. Deise Silva de Oliveira optou por permanecer silente. Deve, pois, ser considerada revel, de forma a ser dado prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

4. Quanto aos segurados cujos benefícios foram concedidos irregularmente, não há nos autos elementos indicativos de que tenham de alguma forma concorrido para o cometimento do dano apurado. Assim, diante da falta de evidências de que eles tenham agido de forma culposa ou dolosa, não se vislumbra o preenchimento dos requisitos previstos no art. 71, inciso II, da Constituição Federal para que particulares estejam sujeitos a jurisdição do TCU, qual seja, dar causa a perda extraviou ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

5. Dessa forma, de acordo com jurisprudência do TCU para casos similares (v.g. Acórdãos Plenário 2.449/2013, 2.553/2013, 3.038/2013, 3.112/2013, 3.626/2013, 3.627/2013, 3.628/2013, 1.544/2014, 1.545/2014, 1.858/2014 e 1.975/2014), os segurados não foram chamados a integrar o polo passivo da presente tomada de contas especial.

II

6. Quanto à Sra. Deise Silva de Oliveira, mediante Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar do INSS, verificou-se a prática dos seguintes atos que resultaram na concessão irregular dos benefícios previdenciários objeto destes autos (peça 1, p. 355):

a) incluiu informações falsas nos sistemas relativas a vínculos empregatícios não constantes em carteira de trabalho;

b) majorou indevidamente os salários de contribuição utilizados na Renda Mensal Inicial;

c) aceitou documentos nitidamente rasurados sem adotar medidas prévias para confirmação do tempo de serviço, de vínculo empregatício e valores das remunerações e contribuições;

d) promoveu enquadramentos indevidos de atividade especial;

e) não promoveu consultas ao Cadastro Nacional de Informações Sociais para checar a veracidade dos documentos utilizados para a concessão dos benefícios.

7. A respeito, transcrevo as seguintes constatações efetuadas pela unidade técnica:

*19. As conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar que se encontra à peça 1 destes autos eletrônicos são suficientes para **atribuir à Sra. Deise Silva de Oliveira a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que a apuração de responsabilidade funcional da ex-servidora funda-se em elementos substanciosos quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados** (p. 355).*

20. No que se refere às específicas concessões impugnadas, as condutas ilícitas da responsável foram descritas em relatórios individuais de auditoria, nos termos dos dossiês acostados à peça 1 (p. 33-209). (grifei)

III

8. Feitas essas considerações, alinho-me ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica e endossado pelo Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que a Sra. Deise Silva de Oliveira



Rodrigues deve ser condenada em débito e ter as suas contas julgadas irregulares com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992.

9. Pertinente também a aplicação da pena de multa, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 160.000,00.

10. Em respeito à jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdãos Plenário 1.201/2011, 1.852/2012, 859/2103, 2.299/2013, 2.449/2013, 3.112/2013, 3626/2013, 3627/2013) e tendo em vista a gravidade da infração cometida e o significativo número de benefícios fraudulentos a que a responsável deu causa, cabe ainda a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992, pelo período de oito anos.

11. Diante do exposto, acolho os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2389/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 044.701/2012-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial
3. Responsável: Deise Silva de Oliveira (756.037.487-53);
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do Rio de Janeiro – Instituto Nacional do Seguro Social – INSS
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
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 tomada de contas especial instaurada em razão de fraudes na concessão de benefícios previdenciários,

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

9.1. considerar a Sra. Deise Silva de Oliveira revel para todos os efeitos, dando-se seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas da Sra. Deise Silva de Oliveira, condenando-a ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir da data correspondente até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, em razão dos pagamentos irregulares aos seguintes segurados do INSS:

Aldecir da Conceição (CPF: 011.618.717-48)

Data do lançamento	Valor	Tipo
4/10/2000	1.338,55	Débito
6/10/2000	956,11	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

8/11/2000	956,11	Débito
7/12/2000	1.354,48	Débito
8/1/2001	956,11	Débito
7/2/2001	957,00	Débito
7/3/2001	957,00	Débito
6/4/2001	957,00	Débito
9/5/2001	957,00	Débito

Alexandre Cardoso Rodrigues (CPF: 047.056.517-90)

Data do lançamento	Valor	Tipo
20/6/2001	2.567,00	Débito
12/7/2001	956,00	Débito
13/8/2001	956,00	Débito
17/9/2001	956,00	Débito
18/10/2001	956,00	Débito

Alexandre David dos Santos (CPF: 871.716.277-72)

Data do lançamento	Valor	Tipo
3/11/2000	2.571,84	Débito
4/12/2000	1.558,69	Débito
3/1/2001	1.169,02	Débito
2/2/2001	1.170,00	Débito
2/3/2001	1.170,00	Débito
3/4/2001	1.170,00	Débito
3/5/2001	1.170,00	Débito
4/6/2001	1.170,00	Débito

Alexander de Aquino Peixoto (CPF: 034.351.617-95)

Data do lançamento	Valor	Tipo
4/5/2001	494,00	Débito
11/5/2001	592,00	Débito
12/6/2001	592,00	Débito
11/7/2001	603,00	Débito
10/8/2001	603,00	Débito
13/9/2001	603,00	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

10/10/2001	603,00	Débito

Alexandre Luis Ferreira Pereira (CPF: 045.234.357-74)

Data do lançamento	Valor	Tipo
8/5/2001	1.374,00	Débito
6/6/2001	896,00	Débito
5/7/2001	912,00	Débito
6/8/2001	912,00	Débito
6/9/2001	912,00	Débito
4/10/2001	912,00	Débito
7/11/2001	912,00	Débito

Ana Maria da Silveira e Silva (CPF: 760.314.117-68)

Data do lançamento	Valor	Tipo
8/6/2000	1.941,97	Débito
7/7/2000	1.153,19	Débito
7/8/2000	1.153,19	Débito
8/9/2000	1.367,66	Débito
6/10/2000	1.000,15	Débito

Antonio Capitulino da Silva (CPF: 543.250.137-68)

Data do lançamento	Valor	Tipo
31/7/2000	1.220,90	Débito
10/8/2000	797,54	Débito
13/9/2000	797,54	Débito
16/10/2000	797,54	Débito
13/11/2000	797,54	Débito
12/12/2000	1.329,23	Débito
11/1/2001	797,54	Débito
12/2/2001	798,00	Débito
12/3/2001	798,00	Débito
11/4/2001	798,00	Débito
11/5/2001	798,00	Débito
12/6/2001	798,00	Débito

Antonio Maria Gonçalves Tinoco (CPF: 867.476.657-91)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data do lançamento	Valor	Tipo
26/6/2001	980,00	Débito
3/7/2001	584,00	Débito
2/8/2001	584,00	Débito
4/9/2001	584,00	Débito
2/10/2001	584,00	Débito
5/11/2001	584,00	Débito

Antonio Renato Mota (CPF: 082.420.557-00)

Data do lançamento	Valor	Tipo
3/5/2001	1.427,00	Débito
4/6/2001	738,00	Débito
3/7/2001	752,00	Débito
3/8/2001	752,00	Débito
4/9/2001	752,00	Débito
2/10/2001	752,00	Débito
5/11/2001	752,00	Débito

Braz Francisco Grizenti Netto (CPF: 665.708.917-15)

Data do lançamento	Valor	Tipo
2/5/2001	792,00	Débito
10/5/2001	643,00	Débito
4/6/2001	643,00	Débito
3/7/2001	657,00	Débito
2/8/2001	657,00	Débito
4/9/2001	657,00	Débito
2/10/2001	657,00	Débito
5/11/2001	657,00	Débito

Carlos Alberto Alencar da Silva (CPF: 668.304.607-78)

Data do lançamento	Valor	Tipo
8/5/2001	645,00	Débito
15/5/2001	1.209,00	Débito
15/6/2001	1.209,00	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

13/7/2001	1.282,00	Débito
14/8/2001	1.282,00	Débito
17/9/2001	1.282,00	Débito
15/10/2001	1.282,00	Débito

Carlos Alberto Alvarez (CPF: 802.700.427-68)

Data do lançamento	Valor	Tipo
30/4/2001	778,00	Débito
7/5/2001	972,00	Débito
5/6/2001	972,00	Débito
4/7/2001	990,00	Débito
3/8/2001	990,00	Débito
6/9/2001	990,00	Débito
3/10/2001	990,00	Débito
6/11/2001	990,00	Débito

Carlos Alberto Coutinho Lago (CPF: 833.972.567-04)

Data do lançamento	Valor	Tipo
18/5/2001	1.199,00	Débito
8/6/2001	782,00	Débito
5/7/2001	796,00	Débito
6/8/2001	796,00	Débito

Carlos Alberto Silva Barreiros (CPF: 981.537.577-68)

Data do lançamento	Valor	Tipo
3/5/2001	1.174,00	Débito
8/5/2001	881,00	Débito
7/6/2001	881,00	Débito
6/7/2001	901,00	Débito
7/8/2001	901,00	Débito
17/9/2001	901,00	Débito
5/10/2001	901,00	Débito
8/11/2001	901,00	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Cassiane Souza Januario (CPF: 082.179.137-06)

Data do lançamento	Valor	Tipo
3/5/2001	693,00	Débito
15/5/2001	866,00	Débito
15/6/2001	866,00	Débito
13/7/2001	882,00	Débito
14/8/2001	882,00	Débito
17/9/2001	882,00	Débito
15/10/2001	882,00	Débito

Claudio Boaventura Gonçalves (CPF: 037.336.547-06)

Data do lançamento	Valor	Tipo
27/4/2001	1.107,00	Débito
11/5/2001	1.186,00	Débito
12/6/2001	1.186,00	Débito
11/7/2001	1.208,00	Débito
10/8/2001	1.208,00	Débito
13/9/2001	1.208,00	Débito
10/10/2001	1.208,00	Débito

Darlene Freire Dos Santos (CPF: 803.303.717-20)

Data do lançamento	Valor	Tipo
6/11/2000	1.927,73	Débito
10/11/2000	917,97	Débito
11/12/2000	1.300,45	Débito
10/1/2001	917,97	Débito
9/2/2001	918,00	Débito

Eliane Augusto Mariano (CPF: 011.548.307-13)

Data do lançamento	Valor	Tipo
8/5/2001	1.209,00	Débito
7/6/2001	863,00	Débito
6/7/2001	879,00	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

8/8/2001	879,00	Débito
10/9/2001	879,00	Débito
5/10/2001	879,00	Débito
8/11/2001	879,00	Débito

Eliane Posehetsy da Silva (CPF: 019.237.457-51)

Data do lançamento	Valor	Tipo
17/7/2001	1.112,00	Débito
2/8/2001	561,00	Débito
4/9/2001	561,00	Débito
2/10/2001	561,00	Débito
5/11/2001	561,00	Débito

Fabiano Ferreira de Toledo (CPF: 006.859.607-30)

Data do lançamento	Valor	Tipo
31/8/2000	1.472,89	Débito
12/9/2000	775,21	Débito
9/10/2000	775,21	Débito
9/11/2000	775,21	Débito
8/12/2000	1.227,41	Débito
9/1/2001	775,21	Débito

Francisco Severino da Silva (CPF: 842.183.477-00)

Data do lançamento	Valor	Tipo
22/8/2000	1.285,23	Débito
12/9/2000	820,36	Débito
10/10/2000	820,36	Débito
10/11/2000	820,36	Débito
11/12/2000	1.298,90	Débito
10/1/2001	820,36	Débito

Gerlan Rocha da Silva (CPF: 090.568.197-55)

Data do lançamento	Valor	Tipo


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

25/4/2001	801,00	Débito
14/5/2001	961,00	Débito
13/6/2001	961,00	Débito
12/7/2001	978,00	Débito
13/8/2001	978,00	Débito
14/9/2001	978,00	Débito
15/10/2001	978,00	Débito

Gilvan de Souza (CPF: 004.759.737-20)

Data do lançamento	Valor	Tipo
8/6/2000	1.666,60	Débito
11/7/2000	934,68	Débito
8/8/2000	934,68	Débito
11/9/2000	934,68	Débito
9/10/2000	934,68	Débito
9/11/2000	934,68	Débito
8/12/2000	1.635,69	Débito
9/1/2001	934,68	Débito
8/3/2001	935,00	Débito

Gleir Mauro dos Santos (CPF: 004.730.747-10)

Data do lançamento	Valor	Tipo
10/10/2000	719,67	Débito
13/10/2000	981,37	Débito
14/11/2000	981,37	Débito
13/12/2000	1.390,27	Débito
12/1/2001	981,37	Débito
14/2/2001	982,00	Débito
13/3/2001	982,00	Débito

Henderson Alves da Silva (CPF: 002.648.257-64)

Data do lançamento	Valor	Tipo
27/4/2001	1.506,00	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

14/5/2001	1.129,00	Débito
15/6/2001	1.129,00	Débito
12/7/2001	1.155,00	Débito
13/8/2001	1.155,00	Débito
14/9/2001	1.155,00	Débito
11/10/2001	1.155,00	Débito

Isaias Custodio Candido (CPF: 857.076.867-20)

Data do lançamento	Valor	Tipo
29/6/2001	988,00	Débito
13/7/2001	546,00	Débito
17/8/2001	546,00	Débito
21/9/2001	546,00	Débito
18/10/2001	546,00	Débito

Israel Pedro de Melo (CPF: 022.992.577-48)

Data do lançamento	Valor	Tipo
30/4/2001	837,00	Débito
4/5/2001	1.046,00	Débito
5/6/2001	1.046,00	Débito
4/7/2001	1.065,00	Débito
3/8/2001	1.065,00	Débito
5/9/2001	1.065,00	Débito
3/10/2001	1.065,00	Débito
6/11/2001	1.065,00	Débito

Jailson Paulo (CPF: 913.949.457-87)

Data do lançamento	Valor	Tipo
4/5/2001	1.539,00	Débito
5/6/2001	796,00	Débito
4/7/2001	811,00	Débito
3/8/2001	811,00	Débito
5/9/2001	811,00	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

3/10/2001	811,00	Débito
6/11/2001	811,00	Débito

Joao Carlos da Silveira (CPF: 001.470.327-09)

Data do lançamento	Valor	Tipo
30/4/2001	829,00	Débito
14/5/2001	673,00	Débito
13/6/2001	673,00	Débito
12/7/2001	688,00	Débito
13/8/2001	688,00	Débito
14/9/2001	688,00	Débito
11/10/2001	688,00	Débito

Joao Ferreira de Souza (CPF: 644.802.407-72)

Data do lançamento	Valor	Tipo
30/4/2001	772,00	Débito
9/5/2001	827,00	Débito
8/6/2001	827,00	Débito
9/7/2001	842,00	Débito
8/8/2001	842,00	Débito
11/9/2001	842,00	Débito
8/10/2001	842,00	Débito
9/11/2001	842,00	Débito
10/12/2001	1.542,33	Débito

9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que a responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.4. aplicar à Sra. Deise Silva de Oliveira a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais);

9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que a responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada, quando paga após seu vencimento, monetariamente desde a data de prolação deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;



9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.7. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);

9.8 declarar Sra. Deise Silva de Oliveira inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da Administração Pública pelo período de oito anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2389-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 000.901/2014-8

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Eletrobrás Termonuclear S.A.

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: Alcides José Moraes de Carvalho (OAB/DF 10.886).

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2014. USINA NUCLEAR DE ANGRA III. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES EXARADAS EM ACÓRDÃOS DO TCU. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir o Relatório de Auditoria lavrada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos (peça 22), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 23 e 24).

“1 - APRESENTAÇÃO

Esse relatório trata da auditoria realizada na Usina Nuclear de Angra 3, a terceira usina da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAEA, localizada no município de Angra dos Reis/RJ. As obras estão a cargo da Eletrobrás Termonuclear S.A. (ETN), empresa subsidiária da Eletrobrás, que também é encarregada da operação das Usinas Nucleares de Angra 1 e 2. O empreendimento é integrante do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC), vinculado ao Plano de Trabalho 25.752.0296.5E88.0033.

O empreendimento Angra 3 está estimado em R\$ 14 bilhões, valor R\$ 4 bilhões acima da estimativa inicial. Conta com diversos contratos de grande vulto como fornecimento de equipamentos,



construção civil, montagem eletromecânica, projetos e supervisão de obras. Essa usina segue o mesmo projeto da Usina de Angra 2 com apenas alguns critérios de projeto mais rigorosos, atendendo atualizações de normas de concreto e de segurança nuclear.

Atualmente, o principal contrato em andamento é o NCO-223/83, relativo as obras de construção civil. As obras estão com aproximadamente 55% de execução física e a previsão de conclusão é outubro de 2016, o que significa 30 meses de atraso em relação à previsão original. Diversos equipamentos já foram fornecidos e estão armazenados de forma adequada aguardando montagem. As obras de montagem eletromecânica foram licitadas recentemente e espera-se a assinatura dos contratos nos próximos meses.

Tendo em vista a importância dos contratos de construção civil e montagem eletromecânica para o empreendimento, estes têm sido objeto das últimas fiscalizações.

Desde 2011, o Tribunal monitora o atraso na execução do Contrato NCO-223/83, associado a dificuldades encontradas no processo de licenciamento nuclear junto à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). Esse atraso contribui para a existência de um descompasso entre a execução física e os desembolsos financeiros do contrato, que causa prejuízos irreversíveis e crescentes à ETN, da ordem de milhões, e motivou a determinação desta Corte para que a estatal adotasse providências para eliminá-lo.

Já o controle da contratação da montagem eletromecânica foi iniciado em 2012, quando o procedimento licitatório ainda estava na fase de pré-qualificação, ocasião em que o Edital GAC.T/CN-005/11 foi escopo de auditoria. No ano seguinte, a análise do Edital de Concorrência GAC.T/CN-003/13 foi incluída no âmbito do Fiscobras 2013, resultando em determinações para adequação do orçamento e de cláusulas do edital.

Dado que o Tribunal de Contas da União vem fiscalizando a implantação da Usina Angra 3 desde sua retomada em 2009 e pouco avanço foi observado nos principais contratos em andamento, desde a última fiscalização, optou-se por reduzir o escopo da auditoria à verificação se foram cumpridas as determinações exaradas a partir de fiscalizações anteriores.

Adicionalmente, em função de seu impacto no descompasso físico-financeiro, efetuou-se o levantamento de informações acerca dos aditivos 24, 25, 26 e 27, com vistas a subsidiar auditorias futuras.

Importância socioeconômica

É cediço que o aproveitamento da energia nuclear oferece vantagens estratégicas e estruturantes ao país. Apesar disso, essa alternativa energética vem sendo cada vez mais vista com desconfiança em razão de aspectos negativos relacionados à segurança, ao meio ambiente e ao potencial de uso bélico.

São vantagens incontestes o elevado potencial de geração de empregos e renda, além do desenvolvimento da indústria nacional, em especial durante o período de obras. Entretanto, a decisão sobre o investimento em energia nuclear é hoje pautada pela avaliação de duas variáveis de natureza socioeconômica.

A primeira delas refere-se à matriz energética brasileira. A cada estação seca, o noticiário nacional alarma a população sobre o baixo nível dos reservatórios das usinas hidrelétricas e a possibilidade de aumento da tarifa de energia elétrica, em função da necessidade do uso mais dispendioso das usinas termelétricas. Nesse contexto, a energia nuclear mostra-se importante para diversificação da matriz energética brasileira e propicia melhor garantia de disponibilidade no fornecimento de energia elétrica, uma vez que o aproveitamento nuclear não está sujeito a variações de regimes hidrológicos.

Ademais, apesar de consumir investimentos vultosos para construção de usinas, o custeio de plantas nucleares é considerado baixo. A tarifa é competitiva quando comparada às demais alternativas termelétricas (gás, carvão e biomassa) e tende a se reduzir com o aumento do número de reatores em operação.

Em termos ambientais o balanço entre as vantagens e desvantagens também é controverso. Se por um lado as usinas nucleares apresentem relevantes riscos de contaminação nuclear, por outro, não necessitam de alagamento de grandes áreas como no caso das usinas hidrelétricas e não contribuem para o efeito estufa, como no caso das usinas termelétricas.

A segunda variável relaciona-se com a alta disponibilidade da sua principal matéria prima no território nacional. Segundo dados oficiais da INB - Indústrias Nucleares do Brasil -, disponível em <http://www.inb.gov.br>, o Brasil ocupa a sexta posição no ranking mundial de reservas de urânio, sendo que apenas 25% do território nacional foi objeto de prospecção. O país é um dos doze que dominam o ciclo completo do beneficiamento do urânio, sendo independente no processo de enriquecimento do mineral.

Em meio à polêmica global acerca do fomento ao desenvolvimento de energias limpas em detrimento do uso de combustíveis fósseis e da energia nuclear, o Programa Nuclear Brasileiro permanece sendo uma alternativa que não foi descartada das metas do Governo Federal. O plano prevê a expansão da capacidade nucleoeletrica com a construção de mais quatro reatores, dois no Nordeste e dois no Sudeste. Com isso, o parque nuclear brasileiro passaria a produzir com potência bruta de 7.300 MW até 2030 e teria capacidade para operar por mais 50 anos.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento aos Acórdãos 2.750/2011 e 3.143/2013, ambos do Plenário, realizou-se auditoria na Eletrobrás Termonuclear S.A., no período compreendido entre 27/1/2014 e 7/3/2014.

As razões que motivaram esta auditoria foram:

1- Necessidade de verificação de cumprimento de determinação (Acórdãos 2.401/2012-TCU-Plenário e 2.603/2013-TCU-Plenário); e

2- Licitação em andamento envolvendo contratação de objeto peculiar de elevado valor (R\$ 3 bilhões) em ambiente de limitada competitividade.

2.2 - Visão geral do objeto

A Usina Termonuclear de Angra 3 é uma das três unidades nucleares da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAB, localizada na praia de Itaorna, no município de Angra dos Reis/RJ. Essas três unidades são operadas pela Eletrobrás Termonuclear S.A. (ETN), subsidiária da Eletrobrás, criada em 1997 com a finalidade de operar e construir usinas termonucleares no Brasil. A empresa hoje responde pela geração de aproximadamente 3% da energia elétrica consumida no Brasil.

A usina foi projetada para uma potência bruta de 1.405 MW, podendo gerar 10.900 GWh por ano. Utiliza um reator de água pressurizada de quatro loops, do tipo PWR (Pressurized Water Reactor), projetado pela Siemens/KWU, atual Areva NP. Uma vez em operação, as três usinas do complexo terão uma capacidade de geração de 26.000 GWh por ano.

A Usina Nuclear de Angra 3 funcionará com três circuitos de água independentes, conforme ilustra a Figura 2.2.1, adiante. Apenas o circuito primário estará em contato direto com o combustível nuclear, no caso urânio enriquecido, circulando dentro do vaso de pressão do reator. Nesse circuito

primário a água atingirá a temperatura de 320°C, ainda no estado líquido, a uma pressão 150 vezes superior à pressão atmosférica.

O circuito secundário também será fechado e circulará no gerador de vapor, onde acontecerá a troca de calor por convecção entre o circuito primário e o fluido do circuito secundário. Esse fluido aquecido será transformado em vapor e seguirá até a turbina, movimentando-a. Por sua vez, o eixo da turbina acionará um gerador elétrico.

Somente no circuito terciário é que existirá a troca de fluido com o meio ambiente. Em Angra 3 será utilizada água do mar para condensar o circuito secundário, após a passagem do vapor pela turbina. Dessa forma o circuito terciário, que é aberto, resfriará o circuito secundário e este, por sua vez, resfriará o circuito primário, controlando a temperatura no reator.

O projeto de Angra 3 tem como referência o projeto da Usina de Angra 2. As duas usinas distinguem-se em alguns poucos aspectos, tais como nas fundações, no sistema de instrumentação e controle e em alguns dimensionamentos estruturais que foram ampliados de forma a atender o maior rigor das normas internacionais atuais.

Ao todo serão 53 estruturas em Angra 3, entre edifícios, tomada e descarga de água, poços, eclusas, chaminé, tanques e galerias. Um esquema com a disposição das principais estruturas pode ser visto na Figura 2.2.2. Os edifícios serão divididos em classes de acordo com o nível de segurança nuclear requerido.

Os principais edifícios, associados ao circuito primário, são o UJA (Estruturas Internas do Edifício do Reator), o UJB (Edifício de CONTENÇÃO do Reator) e o UKA (Edifício Auxiliar do Reator). Associados ao circuito secundário, os principais edifícios são o UMA (Edifício do Turbogenerador) e o UBA (Edifício de Controle).

O vaso de pressão e o gerador de pressão são instalados dentro de uma esfera de contenção feita de aço, que, por sua vez, é abrigada em um envoltório de concreto. Essa complexa estrutura forma o edifício do reator, composto pelo UJB (parte externa) e pelo UJA (estruturas internas).

Os principais contratos em andamento referem-se à execução das obras civis e à montagem eletromecânica. O valor atual do Contrato NCO-223/83, referente às obras de construção civil, já em seu aditivo 27, é de R\$ 1.439.074.531,38. O valor da contratação da montagem eletromecânica, resultante do Processo Licitatório GAC.T/CN-003/13, é de R\$ 3.122.011.078,28.

Tanto as obras civis quanto a montagem eletromecânica de uma usina nuclear apresentam peculiaridades que merecem registro.

Na construção civil, de forma não exaustiva, citam-se: as elevadas taxas de armadura, necessárias à obtenção das resistências requeridas; a necessidade de lançamento de concreto resfriado, que tem a sua temperatura de lançamento reduzida para evitar fissuras em estruturas de grandes dimensões (uso de gelo no processo); além do complexo procedimento de flutuação, para correta fixação da esfera metálica de contenção do reator na calota de concreto.

Já na montagem eletromecânica, as principais diferenças com relação a montagem industrial convencional referem-se ao elevado grau de compartimentação observado nos prédios da usina, que dificultam, sobremaneira, a movimentação de equipamentos, pessoal e materiais; ao rigor nas verificações, limpeza, testes e inspeções impostos pelas normas internacionais; e à necessidade de elaboração de documentação e detalhada identificação definitiva de cada serviço finalizado.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras da Usina Termonuclear de Angra 3, no Rio de Janeiro. O escopo da auditoria foi definido em função da relevância dos contratos em andamento, do grau de maturidade da execução e da oportunidade do exame.



A execução do Contrato NCO-223/83, referente às obras civis, está 30 meses atrasada e avançou muito pouco desde o Fiscobras 2013, em razão de dificuldades ainda não superadas com o licenciamento nuclear. Ao longo desse mesmo ano é que as medidas adotadas para solução dos problemas identificados no âmbito dos Fiscobras anteriores começaram a surtir efeitos.

De igual sorte, no que tange o Edital de Concorrência GAC.T/CN-003/13, pouca evolução foi percebida, uma vez que, até o início dos trabalhos do Fiscobras 2014, o processo de licitação ainda não havia sido encerrado e, conseqüentemente, seu objeto não havia sido contratado.

Destarte, a definição do escopo da auditoria foi limitada pela oportunidade de exame. Buscou-se então, prioritariamente, manter o controle concomitante do Contrato NCO-223/83, iniciado em 2009, assim como verificar o resultado do processo licitatório para contratação de serviços de montagem eletromecânica.

Para ambos os casos, o escopo da auditoria foi definido de forma a manter a verificação de cumprimento das determinações exaradas por este Tribunal, em decorrência das auditorias realizadas no âmbito dos Fiscobras de 2012 e 2013, relacionadas ao Contrato NCO-223/83 e ao Edital de Concorrência GAC.T/CN-003/13, além de atender à determinação de controle anual das obras, como disposto no Acórdão 2.750/2011-TCU/Plenário.

Tratam-se dos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 2.401/2012-TCU-Plenário e dos subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 3.238/2012-TCU-Plenário, todos exarados no âmbito do Fiscobras 2012, assim como dos subitens 9.2.1 e 9.3 do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário, por sua vez exarado no âmbito do Fiscobras 2013.

De maneira secundária, buscou-se levantar informações sobre os aditivos firmados de forma a subsidiar a análise de seu impacto na efetividade das medidas adotadas pela ETN para cumprimento de determinações anteriores, assim como auxiliar o planejamento de futuras fiscalizações.

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 administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?*
- 2) O procedimento licitatório foi regular?*
- 3) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?*

2.4 - Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU.

Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- análise documental;*
- conferência de cálculos;*
- observação direta; e*
- entrevistas não estruturadas;*

2.5 - Limitações inerentes à auditoria



As Normas de Auditoria do Tribunal – NAT, aprovadas pela Portaria-TCU 280, de dezembro de 2010, impõem a necessária consignação em relatório das razões de limitações impostas aos trabalhos, nos termos de seu item 135:

"135. As limitações impostas ao trabalho, associadas à metodologia utilizada para abordar as questões de auditoria, à confiabilidade ou à dificuldade na obtenção de dados, assim como as limitações relacionadas ao próprio escopo do trabalho, como áreas ou aspectos não examinados em função de quaisquer restrições, devem ser consignadas no relatório indicando-se as razões e se isso afetou ou pode ter afetado os objetivos, os resultados e as conclusões da auditoria."

Assim, cumpre informar sobre a impossibilidade técnica de manutenção da metodologia aplicada no âmbito do Fiscobras de 2012 para apuração do descompasso físico-financeiro existente no Contrato NCO-223/83.

Essa impossibilidade técnica representou, para este trabalho de fiscalização, limitação da profundidade da investigação, não permitindo concluir acerca da efetividade das medidas adotadas pela ETN.

A metodologia desenvolvida e utilizada pela unidade técnica na ocasião da fiscalização ocorrida em 2012 baseou-se na premissa de que o percentual de execução física do empreendimento deve se aproximar da execução financeira de seus custos diretos.

Então, comparou-se o valor dos custos indiretos até então realizados com os previstos no histograma contratual, para um determinado mês no qual o percentual de custos diretos previstos seria equivalente àquele realizado no mês em análise. A diferença obtida correspondia ao valor desperdiçado.

A metodologia adotada projetava, ainda, o potencial desperdício futuro, estimando os custos diretos e indiretos para um determinado período subsequente, respectivamente, pela média dos custos diretos incorridos e pela previsão de custos indiretos do histograma contratual.

Com isso, uma medida de efetividade seria a comparação dessa projeção com o resultado realizado após a aplicação das medidas mitigadoras adotadas pela ETN.

Ocorre que a reaplicação dessa metodologia na fiscalização em tela encontra limite na forma como o contrato vem sendo aditivado. Os aditivos já firmados trataram predominantemente de custos diretos. Os custos indiretos, por sua vez, serão revistos em novo aditivo contratual, como declarado pelos gestores da ETN nas entrevistas realizadas durante a auditoria, quando então um novo cronograma executivo poderá ser estabelecido, assim como o novo histograma de mão de obra correspondente.

Portanto, enquanto o valor previsto de custos diretos foi aumentado, o valor previsto com custos indiretos praticamente se manteve, o que dá uma falsa visão de que o avanço dos custos diretos seria, agora, até mesmo superior aos avanços dos custos indiretos, caso se reaplicasse a metodologia.

Adicionalmente, registra-se a ocorrência de limitação relacionada ao escopo do trabalho. A análise de adequação do sistema de classificação dos custos diretos e indiretos adotado pela ETN não fez parte do escopo da presente auditoria, tampouco a reclassificação promovida (subitem 3.1.2.3.5, adiante), uma vez que os referidos custos foram objeto de ampla análise desse Tribunal, conforme consta dos autos do TC 013.342/2008-0.

Na ocasião, foi realizada minudente análise no orçamento do Contrato NCO-223/83, com vistas ao aproveitamento do referido ajuste. Após apreciação das manifestações apresentadas por todas as partes interessadas - ETN, AG, MME e Secob -, além das considerações consubstanciadas no Voto Revisor apresentado pelo Ministro José Jorge, as condições para contratação foram determinadas no Acórdão 1.624/2009-TCU-Plenário.



2.6 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **4.561.085.609,66**. Esse valor abrange os contratos de construção civil, R\$ 1.439.074.531,38, incluindo o aditivo 27, e a licitação das obras de montagem eletromecânica, cuja contratação será no valor de R\$ 3.122.011.078,28.

2.7 - Benefícios estimados da fiscalização

Uma vez que o escopo desta auditoria se limitou a verificação de determinações exaradas em função de auditorias anteriores, o principal benefício da presente ação de controle refere-se ao aumento da transparência da gestão.

A título de registro, faz-se à seguir um apanhado dos demais benefícios já percebidos, decorrentes do cumprimento das citadas determinações.

Na determinação exarada no item 9.4 do Acórdão 3.238/2012-TCU-Plenário, o Ministro-Relator recomendou à ETN que condicionasse a adjudicação do contrato resultante do Processo Licitatório GAC.T/CN-003/2013 à aceitação, pela adjudicatária, do menor preço oferecido entre os lances, à semelhança do procedimento preconizado no art. 4º, inciso XVII, da Lei do Pregão.

Verificou-se que a ETN cumpriu a indigitada determinação, o que resultou em uma redução de R\$ 181.562,63 no preço máximo do processo licitatório para contratação da montagem eletromecânica. Tal monta caracteriza efetivo benefício financeiro da ação de controle, nos termos da Portaria-Segecex 10/2012, e cuja memória de cálculo consta do item 8.3, ao final deste relatório.

Além disso, no Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário, foram determinadas à ETN providências para correção de cláusulas do Edital de Concorrência GAC.T/CN-003/2013. Tais correções foram realizadas pela estatal e consubstanciam benefícios qualitativos da ação de controle, uma vez que aperfeiçoam a gestão de riscos do contrato decorrente do processo licitatório e aumentam a transparência da gestão.

No que se refere às medidas adotadas pela ETN para redução do descompasso físico-financeiro identificado no Contrato NCO-223/83, devido às limitações relatadas no item 2.5, *supra*, não foi viável a caracterização do benefício da ação de controle (tanto quantitativo quanto qualitativo), nos termos da Portaria-Segecex 10/2012.

Em que pese tais medidas visarem a redução do descompasso físico-financeiro do contrato de obras civis, inclusive de forma retroativa, o impacto só poderá ser avaliado após a assinatura do termo aditivo de complementação de custos indiretos, ora em negociação. O referido termo aditivo pode alterar a relação entre custos diretos e indiretos do contrato e, consequentemente, o impacto da economia até então percebida, conforme será detalhado no item 3.1.2.3 do presente relatório.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

No exame do cumprimento das determinações exaradas nos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 2.401/2012-TCU-Plenário, cuja continuidade foi determinada nos termos dos subitens 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário, constatou-se que medidas saneadoras foram adotadas, porém,



não foi possível concluir ainda sobre sua efetividade e, consequentemente, pelo cumprimento efetivo das respectivas determinações.

O item 9.1 do Acórdão 2.401/2012-TCU-Plenário determinou à ETN providências para mitigar os potenciais prejuízos decorrentes do descompasso entre a execução física e a financeira, observados no Contrato NCO-223/83 (obras civis), enquanto o item 9.2 determinou à CNEN providências para adequação de seu quadro funcional, com vistas a atender às crescentes demandas do licenciamento nuclear das obras civis de Angra 3, também relacionadas ao contrato NCO-223/83, conforme transcrição abaixo.

"9.1. determinar à Eletrobrás Termonuclear S.A. que adote as medidas cabíveis com o fito de mitigar ao máximo a incidência de custos indiretos advindos dos atrasos na execução da obra, abstendo-se de alocar recursos desnecessários ao patamar de execução das obras;

9.2. determinar à Comissão Nacional de Energia Nuclear que envide esforços no sentido de prover o seu quadro funcional com os profissionais necessários ao desempenho de seu mister, inclusive por intermédio de gestões junto ao MPOG;"

No exame do cumprimento dessas determinações, realizado no âmbito do Fiscobras 2013, não foi possível concluir sobre a efetividade das medidas adotadas, o que motivou nova determinação de verificação, nos termos dos itens 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário, igualmente abaixo transcritos.

"9.3. determinar à SecobEnergia que:

(...) 9.3.2. mantenha, na próxima auditoria a ser realizada no empreendimento, verificação da efetividade das medidas saneadoras promovidas pela Eletrobras Termonuclear S.A. para mitigação dos custos desnecessários relacionados ao descompasso entre a execução física e o cronograma de desembolso previsto para o Contrato NCO-223/83;

9.3.3. mantenha, na próxima auditoria a ser realizada no empreendimento, a verificação da efetividade da medida pactuada entre a Eletrobras Termonuclear S.A. e a Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN, de contratação de consultoria independente para auxílio no processo de licenciamento nuclear;"

Com base nas informações levantadas na presente auditoria não foi possível, novamente, concluir sobre a efetividade das medidas adotadas. Em que pese os esforços empreendidos, tanto pela ETN quanto pela CNEN, não se pode concluir ainda pelo cumprimento efetivo das respectivas determinações.

Verificou-se que a medida pactuada entre a ETN e a CNEN - contratação de consultoria independente para auxílio no processo de licenciamento nuclear -, já produz efeitos, porém, não se pode concluir sobre sua efetividade na diminuição do atraso da obra. No ano 2013, o volume de concretagem das estruturas civis de Angra 3 mostrou-se ainda abaixo do nível planejado.

Nas fiscalizações anteriores, verificou-se no Contrato NCO-223/83 (obras civis), atrasos significativos no cronograma, além de um avanço maior das despesas indiretas em relação às despesas diretas, o que ocasionou o indigitado descompasso entre a execução financeira do contrato e sua execução física.

A medida de maior impacto adotada pela ETN para sanar o desperdício financeiro decorrente, visou reduzir o ritmo de gastos com despesas indiretas, buscando adequar tais dispêndios ao ritmo de execução de serviços diretos. Porém, com base nas informações levantadas, considera-se prematuro concluir sobre a efetividade das referidas medidas e, consequentemente, pelo cumprimento efetivo da determinação.

O valor atualizado do contrato é de R\$ 1,44 bilhão (considerando o termo aditivo 27, em vias de ser assinado). Por meio das planilhas de apuração financeira fornecidas pela ETN (evidência 01), constatou-se que até janeiro de 2014, já haviam sido gastos 59% do valor total (R\$ 837,6 milhões), sendo 50% do valor previsto para custos diretos (R\$ 481,6 milhões) e 78% do valor previsto para custos indiretos (R\$ 343,1 milhões) e mais R\$ 12,9 milhões com outras despesas (consultoria internacional).

Observa-se que a execução financeira de 50% dos custos diretos está bastante descompassada dos 78% de execução financeira de custos indiretos. Uma vez que, conforme a previsão de gastos inicial do contrato, para uma execução física próxima de 50%, planejava-se um gasto indireto de R\$ 164,3 milhões (setembro de 2011), porém já foram gastos R\$ 343 milhões (janeiro de 2014), o que caracteriza um desperdício da ordem de R\$ 178,7 milhões de gastos indiretos.

Uma análise mais detida das planilhas de apuração financeira demonstrou que esse desperdício vem diminuindo na proporção que medidas mitigadoras passaram a ser tomadas pela ETN. Apesar dessa tendência positiva, considera-se prematuro concluir sobre a efetividade das medidas adotadas e, conseqüentemente, pelo cumprimento efetivo das respectivas determinações.

Passa-se então a um breve histórico processual e ao detalhamento das medidas adotadas, com suas respectivas análises.

3.1.2.1 - Histórico Processual

No relatório de auditoria do Fiscobras 2011 (TC 009.944/2011-7, peça 42), entre outros achados, foi identificado atraso na execução da obra, uma vez que essa apresentava avanço físico abaixo do cronograma previsto. Além disso, também foi identificado o indício de existência de um descompasso entre o avanço físico e a execução financeira do contrato para o mesmo período. A principal causa apontada para o referido atraso relacionava-se a dificuldades de licenciamento nuclear junto à CNEN.

No âmbito do Fiscobras 2012 (TC 012.296/2012-0), ao se revisitar a questão, ficou constatado que no mês de março de 2012 os custos indiretos acumulados estavam em R\$ 253 milhões e os custos diretos em R\$ 181 milhões, demonstrando uma relação de 58% contra 42% entre custos indiretos e diretos, enquanto a relação prevista no histograma contratual seria de 35% contra 65%.

Assim, estimou-se um desperdício de recursos com custos indiretos da ordem de R\$ 114 milhões (9% do valor total do contrato), que correspondia à diferença entre o custo indireto real (R\$ 253 milhões) e o custo indireto previsto para o percentual de execução da obra (R\$ 139 milhões). Além disso, a equipe projetou para os doze meses subsequentes um potencial aumento de até R\$ 48,8 milhões desse desperdício, caso nenhuma medida corretiva fosse tomada.

O relatório de auditoria 459/2012 (TC 012.296/2012-0, peça 32) concluiu que o descompasso entre os desembolsos e a execução física do empreendimento ocorreu em decorrência da combinação do critério de medição adotado no contrato e o atraso no cronograma da obra.

O que se constatou à época, quanto ao critério de medição - cláusula contratual ainda vigente - é que a ETN remunera a contratada pela disponibilização de recursos indiretos, sem correlação com a produção de serviços. Já os serviços diretos são medidos segundo um critério de preço unitário, ou seja, à medida que o serviço é executado, ocorre o pagamento respectivo.

Por exemplo, no caso de mão de obra indireta (MOI), a ETN reembolsa a contratada de acordo com a comprovação de que todo o pessoal disposto no histograma de MOI tenha sido alocado na obra. Assim, mês a mês, a ETN paga todo o valor relativo à MOI, ainda que a execução de serviços diretos tenha sido irrisória. É o que se chama de "pagamento por permanência", pois, basta os



profissionais estarem disponíveis para que o serviço seja remunerado, independentemente de efetivo labor.

Quanto ao atraso no cronograma da obra, foram apontadas quatro causas: i) mobilização insuficiente, retrabalhos e falhas de logísticas da contratada; ii) atraso na emissão das licenças de construção pela CNEN; iii) demora na conclusão dos projetos executivos; e iv) casos fortuitos (greves e chuvas além do previsto).

Em que pese as parcelas de responsabilidade pelo atraso atribuídas à contratada, à CNEN e aos casos fortuitos, o relatório de auditoria 459/2012 (TC 012.296/2012-0, peça 32, p. 17) consignou que a maior parcela deveria ser atribuída à própria ETN, uma vez que as solicitações das licenças, mediante a apresentação dos documentos necessários, não foram feitas em tempo hábil.

Retoma-se que nos termos do Acórdão 2.401/2012-TCU-Plenário, foi determinado à ETN que adotasse providências para mitigar os potenciais prejuízos decorrentes do descompasso entre a execução física e a financeira, e que a CNEN envidasse esforços no sentido de prover o seu quadro funcional com os profissionais necessários ao desempenho de seu mister, inclusive por intermédio de gestões junto ao MPOG. Além disso, foi determinado que a SecobEnergia avaliasse as medidas adotadas no próximo trabalho a ser realizado nas obras de Angra3.

Por conseguinte, as medidas adotadas foram verificadas na auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2013 (TC 009.439/2013-7), quando se apurou que a ETN negociou com a Construtora Andrade Gutierrez (AG) a redução dos quantitativos previstos de mão de obra indireta, o que representaria cerca de 10% de abatimento financeiro nos custos indiretos previstos para o último trimestre de 2012 (mais detalhes no subitem 3.1.2.3.2, adiante).

Ainda em 2013, a equipe observou indícios de que o descompasso físico-financeiro tendia a uma redução, porém, a plena efetividade dessa medida não pode ser comprovada em função do reduzido período de aplicação das medidas saneadoras, dos novos aditivos contratuais que foram firmados e da alteração da sistemática de classificação de custos diretos e indiretos relativos à administração local.

Na oportunidade, verificou-se, também, que os esforços da CNEN junto ao MPOG não lograram qualquer êxito para adequação de seu quadro funcional em tempo hábil para agilizar o processo de licenciamento nuclear de Angra 3.

De tal forma, apurou-se que a CNEN e a ETN se articularam para o desenvolvimento de ações conjuntas que agilizassem o processo de licenciamento de Angra 3, com vistas ao cumprimento da determinação exarada no Acórdão 2.401/2012-TCU-Plenário. A solução encontrada para mitigação deste problema foi à contratação, pela ETN, de um verificador independente dos cálculos estruturais antes de sua submissão à apreciação e homologação da CNEN.

Por fim, o Ministro-Relator acatou a proposta da unidade técnica e determinou a verificação de efetividade das medidas saneadoras promovidas pela ETN para mitigação dos custos desnecessários relacionados ao descompasso entre a execução física e o cronograma de desembolso previsto para o Contrato NCO- 223/83, assim como da medida pactuada entre a ETN e a CNEN para auxílio do processo de licenciamento nuclear, nos termos dos itens 9.3.1 e 9.3.2, do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário.

Uma vez resgatados os principais eventos processuais, passa-se ao relato das principais medidas tomadas pela ETN e pela CNEN, com vistas ao cumprimento das determinações dessa Corte de Contas, assim como de outros fatos que, igualmente, contribuíram para mitigação dos custos desnecessários observados no Contrato NCO-223/83.

3.1.2.2 - Dificuldades com o licenciamento Nuclear

Dada a sua relevância, cumpre apresentar contextualização acerca do histórico dos procedimentos realizados entre a ETN e a CNEN, com vistas à obtenção do licenciamento nuclear.

As primeiras providências para o licenciamento nuclear da Usina Termonuclear de Angra 3 remontam ao ano de 2003, quando foi definido o marco regulatório para o licenciamento do empreendimento. Nessa época, a CNEN manifestou-se acerca do Relatório Preliminar de Análise de Segurança (RPAS) entregue pela ETN, que é o documento básico para o licenciamento nuclear. O RPAS de Angra 3 foi desenvolvido tendo por base o Relatório Final de Análise de Segurança de Angra 2 e incorporou as modificações implementadas naquela usina que, atualmente, está em funcionamento.

Segundo a CNEN, aquele RPAS estava desatualizado, e havia a necessidade de incorporar a ele as mudanças de projeto relativas às diferenças existentes no projeto de Angra 3 (fundações, por exemplo), às novas normas internacionais de segurança nuclear e às novas normas técnicas de concretagem (aumento do recobrimento).

A atualização do RPAS demandaria um grande volume cálculos além da alteração de diversas plantas de projeto, o que comprometeria o cronograma inicialmente previsto para obra. Sendo assim, definiu-se que, excepcionalmente, o licenciamento do empreendimento não se daria de forma integral, tal qual ocorrido em Angra 2 e previsto, inicialmente, para Angra 3, mas por meio de licenças parciais de construção.

Essa nova sistemática estabelecia que a concretagem das estruturas relacionadas à segurança nuclear das unidades (classes 1 e 2A) só poderia ser iniciada após a emissão de autorizações específicas pela CNEN. Com isso, caberia à ETN encaminhar para análise da CNEN, lotes de projetos atualizados para cada elevação das estruturas a serem concretadas.

As autorizações, por sua vez, estariam condicionadas à avaliação da documentação relativa ao projeto civil dos elementos estruturais a serem executados na obra. Foi acordada entre a CNEN e a ETN uma antecedência mínima de 90 dias entre o envio das memórias de cálculo e projetos pela ETN e sua liberação pela CNEN.

No período compreendido entre o final de 2009, quando a obra foi efetivamente retomada, e março de 2011, a ETN apresentou dificuldades em viabilizar a entrega dos projetos atualizados à CNEN para obtenção de licenças. Essa dificuldade só foi superada depois da contratação de empresa especializada para apoio ao desenvolvimento de projetos do pacote civil, o que ocorreu apenas a partir de março de 2011.

Todavia, a análise realizada na auditoria do Fiscobras 2012 (TC 012.296/2012-0, peça 32, p. 22) concluiu que a tendência era de que a CNEN passasse a se tornar o elemento crítico dos atrasos, posto que a ETN estava conseguindo aumentar o volume de solicitações e a CNEN informou que não possuía recursos suficientes para atender a essa demanda crescente.

A estagnação do programa nuclear brasileiro ao longo das últimas décadas resultou em uma conjuntura na qual a CNEN contava apenas com um único servidor remanescente, com especialidade na análise estrutural necessária ao processo de licenciamento nuclear.

Nesse ponto será abordada a medida acordada pelas partes envolvidas para agilizar o licenciamento nuclear de Angra 3 (contratação de um verificador independente), e a respectiva análise dos resultados obtidos.

3.1.2.2.1 - Contratação do Verificador Independente



Conforme informa a CNEN no Ofício 4/2014/CNEN/AUDITORIA-PRESIDÊNCIA (evidência 02), a contratação de um verificador independente e a constituição de grupo de trabalho com a função de apoio ao processo decisório resultou em maior suporte às atividades de licenciamento.

Essa nova sistemática de licenciamento foi acordada com a ETN e o Ministério das Minas e Energia em abril de 2013 e vem sendo aplicada em todas as estruturas submetidas à homologação da CNEN desde então, inclusive àquelas cujas análises encontravam-se em andamento.

Foram estabelecidos os requisitos aplicáveis às verificações independentes, além de avaliados a qualificação dos executores escolhidos e os resultados obtidos.

A ETN propôs as indicações do Dr. Andrés Halbritter para verificação independente das estruturas do Edifício do Reator (UJA/UJB/UJE/UJF) e da empresa EGT Engenharia para os demais prédios, cujas qualificações foram analisadas e aprovadas pela CNEN.

O Dr. Halbritter participou do projeto de Angra 2 e hoje atua como consultor do projeto civil das Usinas Okiluoto (Finlândia), Flamanville (França) e Taishan (China), enquanto que a EGT Engenharia é uma empresa que executa projetos de complexidade similar ao projeto de Angra 3 e recentemente foi contratada também pela Marinha Brasileira para emitir parecer sobre uma estrutura civil com requisitos de segurança nuclear.

3.1.2.2.2 - Análise

As edificações da Usina de Angra 3 demandam 195.051 m³ de concreto. Desses, 127.206 m³ referem-se a estruturas de classe 1 ou 2A, que requerem licenciamento nuclear, ou seja, autorização de concretagem pela CNEN. O Gráfico 3.1.1, ao final deste achado, revela a situação atual da concretagem das principais estruturas civis de Angra 3. Apenas o Edifício da Turbina (UMA) encontra-se totalmente concretado, enquanto o Edifício do Reator (UJA/UJB) e o Edifício de Controle (UBA), componentes do caminho crítico do empreendimento, encontram-se ainda distantes do fim da concretagem.

O Gráfico 3.1.2 demonstra a evolução do processo de concretagem dessas estruturas, de 2012 a 2013, refletindo, assim, a efetividade das medidas até hoje adotadas para aprimoramento do processo de licenciamento nuclear.

O gráfico revela um salto no volume autorizado para concretagem na Ordem de Serviço 03/12, seguido de uma estagnação, já a partir da OS seguinte, quando o volume autorizado para concretagem manteve-se na faixa entre 80.000 m³ e 85.000 m³ até o final de 2013.

A partir das diferenças entre os volumes concretados acumulados em cada Ordem de Serviço (OS), observa-se que a média de volume concretado por OS subiu de aproximadamente 4.500 m³ em 2012 para cerca de 5.000 m³ em 2013, consumindo, assim, praticamente todo o estoque de estruturas licenciadas disponível.

Os volumes em projeto na ETN, que vinham diminuindo até o início da verificação independente, sofreram uma inversão causada pelo retorno dos projetos do UJA para apreciação do verificador independente, justamente num momento crítico, quando a CNEN acumulava um grande volume de licenças pendentes de análise.

Contudo, na avaliação da CNEN (evidência 02), o processo tem sido conduzido de forma satisfatória, tanto nos aspectos de qualidade quanto no que tange aos prazos de conclusão de cada etapa.

Já os gestores da ETN, em resposta a ofício de requisição, destacaram que a nova sistemática, inicialmente, não trouxe efeitos positivos (evidência 03). Bastante esforço foi despendido até que todos os novos atores se familiarizassem com o processo. A assertiva é justificada pela constatação de que nenhuma autorização de concretagem foi concedida entre janeiro e julho de 2013 (evidência 04). Os

projetos das elevações faltantes do UJA foram devolvidos à ETN para apreciação da verificação independente, o que comprometeu a possibilidade de programação de OS com maior volume de concretagem.

Porém, os gestores da ETN reconhecem que, embora ainda aquém do desejável, o processo de licenciamento vem, paulatinamente, proporcionando melhoria da situação em termos de normalidade e previsibilidade, e registram expectativa positiva quanto ao término do processo de licenciamento nuclear das estruturas civis, ainda em 2014.

Segundo informado em entrevista, os gestores da ETN estimam que, até o final do ano, deverá ser alcançada a concretagem de 100.000 m³ dos 127.206 m³ que requerem autorização da CNEN. Para isso, contam com um volume já autorizado de cerca de 11.000 m³ (4.000 m³ programados na OS 01/14, vigente), 6.000 m³ já encaminhados à CNEN (autorização estimada para 28/02/2014) e outros 12.000 m³ que seriam enviados até maio de 2014. A estatal pretende ter 100% das autorizações encaminhadas à CNEN até agosto de 2014.

Com essa programação, ter-se-ia todo o Edifício de Controle (UBA) e as estruturas internas do Edifício do Reator (UJA), elementos do caminho crítico do empreendimento, disponíveis para execução. Finalizado o UJA, retomar-se-ia a execução do Prédio do Reator (UJB), em 2015, uma vez que este requer a finalização do primeiro.

Tem-se, então, que embora o aumento do ritmo das autorizações de concretagem ainda não tenha se confirmado numericamente, há uma tendência positiva de que o trabalho do verificador independente agilize os trâmites necessários ao licenciamento nuclear do empreendimento.

3.1.2.3 - Descompasso físico-financeiro

Do item 3.1.2.3.1 ao item 3.1.2.3.4, seguem relatadas as medidas adotadas pela ETN para reduzir o descompasso físico-financeiro do Contrato NCO-223/83. Já as ocorrências descritas nos itens 3.1.2.3.5 e 3.1.2.3.6 não configuram medidas adotadas com o fito específico de sanear o referido descompasso, porém, têm o condão de afetá-lo e, por isso, serão igualmente relatadas. No item 3.1.2.3.7 serão apresentadas algumas considerações acerca do critério de medição de custos indiretos, vigente no Contrato NCO-223/83, como justificativa do encaminhamento que será proposto. Ao final, o efeito combinado e individual de todos os itens relatados será analisado.

3.1.2.3.1 - Planejamento das Ordens de Serviço (OS) considerando apenas as estruturas efetivamente liberadas pela CNEN

Nas ordens de serviço programadas de janeiro de 2010 a setembro de 2012, a ETN incluiu estruturas que ainda não possuíam licença da CNEN, na expectativa de liberação das licenças em tempo hábil para execução dos serviços. Dessa forma pretendia-se minimizar impactos no cronograma do contrato.

Ocorreu que as datas programadas de emissão das licenças por vezes foram prorrogadas em função da quantidade de revisões requeridas. Isso dilatava os prazos de licenciamento, frustrando a execução de algumas das estruturas incluídas nas OS e, conseqüentemente, impactava o cronograma de execução.

Somente a partir da OS 04/12, em outubro de 2012, a ETN alterou a estratégia e optou por incluir nas OS apenas as estruturas já licenciadas, com exceções apenas para os prédios do reator - UJA, que são caminho crítico da obra. Essa medida, por um lado inibiu a possibilidade de aceleração do ritmo da execução, mas por outro reduziu a mobilização de recursos que ficariam improdutivos.

3.1.2.3.2 - Redução do efetivo de Mão de Obra Indireta (MOI)



Por meio da carta P-350/12 (TC 012.296/2012-0, peça 54), a ETN informou a esta Corte sobre as providências adotadas para cumprimento da determinação exarada no Acórdão 2.401/2012-TCU-Plenário.

Noticiou a estatal que desde o término dos trabalhos de fiscalização e de forma concomitante ao acórdão, instruiu oficialmente a contratada para que desse início às providências para a redução dos custos indiretos incidentes sobre as obras, tanto relacionados à mão de obra indireta alocada no gerenciamento e administração local da obra, quanto às despesas indiretas associadas à mão de obra total (operação do canteiro, equipamentos de apoio, despesas de viagens, consultoria internacional, ferramentas, alojamentos, transportes de pessoal e alimentação).

As negociações conduzidas junto à contratada resultaram na OS 04/12, vigente para o quarto trimestre de 2012 (outubro-dezembro/2012), na qual o efetivo de mão de obra indireta foi reduzido em cerca de 40 profissionais e o efetivo de mão de obra direta, em pelo menos 640 profissionais.

Como consequência, informa a estatal que foram obtidos não só a redução de custos com salários do excedente de MOI, mas a redução das despesas indiretas associadas a cerca de 700 profissionais de MOI e MOD.

3.1.2.3.3 - Glosa de "Massa Salarial"

A ETN aplicou ao contrato o conceito de massa salarial, definido como o somatório do quantitativo de profissionais de MOI previsto no histograma mensal, ao preço unitário da proposta de preços da contratada.

De forma a permitir maior flexibilidade na alocação de profissionais da MOI pela contratada, foi estabelecido como limites superior e inferior a massa salarial mais a variação de +5% e - 5%. Assim, mensalmente, compara-se o valor da folha de pagamentos da construtora com a massa salarial prevista. Caso a folha de pagamentos seja inferior a 95% da massa salarial, a diferença até esse limite inferior é glosada, caso a folha seja superior a 105% da massa salarial é medido apenas os 105%.

Com isso, a contratada teria maior liberdade para colocar mais pessoas nas atividades de administração local, sem onerar o valor total contratado. Grosso modo, pode-se dizer que a contratada poderia, por exemplo, trocar um engenheiro sênior por dois recém-formados, desde que o valor final dessa contratação não ultrapassasse o valor da massa salarial.

Os valores da folha de pagamento da construtora e da massa salarial da OS são apurados no fechamento do trimestre e, uma vez ultrapassado o limite definido para a massa salarial, considerados os limites de variação permitidos, a diferença é glosada no período subsequente.

Ocorre que as planilhas de apuração financeira analisadas na auditoria do Fiscobras 2012, ainda não contemplavam as referidas glosas, o que reduziria os custos indiretos computados ao descompasso físico-financeiro então apurado.

3.1.2.3.4 - Glosa de custos indiretos associados à mão de obra direta e indireta

Em atendimento à determinação do Acórdão 2.401/2012-TCU-Plenário, a ETN promoveu, em 12 de setembro de 2012, uma revisão no procedimento PE-A3-CT-024 - Procedimento para Medição dos Itens Relacionados com a Administração Local do Contrato NCO-223/83 (evidência 05). Esse procedimento corrigiu uma importante distorção que só foi identificada a partir do momento que a ETN se mobilizou para atender a determinação exarada pelo TCU.

A ETN pagava os custos indiretos associados à mão de obra (transporte, alimentação, etc), tanto direta quanto indireta, com base na mão de obra presente no canteiro, muitas vezes em quantidade superior àquela prevista no histograma contratual, uma vez que esse não mais correspondia à realidade do empreendimento.

O efetivo de MOI, conforme visto no item anterior, poderia ser aumentado pela contratada, desde que não ultrapassasse o limite da massa salarial. Ocorre que o limite da massa salarial não restringia as despesas indiretas associadas à MOI. Ou seja, por mais que esse limite salarial fosse respeitado, a ETN pagava todas as despesas indiretas associadas à quantidade do efetivo de MOI que superava o histograma previsto para um determinado mês, despesa essa sem previsão no orçamento.

A incidência desse mesmo tipo de pagamento indevido também foi observada na medição dos serviços diretos. Por mais que esses serviços fossem pagos em função dos serviços executados, os custos indiretos associados ao excedente do MOD posto no canteiro por opção da contratada, estava sendo equivocadamente remunerado pela ETN sob o título de despesa indireta.

Com a alteração do procedimento, no final de 2012, a ETN passou a considerar como custos indiretos associados à MOI, apenas o efetivo previsto no histograma, enquanto que para a MOD, apenas a quantidade de efetivo resultante da aplicação dos índices de produtividade previstos na proposta da AG.

Desse novo procedimento resultaram glosas relacionadas à medição dos referidos itens, compelindo a contratada a adequar os efetivos colocados no canteiro a quantidades mais coerentes com o volume de execução disponível.

3.1.2.3.5 - Reclassificação de alguns custos indiretos

Sob a justificativa de melhor refletir a realidade da aplicação dos recursos alocados na obra, a ETN entendeu como necessária a reclassificação de três itens da planilha contratual de custos indiretos, que passaram a ser considerados custos diretos.

Com isso, entende a estatal que parte da relação inadequada entre MOI e MOD identificada no âmbito do Fiscobras 2012 seria reduzida, melhor refletindo a realidade do empreendimento, uma vez que havia despesas classificadas como indiretas que foram reclassificadas como diretas.

Trata-se de despesas de ampliação do canteiro de obras (adequação), assim como sua operação e manutenção, respectivamente itens 1.2 e 1.4 da planilha contratual, componentes da administração local.

O item 1.3.5.13 da planilha contratual, referente à contratação de consultoria internacional, era uma obrigação originalmente da ETN, mas que, por alegadas razões de praticidade, foi transferida para a contratada como uma despesa indireta. Porém, por se tratar de um simples repasse financeiro, entende a estatal que o cômputo dessa despesa ao avanço das despesas indiretas distorce a análise da correta relação MOI/MOD. Dessa forma essa despesa foi reclassificada como "Outras Despesas".

O resultado dessa reclassificação é que R\$ 81.492.474,60, antes classificados como custos indiretos, foram reclassificados, sendo R\$ 12.598.769,88 para "Outras Despesas" (consultoria internacional) e R\$ 69.803.704,72 para custos diretos.

3.1.2.3.6 - Aditivos contratuais

Embora não consubstanciem exatamente em uma medida tomada pela ETN para saneamento do descompasso físico-financeiro, os aditivos contratuais firmados após a retomada das obras influenciam diretamente na apuração do descompasso físico-financeiro, uma vez que alteram o cômputo dos valores previstos e realizados, tanto com custos diretos quanto indiretos, e consequentemente, sua relação.

Destarte, os quatro aditivos contratuais firmados até janeiro de 2014, que somam R\$ 198,8 milhões, serão adiante descritos e seus impactos no descompasso físico-financeiro destacados. A Tabela 3.1.1, ao final do achado, traz um resumo dos objetos e valores envolvidos. Para melhor organização argumentativa, os quatro aditivos serão tratados em dois grupos. O primeiro grupo é

formado pelos aditamentos 24, 26 e 27, enquanto o aditamento 25, devido a diferente natureza de seu objeto, perfaz o segundo grupo.

Os aditamentos 24, 26 e 27 são similares e se referem, em sua maioria, a serviços diretos. Apenas um pequeno acréscimo de custos indiretos, relacionado a novas exigências de segurança e a garantia de qualidade, consta do aditamento 27. Além disso, esses aditivos incluem serviços já executados não previstos no aditamento 23, assim como a inclusão de serviços a serem executados.

Esses três aditivos contemplaram o aumento de quantidades previstas no contrato, o acréscimo de novos insumos e modificações técnicas no rol de alguns preços unitários previstos nas planilhas e a inclusão de novos preços unitários para serviços não previstos. Logo, alteram os valores contratuais previstos e realizados, tanto com custos diretos quanto indiretos, alterando, também a relação MOI/MOD, passada e futura.

Já o aditamento 25 buscou ressarcir a Contratada de prejuízos decorrentes do atraso no processo de licenciamento das obras, bem como na entrega de projetos de responsabilidade da ETN, durante o período de 2010 a 2011. Alegou a contratada que esses fatores a impediram de cumprir o cronograma estipulado no aditamento 23, o que lhe causou prejuízos financeiros em razão da improdutividade.

Por conseguinte, o aditamento 25 materializa parte do desperdício financeiro alertado no relatório de auditoria do Fiscobras 2012, decorrente das dificuldades com o licenciamento nuclear.

3.1.2.3.7 - Considerações sobre o critério de medição de custos indiretos vigente

Com o critério de medição de custos indiretos vigente, a ETN remunera a contratada pela disponibilização de recursos, sem nenhuma correlação direta com a produção de serviços. Uma sistemática diferente é aplicada aos serviços diretos que são medidos segundo um critério de preço unitário, ou seja, à medida que o serviço é executado, ocorre o pagamento respectivo.

A ETN remunera a mão de obra indireta (MOI) fornecida pela contratada de acordo com a comprovação de que todo o pessoal disposto no histograma de MOI tenha sido alocado na obra. Ou seja, a ETN paga todo o valor relativo à MOI, ainda que a execução de serviços diretos tenha sido irrisória.

É o que se chama de "pagamento por permanência", pois, basta os profissionais estarem disponíveis para que o serviço seja remunerado, independentemente de efetivo labor.

Essa sistemática de medição e pagamento gera basicamente dois problemas: i) falta de estímulo à produtividade; e, ii) dificuldade de medição. Ambos esses problemas foram observados durante a auditoria na execução do Contrato NCO-223/83. Os gestores da ETN destacaram, em entrevistas, a resistência da contratada em adaptar seus processos à realidade da obra e o volume de recursos dispendidos para a devida medição dos serviços indiretos.

Vale lembrar que a ETN possui prerrogativa legal para alterar o critério de medição, com o objetivo de compatibilizar os pagamentos com o real avanço da obra, evitando assim maiores prejuízos. A Lei 8.666/1993 estabelece que:

"Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

(...) Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...) II - por acordo das partes:



(...) b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;"

Dessa forma será proposto recomendar à ETN que, à luz de suas prerrogativas legais, reavalie critérios de medição adotados no Contrato NCO-223/83, com vistas adoção de um critério que permita o pagamento de custos diretos e indiretos de forma proporcional à execução física.

3.1.2.3.8 - Análise

Uma vez prejudicada a aplicação da mesma metodologia de análise realizada no Fiscobras 2012, como explícito no item 2.5, utilizou-se de uma nova abordagem para se avaliar a efetividade das medidas adotadas. Essa abordagem considera o efeito das medidas aplicadas conjuntamente, sem se aprofundar no impacto correspondente a cada uma delas.

O Gráfico 3.1.4, adiante, foi construído com base na planilha de apuração financeira atualizada fornecida pela ETN. Dessa forma, contempla todos os aditivos, glosas, reclassificação e diminuição de efetivo, assim como os impactos indiretos causados pelo novo procedimento de programação de OS. O gráfico ilustra o impacto das medidas corretivas na relação MOI/MOD ao longo da execução contratual.

Verifica-se que, no período de setembro de 2009 até setembro de 2012, a relação acumulada de MOI/MOD era de 46%/54%, relação essa 30% superior àquela esperada no histograma contratual. No período seguinte, que teve início com a prolação do Acórdão 2.401/2012-TCU-Plenário, a relação acumulada de MOI/MOD passou para 42%/58%, tendente à relação 35%/65% prevista no histograma contratual. Nesse mesmo período, observa-se que, em vários meses, essa desejada relação foi alcançada.

Sobre essa análise, convém registrar duas importantes considerações. Primeiramente, a relação 35%/65% não é doutrinária, foi utilizada como referência apenas por corresponder à relação prevista no histograma contratual, mantendo assim os mesmos parâmetros da análise promovida no âmbito do Fiscobras 2012 (TC 012.296/2012-0). Em segundo, que essa própria relação contratual foi alterada com a reclassificação de custos promovida pela ETN.

A análise de adequação da classificação dos custos diretos e indiretos não fez parte do escopo da presente auditoria, tampouco a reclassificação promovida.

De igual sorte, cumpre destacar que a relação de 58%/42%, apurada no âmbito do Fiscobras 2012, assim como o cálculo dos prejuízos incorrido e potencial, então apurados (respectivamente, R\$ 114 milhões e R\$ 48,8 milhões), perde o sentido em função da reclassificação de custos e da influência dos aditivos, conforme argumentado alhures.

A Tabela 3.1.2 também foi construída com base na planilha de apuração financeira atualizada e fornecida pela ETN e, por isso, contempla o impacto financeiro de todas as medidas adotadas. Vê-se que a média dos gastos indiretos realizados no período anterior ao Acórdão 2.401/2012-TCU-Plenário caiu de R\$ 22,8 milhões para R\$ 16,2 milhões. Mesmo subtraída a parcela de custos reclassificada, percebe-se que houve economia nos gastos indiretos.

A economia potencial gerada pelas medidas adotadas pode ser estimada ao se projetar, para o período pós-acórdão, o total a ser realizado, tomando-se por base a média dos custos realizados no período anterior. Ter-se-ia um gasto projetado de R\$ 114,2 milhões, contra um gasto realizado de R\$ 80,9 milhões, o que evidencia que as medidas adotadas pela ETN em cumprimento às determinações do Acórdão 2.401/2012-TCU-Plenário, resultaram numa potencial redução de 29% dos custos indiretos projetados (R\$ 33,3 milhões).

No entanto, essa potencial redução deverá ser confirmada posteriormente, após a celebração de aditivos contratuais que equilibrem os dispêndios com custos indiretos.

Passando à caracterização individual das medidas adotadas, verifica-se que cada uma das quatro medidas acima descritas, assim como as duas ocorrências relatadas, contribuem, direta ou indiretamente, para a mitigação dos efeitos do descompasso físico-financeiro existente no Contrato NCO-223/83.

Tem-se que o planejamento mais conservador das OS, considerando apenas as estruturas efetivamente liberadas pela CNEN, não chega a reduzir custos, porém, diminui o risco de liberação de frentes de serviço sem a respectiva contrapartida de execução, tal qual justificado no aditamento 25. Por esse motivo, configura ato de gestão conservador que preserva o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, no que se refere a custos diretos.

Já no caso da redução do efetivo de MOI e das glosas, tanto de massa salarial quanto de custos indiretos associados à mão de obra, o impacto da medida pode ser considerado direto, por ajustar, de forma retroativa e prospectiva, a alocação de recursos indiretos de forma compatível com a execução do objeto. Ressalva-se, no entanto, a possibilidade de essas medidas virem a ser impactadas com futuros aditivos contratuais.

Quanto à reclassificação de custos, essa medida não pode ser considerada como saneadora, porém, corrige a ordem de grandeza do descompasso físico-financeiro inicialmente estimado.

Importante registrar que não foi analisada a pertinência dessa reclassificação, mas apenas, seu impacto no descompasso físico-financeiro, em função de sua influência na avaliação de efetividade do conjunto de medidas adotadas pela ETN.

Repisa-se que a análise de adequação da classificação dos custos diretos e indiretos não fez parte do escopo da presente auditoria, conforme esclarecido o item 2.5.

Similarmente, os aditivos contratuais firmados não configuram uma medida saneadora, porém, apresentam duas influências na análise do descompasso físico-financeiro realizada no Fiscobras de 2012 que merecem registro.

A primeira é que, ao inserirem serviços diretos na planilha, retroativamente, os aditivos alteraram a relação MOI/MOD do período anterior a março de 2012. Ou seja, adicionaram uma quantidade de serviços diretos efetivamente realizados, mas que não constavam da planilha analisada por falta do instrumento jurídico, o que, por conseguinte, aumenta a execução de custos diretos, contribuindo assim para a diminuição do descompasso físico-financeiro.

A segunda influência prejudica a análise do real descompasso. Os aditivos trataram predominantemente de custos diretos, postergando o aditamento dos custos indiretos correspondentes, assim como daqueles necessários para compensar o montante já desperdiçado para um aditivo futuro, quando então um novo cronograma executivo poderá ser estabelecido, assim como o novo histograma de MOI correspondente.

Portanto, enquanto o valor previsto de custos diretos foi aumentado, o valor previsto com custos indiretos se manteve, o que dá uma falsa visão de que o avanço dos custos diretos seria, agora, até mesmo superior aos avanços dos custos indiretos. E, conseqüentemente, uma falsa visão de que a determinação do TCU está sendo cumprida.

Diante do exposto, mormente a iminência da celebração de novo termo aditivo que deve alterar a parcela de custos indiretos, fica impossibilitada a aplicação da metodologia adotada no Fiscobras 2012 nesse momento, o que impede uma conclusão acerca da efetividade das medidas adotadas na mitigação do descompasso físico-financeiro.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:



(OI) - Contrato CT.NCO 223/83, 15/6/1983, Execução das obras e serviços de construção civil da Unidade 3 da CNAAB, Construtora Andrade Gutierrez SA.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

As medidas saneadoras implementadas para cumprimento de determinação ainda não se mostraram efetivas.

3.1.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

3.1.6 - Critérios:

Acórdão 268/2003, item 9.2.1.1, TCU, Plenário

Acórdão 268/2003, item 9.2.1.2, TCU, Plenário

Acórdão 1136/2004, item 9.1.1, TCU, Plenário

Lei 8443/1992, art. 58, caput, inciso VII

3.1.7 - Evidências:

Evidência 01 - Planilha de Apuração Financeira, folhas 1/5.

Evidência 02 - Ofício 004/2014 - CNEN, folhas 1/3.

Evidência 03 - Atualização fornecida pela ETN acerca do processo de licenciamento nuclear., folhas 1/4.

Evidência 04 - Cronograma de liberação de estruturas fornecido pela ETN. - Evidência 04 - Cronograma de liberação de estruturas fornecido pela ETN., folha 1.

Evidência 05 - Procedimento PE-A3-CT-024, folhas 1/29.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Conforme esposado neste achado, há uma relação inexorável de causa e consequência entre as dificuldades com o licenciamento nuclear (item 3.1.2.2) e o descompasso físico-financeiro existente no Contrato NCO-223/83 (item 3.1.2.3) que impele uma conclusão única acerca do cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

Quanto ao licenciamento nuclear, o processo não apresentou evolução quantitativa sensível em 2013, mantendo o volume de estruturas disponíveis para execução ainda abaixo dos volumes necessários para se acelerar a execução física da obra. Porém, os gestores da ETN informaram em entrevista que os resultados mais recentes são positivos e, por isso, acreditam no cumprimento do cronograma esperado para 2014.

Se por um lado as dificuldades de licenciamento nuclear têm boas perspectivas de serem contornadas com o auxílio da contratação da verificação independente, as demais medidas adotadas, negociadas entre AG e ETN para redução do descompasso físico-financeiro, apenas minimizam uma das consequências de um critério de medição inadequado.

Repisa-se que no relatório de auditoria 459/2012 (Fiscobras de 2012), foi apontado que a combinação do atraso decorrente das dificuldades de licenciamento nuclear com um inadequado critério de medição era a causa do observado descompasso entre a execução física do empreendimento e o desembolso financeiro, relativo aos custos indiretos com administração local no Contrato NCO-223/83.



Conforme considerado no item 3.1.2.3.7, o critério de medição de custos indiretos vigente não estimula a produtividade da contratada e demanda da ETN um grande dispêndio de recursos humanos para a correta medição.

Faz-se então, mister e oportuno recomendar à ETN que reavalie os critérios de medição utilizados no Contrato NCO-223/83, considerando a alternativa de utilizar um método que permita o pagamento de custos indiretos proporcionais à execução direta.

Cumpra acrescentar que a principal limitação na análise da efetividade das medidas até então adotadas relaciona-se à possibilidade de novo aditivo contratual reverter as medidas atualmente implementadas.

Acrescenta-se que, segundo informações obtidas em entrevistas realizadas durante a auditoria, a ETN planeja realizar mais um aditivo contratual até junho de 2014. Esse novo ajuste complementar, além da extensão do prazo contratual, a inclusão de novas quantidades de serviço, novos itens de preço e novos serviços, a indenização por custos adicionais incorridos pela construtora nos anos de 2012 e 2013 e a inclusão do saldo de custos indiretos necessários à finalização do contrato.

Com isso, repete-se o entendimento esposado no relatório de auditoria 209/2013 (Fiscobras 2013), de que as medidas saneadoras adotadas ainda estão em processo de implantação e, como tal, requerem continuidade e, eventualmente, ajustes.

Dessa forma, não foi possível concluir sobre o cumprimento das determinações exaradas nos Acórdãos 2.401/2012-TCU-Plenário e 2.603/2013-TCU-Plenário e, por isso, recomenda-se o acompanhamento da efetividade das medidas saneadoras adotadas nas próximas auditorias à ETN.

4 - ACHADOS DE OUTRAS FISCALIZAÇÕES

4.1 - Achados pendentes de solução

4.1.1 - (OI) Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93. (TC 009.439/2013-7)

Objeto: Edital GAC.T/CN- 003/13, 13/5/2013, CONCORRÊNCIA, Prestação de serviços técnicos especializados de montagem eletromecânica com fornecimento de materiais e componentes e apoio ao comissionamento para a Usina Termonuclear de Angra III

Este achado está sendo tratado no processo 009.439/2013-7.

Todas as correções necessárias ao edital, determinadas nos itens 9.2.1.2, 9.2.1.3 e 9.2.1.4 do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário, foram devidamente feitas, conforme comunicado pela ETN na carta P-363/13 e comprovadas pela equipe de auditoria após análise do instrumento convocatório e seus anexos

5 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

5.1 - Escolha do Relator

No que concerne à relatoria do processo, a escolha do Exmo. Sr. Ministro Raimundo Carreiro se deu de acordo com o Art. 18-A, da Resolução TCU n.º 175/2005, o qual estipula que "os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas serão distribuídos ao Relator que detiver em sua lista de unidades jurisdicionadas a unidade da federação em que esteja localizada a obra."

5.2. Monitoramento das determinações do item 9.2.1 do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário, relacionado à Concorrência GAC.T/CN-003/13.



Analisa-se neste campo o cumprimento do item 9.2.1 do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário, que por ter sido considerado atendido, não ensejou seu registro como "Achado de Auditoria".

A concorrência GAC.T/CN-003/13, que trata da contratação das obras de montagem eletromecânica da Usina Nuclear Angra 3, foi objeto de auditoria no âmbito do Fiscobras 2013, conforme relatório de fiscalização 209/2013 (TC 009.439/2013-7, peça 36), ocasião em que foi apontado sobrepreço no orçamento do edital, entre outras irregularidades de natureza formal.

O Ministro-Relator concordou parcialmente com a unidade técnica e determinou providências para retificação do edital, nos termos do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário, abaixo transcrito.

'9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento, determinar à Eletrobras Termonuclear S.A. que:

9.2.1. em relação à Concorrência GAC. T/CN-003/13:

9.2.1.2. exclua do orçamento original (R\$ 2.983.901.257,50) o montante de R\$ 10.105.631,90 (referente a encargos sociais, cesta básica, alimentação, transporte e outros itens de custos indiretos) e inclua, nas minutas contratuais do edital, cláusulas que prevejam que os valores de R\$ 20.325.442,47 (referente a folgas de campo) e R\$ 24.340.228,15 (referente à extensão de plano médico e odontológico aos dependentes dos funcionários), somente sejam pagos às contratadas, proporcionalmente, depois de exigidos por meio de Acordo/Convenção Coletiva de Trabalho;

9.2.1.3. altere o conteúdo do item 10.10 da minuta do contrato, constante do edital, no sentido de informar: i) que o valor do contrato não considera a redução resultante do impacto positivo da suspensão do IPI e II, tendo em vista a aprovação pelos órgãos competentes do empreendimento ANGRA 3 no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares – Renuclear, conforme dispõe a Lei 12.431/11; e ii) a obrigatoriedade de a contratada aderir ao benefício, com consequente expurgo, nos preços contratados, dos valores atribuídos aos tributos afetados pela adesão ao Renuclear;

9.2.1.4. inclua cláusula na minuta do contrato, constante do edital, no sentido de informar: i) que o valor do contrato não considera a redução resultante do impacto positivo da “Desoneração da Folha de Pagamentos”, instituída pela Lei 12.546/2011; e ii) a necessidade de adequação dos preços contratados em razão de ajustamento dessa nova legislação;’.

Nessa toada, o monitoramento dessas determinações foi incluído no escopo da presente auditoria.

Verificou-se que, no dia 27/11/2013, foram abertos os envelopes contendo as propostas dos dois consórcios pré-qualificados para o certame.

O Consórcio UNA 3, formado pela Construtora Andrade Gutierrez S/A, Construtora Norberto Odebrecht S/A, Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A e UTC Engenharia S/A, e o Consórcio Angra 3, por sua vez composto pela Construtora Queiroz Galvão S/A, EBE - Empresa Brasileira de Engenharia S/A e Techint Engenharia e Construções S/A.

De acordo com o subitem 10.1 do edital, o Consórcio UNA 3 foi considerado vencedor do certame, por apresentar o menor preço total (soma dos dois pacotes), no valor de R\$ 3.122.011.078,28. Sendo assim, o consórcio exerceu a prerrogativa prevista no subitem 10.11 do edital e optou pelo Pacote 2, pelo valor de R\$ 1.752.082.180,26. O Pacote 2 inclui as edificações não nucleares e apresenta o maior volume de serviços.

Com isso, restou o Pacote 1, aquele composto pelos edifícios ligados ao reator (nucleares), ao Consórcio Angra 3. Esse consórcio aceitou a condição recomendada pelo Ministro-Relator no item 9.4 do Acórdão 3.228/2012-TCU-Plenário, de que a adjudicação do objeto fosse condicionada à



aceitação, pelo adjudicatário, de manter o menor preço proposto para aquele pacote, cuja transcrição segue abaixo.

'9.4 com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, recomendar à Eletrobrás Termonuclear S.A. que, em respeito ao princípio da economicidade e ao objetivo basilar das licitações, de obtenção da “melhor proposta”, consoante o caput do art. 3º da Lei 8.666/93, ao fixar as regras para a licitação decorrente da Pré-qualificação GAC. T/CN-005/11, condicione a adjudicação do objeto à aceitação, pela adjudicatária, do menor preço oferecido entre todos os lances, à semelhança do procedimento preconizado no art. 4º, inciso XVII, da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão);'.

Conforme se observa na tabela do Anexo 8.3, o resultado da contratação ficou a 4,9848% acima do valor orçado pela ETN, portanto dentro do limite de 5% estipulado como critério de aceitabilidade de preço global, nos termos do item 10.3.2.1 do edital. Os preços unitários propostos também se mantiveram abaixo do limite de 7% estipulado no mesmo item do edital.

Punge destacar que a medida recomendada pelo Ministro-Relator, por meio do item 9.4 do Acórdão 3.228/2012-TCU-Plenário, resultou numa economia de R\$ 181.562,63, o que representa 0,0133% do valor da contratação.

Todas as correções necessárias ao edital, determinadas nos itens 9.2.1.2, 9.2.1.3 e 9.2.1.4 do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário, foram devidamente realizadas e comunicadas aos licitantes por meio da Circular nº 65 (peça 11) e comunicadas a esta Corte na carta P-363/13 (peça 61, TC 009.439/2013-7).

Até a finalização dos trabalhos de execução da auditoria o contrato não havia sido assinado, momento a partir de quando os consórcios vencedores poderão, ainda, optar pela administração compartilhada, alternativa oferecida no edital que, uma vez aceita, resulta numa redução adicional de 6% no valor do contrato.

De acordo com a ETN, as definições quanto a folga de campo e o seguro saúde extensível à família assim como as previsões editalícias relacionadas ao RENUCLEAR e à desoneração da folha, serão oportunamente implementadas na forma de descontos na fatura, quando passarem a vigor ou forem definidas no acordo sindical.

A Diretoria da ETN aguarda parecer jurídico para a assinatura do contrato, prevista para o início de março. A primeira ordem de serviço deve acontecer até maio, iniciando assim, os necessários trabalhos de programação. As primeiras movimentações de carga e montagem de equipamentos e tubulações devem acontecer em novembro de 2014.

(...)

7 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

7.1 recomendar à Eletrobrás Termonuclear S.A. nos termos do inciso III, do art. 250, do Regimento Interno do TCU, que reavalie os critérios de medição adotados no Contrato NCO-223/83, com vistas adoção de um critério que permita o pagamento de custos diretos e indiretos de forma proporcional à execução física; (3.1)

7.2 determinar à SecobEnergia que:



7.2.1 mantenha, na próxima auditoria a ser realizada no empreendimento, com fulcro no art. 243, do Regimento Interno do TCU, a verificação da efetividade das medidas saneadoras promovidas pela Eletrobrás Termonuclear S.A., para mitigação dos custos desnecessários relacionados ao descompasso entre a execução física e o cronograma de desembolso previstos para o contrato NCO-223/83, nos termos do item 9.3.2 do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário; (3.1)

7.2.2 analise a regularidade do termo aditivo ao Contrato NCO-223/83 que vier a ser pactuado, mormente no que diz respeito aos valores eventualmente acrescidos, relacionados aos custos indiretos da obra e, caso seja verificado dano ao erário, que ele seja quantificado e os responsáveis identificados; (3.1)

7.2.3 mantenha, na próxima auditoria a ser realizada no empreendimento, com fulcro no art. 243, do Regimento Interno do TCU, a verificação da efetividade da contratação de verificador independente, medida pactuada entre a Eletrobrás Termonuclear S.A. e a Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN, no auxílio no processo de licenciamento nuclear, nos termos do item 9.3.3 do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário; (3.1)

7.3 considerar atendido o item 9.2.1 do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário e remeter cópia da peça 11, além de cópia desse relatório de auditoria, e do relatório, voto e acórdão que vierem a ser proferidos ao TC 009.439/2013-7;

7.4 dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear e ao Ministério das Minas e Energia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam;

7.5 arquivar os presentes autos, com sustento no inciso V, do art. 169, do Regimento Interno do TCU. (3.1)”

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria (Fiscobras 2014) realizada no período compreendido entre 27/1/2014 e 7/3/2014, nas obras de construção civil da Usina Termonuclear Angra 3, no Rio de Janeiro. A responsável pelo empreendimento é a Eletrobrás Termonuclear S.A.

2. O trabalho teve por objetivo verificar a efetividade das medidas adotadas pela Eletrobrás Termonuclear S.A. para sanear as falhas apuradas anteriormente na execução do Contrato NCO-223/83, referente às obras civis. Nesse sentido, foi analisado o cumprimento das determinações exaradas pelo TCU no âmbito do Acórdão nº 2.603/2013-TCU-Plenário, relacionadas a seguir, relativas ao processo licitatório GAC.T/CN-003/2013 (contratação de serviços de montagem eletromecânica) e ao Contrato NCO-223/83 (obras civis):

“9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento, determinar à Eletrobras Termonuclear S.A. que:

9.2.1. em relação à Concorrência GAC. T/CN-003/13:

9.2.1.2. exclua do orçamento original (R\$ 2.983.901.257,50) o montante de R\$ 10.105.631,90 (referente a encargos sociais, cesta básica, alimentação, transporte e outros itens de custos indiretos) e inclua, nas minutas contratuais do edital, cláusulas que prevejam que os valores de R\$ 20.325.442,47 (referente a folgas de campo) e R\$ 24.340.228,15 (referente à extensão de plano médico e odontológico aos dependentes dos funcionários), somente sejam pagos às contratadas, proporcionalmente, depois de exigidos por meio de Acordo/Convenção Coletiva de Trabalho; 9.2.1.3. altere o conteúdo do item 10.10 da minuta do contrato, constante do edital, no sentido de informar: i) que o valor do contrato não considera a redução resultante do impacto positivo da suspensão do IPI e II, tendo em vista a aprovação pelos órgãos competentes do empreendimento ANGRA 3 no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares - Renuclear, conforme dispõe a Lei 12.431/11; e ii) a obrigatoriedade de a contratada aderir ao benefício, com consequente expurgo, nos preços contratados, dos valores atribuídos aos tributos



afetados pela adesão ao Renuclear;
 9.2.1.4. *inclua cláusula na minuta do contrato, constante do edital, no sentido de informar: i) que o valor do contrato não considera a redução resultante do impacto positivo da "Desoneração da Folha de Pagamentos", instituída pela Lei 12.546/2011; e ii) a necessidade de adequação dos preços contratados em razão de ajustamento dessa nova legislação;*

9.3. *determinar à SecobEnergia que:*

(...) 9.3.2. *mantenha, na próxima auditoria a ser realizada no empreendimento, verificação da efetividade das medidas saneadoras promovidas pela Eletrobras Termonuclear S.A. para mitigação dos custos desnecessários relacionados ao descompasso entre a execução física e o cronograma de desembolso previsto para o Contrato NCO-223/83;*

9.3.3. *mantenha, na próxima auditoria a ser realizada no empreendimento, a verificação da efetividade da medida pactuada entre a Eletrobras Termonuclear S.A. e a Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN, de contratação de consultoria independente para auxílio no processo de licenciamento nuclear;"*

3. 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, foram formuladas as seguintes questões:

- 1) A administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?
- 2) O procedimento licitatório foi regular?
- 3) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

4. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames. O volume de recursos fiscalizados abrange os contratos de construção civil, R\$ 1.439.074.531,38, incluindo o valor relativo ao aditivo 27, e a licitação das obras de montagem eletromecânica, cuja contratação será no valor de R\$ 3.122.011.078,28, perfazendo um total de R\$ 4.561.085.607,66.

5. Conforme descrito no Relatório antecedente, a situação encontrada demonstra a continuidade das dificuldades nos procedimentos de licenciamento nuclear, com consequente atraso no cronograma e impacto negativo no orçamento.

6. Sobre o Contrato NCO-223/83 (construção civil de Angra 3), constatou-se que tanto a Eletrobras Termonuclear S.A. (ETN) quanto a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) tomaram providências para cumprimento das determinações constantes do Acórdão 2.401/2012-TCU-Plenário, e cuja verificação de efetividade foi determinada no Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário. Essas providências, adotadas a partir de outubro de 2012, representaram possíveis reduções nos custos indiretos, que indicam potencial geração de economia de cerca de R\$ 33 milhões à ETN, e uma expectativa positiva de redução de riscos de novos atrasos na concretagem das estruturas civis da usina ao longo do ano de 2014.

7. Porém, os exames realizados indicam o risco de as medidas adotadas até o momento serem revertidas após a celebração de aditivo a ser firmado, com a perspectiva de aumento dos custos indiretos da obra, conforme informado pelos gestores da ETN. Esse instrumento teria objetivo múltiplo, composto pela: i) extensão do prazo contratual até maio de 2018; ii) inclusão de novas quantidades de serviço, novos itens de preço e novos serviços, nos moldes dos aditivos 24, 26 e 27; iii) indenização por custos adicionais incorridos pela construtora nos anos de 2012 e 2013, tal qual realizado no aditivo 25; e, iv) inclusão do saldo de custos indiretos necessários à finalização do contrato, decorrentes tanto da extensão do prazo quanto da cobertura dos desperdícios relacionados ao descompasso físico-financeiro.



8. Por essa razão, é oportuno determinar a continuidade do monitoramento das medidas saneadoras promovidas pela ETN, para mitigação dos desperdícios relacionados ao descompasso ainda existente entre a execução física e o cronograma de desembolso previsto para o Contrato NCO-223/83, nas auditorias vindouras.

9. Sendo assim, deve ser determinado à SecobEnergia que na oportunidade da próxima auditoria sobre o assunto, verifique: a) as falhas apuradas na execução do Contrato NCO-223/83, e a análise da regularidade de eventual termo aditivo que vier a ser pactuado, mormente no que diz respeito aos valores eventualmente acrescidos relacionados aos custos indiretos da obra e, caso seja verificado dano ao erário, quantifique-o e identifique os responsáveis; b) o deslinde do processo de licenciamento nuclear do empreendimento.

10. Além disso, verificou-se que o critério de medição vigente para o Contrato NCO-223/83 não contribui para sua execução, em razão de duas questões: i) falta de estímulo à produtividade; e, ii) dificuldade de medição. Assim, considerando a necessidade de novo aditamento contratual informada pelos gestores da ETN, associada à prerrogativa legal da estatal para modificar o contrato visando sua melhor adequação às finalidades de interesse público, faz-se oportuno recomendar à ETN que reavalie os critérios de medição utilizados no contrato, considerando a alternativa de utilizar método que permita o pagamento de custos indiretos, proporcionais à execução direta.

11. Quanto ao processo licitatório GAC.T/CN-003/2013, a unidade técnica concluiu que todas as correções necessárias ao edital, determinadas nos itens 9.2.1.2, 9.2.1.3 e 9.2.1.4 do Acórdão 2.603/2013-TCU-Plenário, foram devidamente implementadas, comunicadas aos licitantes por meio da Circular nº 65 (peça 11) e comunicadas a esta Corte na carta P-363/13 (peça 61, TC 009.439/2013-7). O custo da montagem eletromecânica deverá ser contratada por R\$ 3.122.011.078,28, valor 4,98% superior ao orçamento, porém dentro do limite de 5% definido como critério de aceitabilidade de preços. Esse valor pode ser diminuído em 6%, na hipótese de as contratadas optarem pelo sistema de administração compartilhada previsto no edital.

12. Ressalto que a medida recomendada por meio do item 9.4 do Acórdão nº 3.228/2012-TCU-Plenário, de que a adjudicação do objeto fosse condicionada à aceitação, pelo adjudicatário, de manter o menor preço proposto para aquele pacote, resultou em economia de R\$ 181.562,63.

13. Esclareço, ainda, que o presente trabalho prescinde de ser enviado aos gestores para comentários, uma vez que o encaminhamento se resume-se a recomendações à estatal e determinações de providências internas.

14. Por fim, registro o pedido de ingresso nos autos da Construtora Andrade Gutierrez, juntado aos autos à peça 25. Sobre o assunto, ressalto que a empresa é assinante do contrato NCO 223/83, objeto da determinação 9.3.2. do Acórdão nº 2.603/2013-TCU-Plenário. Além disso, a solicitante é parte no TC 013.342/2008-0, por meio do qual o orçamento das obras civis do empreendimento em tela foi rediscutido, culminando na celebração do termo aditivo que viabilizou a retornada do contrato, assim como também é parte no TC 009.439/2013-7 (Fiscobras 2013), referente às obras civis de Angra III.

15. Sendo assim, considero que a interessada demonstrou razão legítima para intervir no processo. Portanto, atendido o disposto no art. 146 do RI/TCU, deve o ingresso da Construtora Andrade Gutierrez nos autos, ser deferido.

16. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2390/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.901/2014-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria (Fiscobras 2014).
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Entidade: Eletrobrás Termonuclear S.A.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos (SecobEnerg).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria realizada nas obras de construção civil da Usina Termonuclear Angra 3.

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

9.1 recomendar à Eletrobrás Termonuclear S.A. nos termos do inciso III, do art. 250, do Regimento Interno do TCU, que reavalie os critérios de medição adotados no Contrato NCO-223/83, com vistas adoção de critério que permita o pagamento de custos diretos e indiretos de forma proporcional à execução física;

9.2 determinar à SecobEnergia, com fulcro no art. 243, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1 mantenha, na próxima auditoria a ser realizada no empreendimento:

9.2.1.1. a verificação da efetividade das medidas saneadoras promovidas pela Eletrobrás Termonuclear S.A., para mitigação dos custos desnecessários relacionados ao descompasso entre a execução física e o cronograma de desembolso previstos para o contrato NCO-223/83, nos termos do item 9.3.2 do Acórdão nº 2.603/2013-TCU-Plenário;

9.2.1.2. a verificação da efetividade da contratação de verificador independente, medida pactuada entre a Eletrobrás Termonuclear S.A. e a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), em auxílio ao processo de licenciamento nuclear, nos termos do item 9.3.3 do Acórdão nº 2.603/2013-TCU-Plenário;

9.2.2 analise a regularidade do termo aditivo ao Contrato NCO-223/83 que vier a ser pactuado, mormente no que diz respeito aos valores eventualmente acrescidos, relacionados aos custos indiretos da obra e, caso seja verificado dano ao Erário, quantifique-o e identifique os responsáveis;

9.3 considerar atendido o item 9.2.1 do Acórdão nº 2.603/2013-TCU-Plenário;

9.4. juntar cópia das peças 11 e 22 dos presente autos, bem como deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao TC 009.439/2013-7;

9.5. deferir, com fulcro no art. 146 do RI/TCU, o ingresso da Construtora Andrade Gutierrez como interessada nos presentes autos;

9.6 encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, para:

9.6.1. o Ministério de Minas e Energia;

9.6.2. a Eletrobras Termonuclear S.A.

9.6.3. a Comissão Nacional de Energia Nuclear;

9.6.4. a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados;

9.6.5. a Construtora Andrade Gutierrez S.A.;



9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2390-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carneiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 008.260/1999-0 [Aposos: TC 016.209/2001-6, TC 003.544/1999-0, TC 014.174/2003-6, TC 007.793/1999-5]

Natureza(s): Recurso de Revisão em Prestação de Contas - Exercício: 1998

Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A – BNB

Recorrente: Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU)

Responsáveis: Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo, Raimundo Nonato Carneiro

Sobrinho e Jefferson Cavalcante Albuquerque.

Advogado constituído nos autos: José Diógenes Rocha Silva (OAB/CE 6.072).

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONTAS IRREGULARES SEM DÉBITO. MULTA. IRREGULARIDADE CONHECIDA APÓS O ACÓRDÃO QUE JULGOU AS CONTAS. RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. MAJORAÇÃO DA MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público do TCU – MP/TCU (peça 19, pp. 2-3) contra o Acórdão 1496/2003-Plenário, que julgou irregulares as contas dos responsáveis, referentes ao exercício de 1998, sem a ocorrência de débito, imputando-lhes multa.

2. A iniciativa do *parquet* objetiva majorar a penalidade cominada na deliberação vergastada em razão de conhecimento superveniente de irregularidade praticada ainda na gestão em apreço, mas somente conhecida pelo Tribunal quando da realização de auditoria no Banco do Nordeste do Brasil, com a finalidade de examinar as contratações/aquisições de bens e serviços de informática no período de 1999 a 2003 (TC 014.174/2003-6).

3. Em que pese a citada fiscalização ter sido planejada para verificar a regularidade das contratações no período indicado, no bojo das constatações exsurgiu a falha relativa à gestão vertente, motivando o pedido do MP/TCU, que restou consubstanciado nos seguintes termos (peça 19, pp. 2-3):

Ante o exposto, considerando o artigo 206 do RITCU e que a irregularidade descrita no

TC - 014.174/2003-6 constitui elemento novo com eficácia sobre a prova produzida, interpõe o Ministério Público, com fundamento no artigo 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, o presente RECURSO DE REVISÃO, e requer que:

“a) seja conhecido o recurso e sejam reabertas, desde logo, as contas Banco do Nordeste do Brasil S/A relativas ao exercício de 1998 (008.260/1999-0);

b) seja, desde logo, em obediência ao artigo 283 do RI/TCU, autorizada a realização de audiência de Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo, Jefferson Cavalcante Albuquerque e Raimundo Nonato, concedendo-lhes oportunidade para apresentar contra-razões recursais;



c) caso as contra-razões porventura apresentadas não sejam capazes de justificar as ocorrências descritas e apuradas, seja a indevida contratação da empresa RMO Consultores Associados Ltda. no ano de 1998 incluída nos fundamentos para o julgamento pela irregularidade das contas desses responsáveis e, em consequência, majorado o valor da multa que lhes foi aplicada.”

4. Em atenção ao disposto no art. 69, inciso I do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RI/TCU, transcreve-se, a seguir, a parte deliberativa da decisão recorrida, com destaque para os itens necessários ao deslinde da questão:

9.1. julgar irregulares as contas do Srs. Byron Costa de Queiroz (Presidente), Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo, Jefferson Cavalcante Albuquerque e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho (Diretores), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “b” e parágrafo primeiro, da Lei nº 8.443/92, em face à desobediência ao Decreto-lei nº 2.355/87 e aos Acórdãos nº 120/95 - Plenário - TCU, Sessão de 20/09/1995, contas referentes ao exercício de 1992, e nº 236/97 - Plenário - TCU, Sessão de 22/10/1997, onde ficou assente que a concessão de direito de uso de imóveis residenciais, mediante locação a terceiros foi expressamente vedada pelo inciso VII do art. 6º do Decreto-Lei nº 2.355/87, ficando esse benefício restrito aos empregados que já o recebiam até 27/08/87;retornar o processo a sua natureza original de auditoria;

9.2. julgar regulares com ressalvas, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, as contas dos demais responsáveis, arrolados às fls. 3 a 6, dando-lhes quitação;

9.3. com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o artigo 45, caput, da Lei nº 8.443/92, assinar prazo de 30 dias para que o presidente do Banco do Nordeste do Brasil S/A adote as providências necessárias com vistas ao exato cumprimento do disposto no inciso VII do artigo 6º do Decreto-Lei nº 2.355/87, sustando de imediato a despesa relativa ao auxílio residência funcional concedido a alguns empregados da instituição por meio de direito de uso de imóveis residenciais, mediante locação a terceiros, observado o direito ao benefício daqueles que já o recebiam até 27/08/87;

9.4. dispensar, em caráter excepcional, a reposição das importâncias recebidas indevidamente a título de excesso de remuneração bem como do benefício relativo ao direito de uso de imóveis residenciais, mediante locação a terceiros;

9.5 aplicar, individualmente, multa aos Senhores Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo, Jefferson Cavalcante Albuquerque e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), nos termos do artigo 58, inciso I e § 1º, da Lei nº 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para comprovarem perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno/TCU) o recolhimento do referido valor aos cofres do Tesouro Nacional;

9.6. aplicar multa ao Senhor Joaquim dos Santos Barros, nos termos do art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para comprovar perante este Tribunal (art. 216 do Regimento Interno/TCU), o recolhimento do referido valor aos cofres do Tesouro Nacional;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor;

9.8 determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A que inclua, nas futuras prestações de contas a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas da União, demonstrativos com especificação dos gastos realizados com os recursos auferidos com fundamento nos incisos I, II e III, do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e os incisos I, II e III, do art. 24 do Decreto nº 101/91;

9.9 determinar à Controladoria Geral da União que informe, nas próximas contas do BNB, sobre o cumprimento desta deliberação do Tribunal, bem como que faça constar dos Relatórios de



Auditoria que acompanham os processos de prestações de contas do Banco do Nordeste do Brasil, análise dos demonstrativos de aplicação dos recursos auferidos pelo aludido Banco Operador com fundamento nos incisos I e II do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e os incisos I e II do art. 24 do Decreto nº 101/91.

Histórico

5. Originalmente, cuidam os autos de Prestação de Contas referentes ao exercício de 1998, que resultaram apreciadas pelo TCU por meio do acórdão acima reproduzido.

6. A teor dos dispositivos acima destacados, depreende-se que os responsáveis foram apenados com multa de R\$ 8.000,00 cada um, em razão da irregularidade de concessão de direito de uso de imóveis residenciais mediante locação a terceiros, conduta esta sabidamente vedada.

7. Em que pese tenha sido concluída a apreciação da gestão em tela, nova irregularidade foi desvelada por auditoria realizada no Banco do Nordeste, consubstanciada na contratação por inexigibilidade de licitação sem a demonstração da inviabilidade de competição (TC 014.174/2003-6).

8. Verificada nova mácula na gestão, o MP/TCU então interpôs recurso de revisão (peça 19, pp. 2-3), no intuito de empreender reforço na pena imputada. Por esse motivo, foi ofertada nova oportunidade de contraditório aos responsáveis, que ora se examina.

Admissibilidade

9. A Secretaria de Recursos – Serur reitera os exames preliminares de admissibilidade (peça 19, p. 51 a peça 20, p. 1), ratificado pelo despacho do então Ministro-Relator Aroldo Cedraz (peça 20, p. 3), no sentido de admitir o presente recurso, nos termos do art. 35 da Lei nº 8.443/1992, e no art. 288 do RI/TCU.

10. Haja vista a possibilidade de agravamento da situação dos responsáveis pelo recurso interposto pelo MP-TCU, procedeu-se à audiência dos responsáveis. Reproduz-se, em seguida, excerto da instrução lavrada no âmbito da Serur (peça 21, pp. 50-62), de 25/11/2008, para a análise dos elementos de defesa apresentados, cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica e do *parquet* (peça 21, p. 70).

“(…)

PRELIMINAR

Argumento

11. O recorrente Jefferson Cavalcante Albuquerque traz, preliminarmente, em suas razões de justificativa as seguintes considerações (fls. 94/103, v. 8).

12. Afirma ser inadmissível o recurso interposto pelo MP/TCU, pois, não traz nenhum fato novo suficiente para autorizar o conhecimento do presente recurso de revisão conforme prescreve o art. 206 do Regimento Interno/TCU, na medida em que a contratação da empresa RMO Consultores Associados Ltda. (Contrato 320/1998), para execução de serviços técnicos de programação com o uso da linguagem Powerbuilder, já foi analisada por esta Corte, inclusive com aplicação de multa no valor de R\$ 10.000,00. A fim de sustentar tal raciocínio traz histórico de decisões deste Tribunal a respeito de contratações da empresa RMO pelo BNB (fls. 96/100, v. 8).

13. Aduz que a interposição deste recurso de revisão (1/11/2005) se deu previamente à decisão proferida no âmbito do TC 014.174/2003-6 (29/3/2006) que o condenou ao pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00.

14. Ademais, assevera que a proposta que autorizou a contratação da RMO já existia por ocasião do exame das contas de 1998, vez que todos os contratos firmados naquele exercício foram colocados a disposição do órgão fiscalizador, não podendo ser considerado fato novo (fl. 101, v. 8).

15. Por fim, alega prescrição e impossibilidade de defesa por ter decorrido cerca de dez anos entre a contratação e a presente audiência.

Análise

16. Não assiste razão ao responsável, pois se verificou, pela leitura do relatório de auditoria que avaliou as contas do exercício de 1998, que o controle interno não teceu nenhum comentário a respeito de contratações na área de informática, não se podendo presumir a regularidade das



contratações realizadas pelo BNB naquele exercício, vez que esta Corte verificou indícios de irregularidades ao realizar uma auditoria nessa entidade no bojo do TC 014.174/2003-6 (fls. 226/234, v. 8).

17. Ademais, o Voto condutor do Acórdão 402/2006 – Plenário proferido no mencionado processo foi claro ao afirmar que a multa ali aplicada para certos responsáveis não incluía a irregularidade da contratação por inexigibilidade da empresa RMO mediante o Contrato 320/1998. Isto porque as contas do exercício em que o ajuste foi celebrado já haviam sido julgadas, o que impossibilitou a aplicação de multa no âmbito do TC 014.174/2003-6 àqueles arrolados como gestores principais nas contas de 1998.

18. No entanto, aventou-se a possibilidade de o MP/TCU reabrir tais contas a fim de aumentar a multa aplicada quando de seu julgamento. Veja-se trecho do referido voto:

'9. Tendo em vista que as contas do Banco do Nordeste do Brasil relativas ao exercício de 1998 foram julgadas irregulares, com aplicação de multa aos seus dirigentes, a irregularidade no Contrato nº 1998/320 não deve ser incluída na punição a ser aplicada aos Srs. Byron Costa de Queiroz, Jefferson Cavalcante Albuquerque, Osmundo Evangelista Rebouças e Ernani José Varela de Melo.

10. Pelo mesmo motivo, o Sr. Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho não deve ser punido.

11. Ressalto que essa irregularidade, que justifica o agravamento da sanção aplicada àqueles gestores, deve ser avaliada no julgamento do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público, com base no art. 206 do Regimento Interno/TCU. (grifou-se)

19. Por fim, equivocou-se o responsável ao afirmar que ocorreu prescrição intercorrente e que seu direito à ampla defesa estaria prejudicado por ter se transcorrido 10 anos entre a contratação em análise e a presente audiência.

20. Veja-se como esta Corte de Contas entende deva ser aplicado o instituto da prescrição aos processos de contas que lhe compete apreciar e julgar a partir das esclarecedoras palavras do eminente ministro desta Casa, Valmir Campelo, que, ao enfrentar a questão da prescrição intercorrente, assim se pronunciou em seu voto condutor no âmbito do Acórdão nº 795/2006-1ª Câmara, **in verbis**, com as devidas alterações proferidas pelo Acórdão 2837/2005 - Primeira Câmara:

(...)

6. Conforme jurisprudência desta Casa, não se aplica a seus processos a prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/1932, que tem como objeto as dívidas passivas da União, nem a prevista na Lei 9.873/1999, tendo em vista que esta Lei regula a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal e que a atividade judicante desta Corte não tem como fundamento o exercício do poder de polícia, mas sim o exercício do controle externo, de previsão constitucional. (Acórdão nº 71/2000 - Plenário, Acórdão 248/2000 - Plenário e Acórdão nº 612003 - Plenário).

7. Consolidou-se, no âmbito deste Tribunal, a aplicação da prescrição prevista no Código Civil como regra geral para as ações pessoais (Acórdão 8/1997 - Segunda Câmara, Acórdão 11/1998 - Segunda Câmara, Acórdão 71/2000 - Plenário, Acórdão 248/2000 - Plenário e Acórdão 5/2003 - Segunda Câmara).

8. Considerando o advento do novo Código Civil, faz-se mister estabelecer a repercussão de suas regras (houve redução do prazo prescricional) nos processos em curso. Sobre este ponto, transcrevo trecho da Proposta de Decisão que fundamentou o Acórdão 1727/2003 (Ata 27/2003 - Primeira Câmara, Sessão de 5.8.2003 TC 011.982/2002-0): '15. No âmbito deste Tribunal, em síntese, entendo deva-se aplicar o prazo prescricional de 10 (dez) anos, previsto no art. 205 do novo Código Civil, quando não houver, em [11.1.2003], o transcurso de mais da metade do prazo de 20 (vinte) anos estabelecido na lei revogada. Sendo caso de aplicação do prazo previsto no novo Código Civil, sua contagem dar-se-á por inteiro, a partir de [11.1.2002], data em que a referida norma entrou em vigor. Ao contrário, quando, em [11.1.2003], houver transcorrido mais da metade do prazo de 20 anos, a prescrição continua a correr nos moldes do Código Civil anterior'. (grifou-se)

21. Assim, havendo esta Casa adotado a aplicação dos prazos prescricionais constantes na Lei Civil, aplica-se o prazo prescricional de 10 (dez) anos previsto no art. 205 do Novo Código Civil, quando não houver, em 11/1/2003, o transcurso de mais da metade do prazo de 20 (vinte) anos estabelecido na lei revogada. No entanto, se em 11/1/2003 já houver transcorrido mais da metade do prazo de 20 (vinte) anos, a prescrição continua a correr nos moldes do Código Civil de 1916.



22. No caso em tela, o ato irregular com grave infração à norma legal ocorreu em 1/9/1998. Logo, em 11/1/2003, haviam transcorrido 4 anos, 8 meses e 10 dias. Portanto, deve ser aplicado à espécie o prazo prescricional de 10 anos, posto que, na data em que o Novo Código Civil entrou em vigor, ainda não havia transcorrido mais da metade do prazo de 20 (vinte) anos estabelecido no Código revogado.

23. Ora, adotado este prazo de 10 anos, a pretensão punitiva do Estado só teria se extinguido em 1/9/2008. Como os responsáveis no âmbito deste processo foram chamados em audiência acerca da contratação irregular realizada mediante o Contrato 320/1998 em dezembro/2007 e fevereiro/2008 (fls. 65/68, 92 e 142/144, v. 8), conclui-se que não se operou o fenômeno da prescrição. Assim, não há que se falar em inibição da iniciativa do Estado em punir nem em perda do direito a ampla defesa e contraditório dos responsáveis. Até porque, verifica-se que estes trazem aos autos praticamente os mesmos argumentos apresentados quando ouvidos em audiência no TC 014.174/2003-6 sobre o mesmo fato, não tendo sido alegado nem prescrição nem impossibilidade de defesa.

24. Em conclusão, descabidos tais argumentos. Ultrapassadas essas questões, passa-se à análise do mérito da questão.

MÉRITO

Argumento

25. De início, os responsáveis fazem breve histórico a respeito das contratações entre o BNB e a empresa RMO. Veja-se trecho das razões de justificativa do Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque que resume tal histórico, relatado da mesma forma pelos demais responsáveis (fls. 103/107, v. 8):

‘O Banco do Nordeste realizou, no ano de 1995, estudos visando à criação de novo ambiente de desenvolvimento em plataforma Windows, com ênfase na tecnologia de Orientação a Objeto (OO). Naquela oportunidade, a linguagem PowerBuilder (PB), desenvolvida pela Powersoft Corp., despontava como a que melhor atendia aos paradigmas de programação orientada ao objeto.

(...)

Adotou-se o PowerBuilder como ferramenta padrão para o desenvolvimento de sistemas e lançou-se o Edital 96/113, em 04/11/1996, do qual o contrato teve por objeto a ‘contratação de serviços especializados de programação na ferramenta PowerBuilder – versão Enterprise – da PowerSoft, no desenvolvimento de sistemas do Banco do Nordeste, utilizando o novo ambiente Descentralizado de Desenvolvimento de Software’ (doc. de fls. 414/418 do volume 07 do processo TC-014.174/2003), cujas atribuições dos profissionais a serem locados consistiam em:

desenvolvimento de aplicativos; construção de bibliotecas de componentes; transferência de tecnologia e ‘mentoring’; suporte ao uso da linguagem.

Apesar de a licitação ter sido tornada pública, através do Diário Oficial da União, o que possibilitava a concorrência a qualquer empresa no território nacional, participaram da licitação apenas as empresas RMO (da Bahia) e Stefanini (de São Paulo), sendo vencedora a empresa RMO.

(...)

Tendo em vista essa nova modalidade de terceirização (‘outsourcing’) que estava em curso, foi licitado por meio do Edital 97/095, de 15/12/1997, pelo período de 3 (três) meses, prorrogável por mais 3 (três) meses, os serviços que vinham sendo supridos pela RMO. A própria RMO foi a única participante do certame (vencedora da licitação), tendo assinado o contrato 1998/017, cujo objeto era a ‘contratação de serviços técnicos de programação na ferramenta PowerBuilder, para o desenvolvimento de Sistemas do Banco do Nordeste, utilizando o ambiente e os padrões de desenvolvimento de software do Banco, conforme especificações constantes dos Anexos I e II’ (docs. de fls. 419/428 do volume 07 do processo TC-014.174/2003).

À época dessa contratação (contrato nº 1998/017), o PowerBuilder, que antes se apresentara com perspectivas de muita força no mercado, havia perdido terreno para as linguagens Java e Visual Basic3, diminuindo o interesse dos profissionais por aquela, o que explica o fato da RMO ter sido a única concorrente na licitação objeto do Edital 97/095, de 15.12.1997. [observação rodapé: ³ Hoje PowerBuilder tem uma penetração nas empresas de apenas 20% (as líderes Java e Visual Basic têm 70%), de acordo com o relatório Global Trends in AD: Analysis and Forecast, do Gartner Group.]



Devido à sua complexidade, a licitação do 'outsourcing', inicialmente prevista para ser concluída em 6 (seis) meses, por motivos alheios a vontade do Banco demorou mais de 1 (um) ano, tendo sido publicado o Edital (99/001) em 24/02/1999, o qual, após longo processamento, culminou com a contratação da empresa vencedora em setembro/1999.

Enquanto aguardava o desfecho da licitação do 'outsourcing', como noticiado, e haja vista que o Banco do Nordeste não poderia prescindir da regular execução dos serviços que vinham sendo realizados pela RMO, através do contrato 1998/017, o Banco, em agosto/98, decidiu pela contratação direta da RMO (contrato 1998/320), por um período de 3 (três) meses, prorrogável por igual período, sob o fundamento de inviabilidade de competição.

(...)

Ademais, a perda de força da linguagem PowerBuilder, comprovada pela exclusiva e ÚNICA participação da RMO quando do processo licitatório Edital 97/095, de 15/12/1997, também justificara a contratação direta pela inviabilidade de competição, haja vista a inexistência de interesse do mercado no objeto que seria licitado, já evidenciado na referida última licitação precedente com o mesmo objeto.

Outro fator, igualmente, relevante para a decisão de contratar a empresa RMO, decorreu do fato de que a realização de um procedimento licitatório, além de provavelmente resultar na mesma realidade fática (contratação da RMO), poderia incorrer no aumento do preço dos serviços contratados, pois, a empresa RMO que havia sido a única licitante no último certame, sabedora que era do desinteresse do mercado em oferecer os serviços que seriam contratados, e com a certeza da inexistência de concorrentes, poderia ter apresentado proposta com preços elevados.' (grifou-se)

26. Além desse histórico, trazem, em síntese, os argumentos abaixo relacionados a fim de justificar a contratação direta da empresa RMO realizada em 1998 (Contrato 320/1998) com base no art. 25 da Lei de Licitações:

a) na Tomada de Preços 113/1996, realizada em 04/11/1996, só concorreram dois licitantes e na Tomada de Preços 95/1997, de 15/12/1997, somente a RMO compareceu, devido ao desinteresse do mercado em oferecer os serviços que seriam contratados em virtude de a linguagem PowerBuilder ter perdido terreno para as linguagens Java e Visual Basic;

b) decisão da diretoria baseada em pareceres técnicos, em que foi alegado o fato de a RMO ter adquirido vasta experiência e profundo conhecimento da metodologia e padrões de desenvolvimento dos sistemas e dos próprios negócios do Banco; e jurídicos: favoráveis à inexigibilidade de licitação;

c) possível aumento de preço caso realizada a licitação e somente a empresa RMO comparecesse, seguindo a tendência das licitações anteriores;

d) a licitação realizada em 1999 teria objeto mais amplo, englobando a linguagem Powerbuilder, o que estimulou a participação de mais empresas (fls. 77, 146 e 147, v. 8); e

e) o fato de a vencedora do certame realizado em 1999 ter contratado funcionários da RMO especializados na linguagem Powerbuilder e atuantes no próprio BNB a fim de atender parte do objeto licitado.

27. Ademais, asseveram que a ausência de má-fé, de grave culpa e de dano ao erário seria suficiente para afastar a aplicação de multa (fls. 80/83, v. 8).

Análise

28. Verifica-se pela leitura do Relatório e Voto condutores do Acórdão 402/2006 – Plenário proferido no âmbito do TC 014.174/2003-6 que os responsáveis trouxeram, no mérito, os mesmos argumentos resumidos acima no item 21 desta instrução, tendo sido cada um contra-argumentado pela unidade técnica. Concorde-se plenamente com a análise contida no trecho abaixo extraído do relatório da referida decisão em que são analisados os argumentos apresentados quanto à contratação direta da empresa RMO mediante inexigibilidade no exercício de 1998:

'Este processo tem por objeto auditoria realizada no Banco do Nordeste do Brasil, com a finalidade de examinar as contratações/aquisições de bens e serviços de informática no período de 1999 a 2003, conforme determinado na Decisão nº 1.214/2002 – Plenário, em atendimento à solicitação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

2. No final do trabalho, as analistas Shirley Gildene Brito Cavalcante e Gladys Maria Catunda Mourão elaboraram o relatório que transcrevo no essencial (fls. 01/07, Volume Principal):

(...)



Situação Encontrada:

O Banco, alegando a inviabilidade de competição, com base no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93, não devidamente caracterizada no processo, firmou com a empresa RMO Consultores Associados Ltda. os Contratos nºs 1998/320 e 1999/042, para prestação de serviços técnicos de programação na ferramenta PowerBuilder. Ademais, nas duas oportunidades, os contratos foram firmados sem elaboração de projeto básico (fls. 01/20 do Vol. 01).

Por oportuno, cabe informar que a contratação inicial da RMO pelo BNB é fruto de uma tomada de preços, em 04/11/1996, para contratação de serviços técnicos de programação da ferramenta PowerBuilder (TP 96/113). Para essa TP compareceram duas licitantes. O contrato sofreu adições, e, ao final, foram pagos R\$ 556.800,00.

Em 01/11/1997 foi realizada nova TP, para contratação do mesmo objeto (TP 97/095), porém, desta somente participou a RMO. O contrato também sofreu adições, e, ao final, foram pagos R\$ 319.000,00.

Em 25/08/1998 foi proposta contratação da empresa RMO com base no art. 25, caput, da Lei nº 8.666 para execução de serviços técnicos de programação da ferramenta **PowerBuilder**.

Segundo a área de suporte estratégico, a contratação estaria amparada na inexigibilidade em virtude da iminente implantação do novo sistema de crédito em micro, prevista para setembro/1998, cuja conclusão dever-se-ia dar em dezembro/1998. O Setor Jurídico afirma ser a RMO detentora do sistema desenvolvido no Banco. Entretanto, a Cláusula Oitava do contrato afirma que 'Todos, e integralmente, os produtos a serem desenvolvidos/alterados pelo CONTRATADO serão de propriedade do Banco do Nordeste, incluindo arquivos em meio magnéticos, códigos fonte, códigos executáveis, documentação e outros gerados no contexto dos serviços executados pelo CONTRATADO'.

Por oportuno, observe-se que no processo não constava projeto básico com especificação e qualificação dos especialistas; havendo apenas enumeração dos sistemas do Banco. Também não há qualquer informação acerca do preço contratado. **O contrato foi assinado em 31/08/1998, no valor de R\$ 626.400,00.**

Como decorrência dessa ausência de estudos, o contrato foi aditivado três meses depois (27/11/1998), incluindo programadores, totalizando 720.360,00 (acréscimo de 15%). A justificativa limita-se apenas a declarar a necessidade de aumentar número de especialistas.

Com o fim desse contrato, em 23/02/1999, há nova proposta para contratação da empresa RMO com base no art. 25, caput, da Lei nº 8.666 para execução dos mesmos serviços (programação da ferramenta PowerBuilder).

Segundo a área de suporte estratégico, a contratação estaria amparada na inexigibilidade em virtude da experiência e conhecimento do ambiente computacional da RMO. O Setor Jurídico afirmou ser a RMO detentora do sistema desenvolvido no Banco. A mencionada cláusula oitava (item 0), que afirma que o produto do contrato pertence ao Banco, foi mantida no novo contrato.

Igualmente não houve projeto básico com especificação e qualificação dos especialistas, nem justificativa de preço (Contrato nº 99/042, no valor de R\$ 696.000,00).

Todavia, apesar da 'experiência e conhecimento do ambiente computacional da RMO' e de ser ela a 'detentora do sistema desenvolvido no Banco', em 24/02/1999, foi feita concorrência para contratação de serviços de supervisão administrativa, desenvolvimento de sistemas, manutenção corretiva, legal e evolutiva nos sistemas computacionais do BNB, objetivando 'Outsourcing de Responsabilidade' (99/001 - fls. 21/61 do Volume 01), onde houve exigência específica para o cargo de Programador PowerBuilder, tendo sido determinado como requisitos mínimos conhecimento da Plataforma cliente/servidor do BNB, e experiência comprovada de, no mínimo, dois anos em PowerBuilder, e, no mínimo, um ano em SQL-Server e Windows NT (anexo VI do Edital de Concorrência nº 99/001- perfil profissional dos técnicos). Compareceram as empresas:

CPM Sistemas Ltda.;

NV Consultoria e Planejamento Técnico Ltda.;

Politec Informática Ltda.;

MI Montreal Informática Ltda.;

IBM Brasil;

Unisys Brasil.

A RMO não participou do certame. As três primeiras empresas foram desclassificadas por não atenderem ao item 3.3.2 do edital em relação ao currículo apresentado para o cargo de supervisor administrativo que não atende aos requisitos mínimos do edital; a quarta empresa foi desclassificada por não atender aos requisitos 3.3.2 e 3.3.3 (comprovar endereço do licitante em Fortaleza); as duas últimas se classificaram, tendo a última apresentado melhor pontuação técnica e melhor preço, vindo a ser contratada.

Crítérios: arts. 2º e 7º da Lei nº 8.666/93

Causa e Efeitos: Como causa do descumprimento legal aqui indicado, tem-se o entendimento do Banco de que os profissionais da RMO eram especializados na ferramenta **PowerBuilder** e que tal especialização foi adquirida durante a execução dos contratos anteriores com o Banco. Outrossim, entenderam que o projeto básico constante da



TP nº 96/113 (realizada dois anos antes) supriria a exigência da elaboração de novo projeto já que o objeto contratado era o mesmo.

Como efeito desse entendimento, verificou-se a fuga ao procedimento licitatório em duas ocasiões, além de duas contratações, mediante inexigibilidade, que não atendem aos princípios e requisitos da Lei nº 8.666/93.

Evidência: Processos de inexigibilidade (Protocolo-Licitação nºs 1686 e 1393) e respectivos contratos, bem como TP nº 96/113, TP nº 97/095 e Concorrência nº 99/001 (fls. 01/20 do Volume 01).

Justificativas do gestor:

Em atenção à solicitação da auditoria, o Ambiente de Estratégia de Tecnologia do Banco apresentou as justificativas a seguir resumidas.

Em razão de mudança organizacional – terceirização da atividade de desenvolvimento e evolução de sistemas, realocação de analistas de sistemas e programadores nas unidades de negócios – aliada à estratégia de modernização tecnológica do BNB, foi requerida a introdução e consolidação de nova plataforma de desenvolvimento baseado na ferramenta **PowerBuilder**, fato que por si já justificaria a realização das Concorrências nºs 1996/113 e 1997/095.

Acrescenta que a legitimação da inexigibilidade de licitação objeto das informações 965 98/0326 e 965 99/016 ocorreu em razão dos seguintes fatos:

carência de mercado quanto a profissionais especializados em **PowerBuilder** constatada nas duas licitações realizadas, pois somente compareceram duas licitantes no primeiro processo (RMO e Stefanini) e apenas uma (RMO), no segundo;

afastamento de funcionários do próprio BNB das atividades de análise e programação de sistemas e do curso de doze meses ininterruptos de contrato com uma mesma empresa (RMO), em toda a fase de construção dos sistemas operacionais básicos da empresa, o que ‘fez com que esses profissionais adquirissem vasta experiência e profundo conhecimento e domínio do ambiente computacional e das diversas áreas de negócio do BNB, qualificando-os como mão-de-obra notoriamente especializada’.

Que no interregno dos Contratos nºs 1998/320 e 1999/042, o Banco realizou estudo e deliberou estabelecer uma ampla contratação, internamente denominada de ‘outsourcing global de responsabilidade’, objetivando racionalizar e facilitar o processo de gerenciamento do processo de desenvolvimento e manutenção de sistemas, até então distribuído com diversas empresas de prestação de serviço, mas que a delonga do processo preparatório e da concorrência pública, justificada pela complexidade e pela então insipiência, no setor de serviços de tecnologia, de uma solução global totalmente aderente aos requisitos do BNB, constituiu outro fator para a perduração dos serviços da RMO.

Ressalta que entre a aprovação do Projeto Básico (27/11/1998) e a assinatura do contrato com a Unisys (13/09/1999) o Banco não poderia, do ponto de vista estratégico, expor-se ao risco de descontinuidade de atividades críticas para o seu negócio, suportadas pelos sistemas aplicativos providos pela RMO.

Ressalta, ainda, que a Unisys, quando assumiu os serviços de desenvolvimento e manutenção dos sistemas do Banco, sentiu-se compelida, por força das mesmas circunstâncias técnico-mercado, a contratar a maioria dos cerca de 20 profissionais da RMO que atuavam no BNB, entendendo como a maneira imediata e mais prudente de assegurar a absorção de conhecimento e tecnologia sem incorrer em quaisquer prejuízos aos negócios.

No tocante à ausência de projeto básico, não obstante entender que Proposta de Ação Administrativa para pleitear a inexigibilidade de licitação ‘prescinda do detalhamento inerente ao projeto básico’, procurou-se tornar clara, mediante a anexação de Quadro de Sistemas à Proposta que originou o Contrato nº 1998/320, a necessidade do esforço adicional que justificaria o acréscimo de oito especialistas (perfazendo 23) ao contrato então vigente.

Ademais, considerando que os Contratos nºs 1998/320 e 1999/042 preservaram a essência do objeto (desenvolvimento e evolução de sistemas em plataforma **PowerBuilder**), entende-se que constituam, implicitamente, uma renovação do Contrato nº 1998/017 a eles precedente, cujos demais elementos requeridos constam do Projeto Básico 97/965-2235 que deu origem à Tomada de Preços 1997/095.

Conclusões:

Analisando o mérito da questão, vemos que a pretensão do BNB é de que esta Corte aceite os argumentos de inexigibilidade de licitação para a contratação da empresa RMO, sob o argumento básico de carência no mercado de profissionais que dominassem a ferramenta PowerBuilder, do afastamento de funcionários do próprio BNB das atividades de análise e programação de sistemas, conhecimento e domínio do ambiente computacional por parte dos funcionários da RMO e para evitar descontinuidade na prestação do serviço. Porém, tal não é possível pelos motivos que se seguem.

Para haver inexigibilidade de licitação deve haver inviabilidade de competição, conforme Decisão nº 427/99-TCU-Plenário:

‘a inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93 sujeita-se à fundamentada demonstração de que a singularidade do objeto – ante as características peculiares das necessidades da



Administração, aliadas ao caráter técnico profissional especializado dos serviços e à condição de notória especialização do prestador – inviabilizaria a competição no caso concreto, não sendo possível a contratação direta por inexigibilidade de licitação sem a observância do caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93’.

No caso ora analisado, apesar de a RMO preencher os requisitos para o desempenho dos serviços contratados, o BNB não investigou a possibilidade de existência de outra empresa que pudesse prestar serviços equivalentes. In concreto realizou duas outras licitações, em que a RMO se sagrou vencedora dos certames, o que confirma a possibilidade de competição.

Fica a indagação do porquê não foi feito o procedimento licitatório de acordo com as normas da Lei nº 8.666/93, usando os mesmos critérios das licitações anteriores, uma vez que não ficou demonstrado que os serviços da RMO eram os únicos apropriados ao Banco.

Quanto à questão da **discussão sobre a notória especialização dos profissionais da RMO**, o próprio BNB reconhece que a especialização foi decorrência da experiência adquirida durante a execução do contrato, ou seja: **um eventual ganhador da licitação certamente teria condições de adquirir o mesmo conhecimento se tivesse oportunidade para tanto.**

Outrossim, se os profissionais eram notoriamente especializados por que foi contratada a Empresa Unisys, vencedora da licitação que substituiria o contrato da RMO, sem qualquer comprometimento de que ela contrataria os profissionais da RMO para desempenhar aquelas atribuições? Em que pese o fato de a Unisys ter contratado esses profissionais sem o compromisso de fazê-lo, isso só demonstra que a licitação era viável.

Dessa forma, concluímos que o processo não indica elementos de que os profissionais da RMO são os mais indicados que possíveis concorrentes, não se podendo chegar à conclusão de que somente eles estariam capacitados para satisfazer as necessidades do BNB. Igualmente, não está também caracterizada a notória especialização, pois outras empresas poderiam utilizar profissionais diferentes para alcançar o mesmo fim, não havendo porque acreditar que seriam melhores ou piores do que os utilizados pela RMO.

Por fim, cabe também registrar que **os argumentos aqui trazidos para justificar a inexigibilidade não foram aqueles que constaram do processo que motivou a sua aprovação pela Direção do Banco.** Na proposta de 25-8-1998, a área de suporte estratégico amparou a contratação alegando ‘a iminente implantação do novo sistema de crédito em micro, prevista para setembro/1998, cuja conclusão dever-se-ia dar em dezembro/1998’ e o Setor Jurídico afirmou ser a RMO ‘detentora do sistema desenvolvido no Banco’.

Quanto ao argumento do Setor Jurídico, **a Cláusula Oitava do contrato afirma que ‘Todos, e integralmente, os produtos a serem desenvolvidos/alterados pelo CONTRATADO serão de propriedade do Banco do Nordeste, incluindo arquivos em meio magnéticos, códigos fonte, códigos executáveis, documentação e outros gerados no contexto dos serviços executados pelo CONTRATADO.’**

Por oportuno, observe-se que somente na contratação de 1º/03/1999 é que ‘a experiência e conhecimento do ambiente computacional da RMO’ foi levantada pela área de suporte estratégico. Aliás, **foi afirmada, mas não restou comprovada a inviabilidade de licitação em nenhum momento.**

Portanto, **essa análise não nos permite concluir pela inviabilidade de competição na contratação da empresa RMO, por duas vezes, o que não justifica a inexigibilidade de licitação, verificando-se violação ao preceito constitucional que assegura igualdade de condições a todos os concorrentes.**

Quanto à questão da ausência do projeto básico com especificação e qualificação dos especialistas, o gestor se limita a afirmar que a Proposta de Ação Administrativa para pleitear a inexigibilidade de licitação prescinde do detalhamento inerente ao projeto básico, acrescentando que considerando que os Contratos nºs 1998/320 e 1999/042 preservaram a essência do objeto, ‘entende-se que constituam, implicitamente, uma renovação do Contrato nº 1998/017 a eles precedente, cujos demais elementos requeridos constam do Projeto Básico 97/965-2235 que deu origem à Tomada de Preços nº 1997/095’.

Ora, esse argumento não se justifica por dois motivos: primeiro, se a Proposta de Ação Administrativa não for o lugar para se inserir os estudos que subsidiarão a tomada de decisão do gestor, onde será então que deve ser colocada? O dirigente tomará decisão baseado em quê?

Em segundo lugar, **o projeto básico da primeira TP não poderia servir de amparo à nova contratação, uma vez que nos dois contratos que a sucederam houve acréscimo de profissionais, justificado apenas ‘pela necessidade do serviço’, sem qualquer detalhamento dessa nova necessidade, nem discriminação de atividades a serem desempenhadas, o que revela que o projeto inicial necessitava de ajuste.**

Ademais, a contratação direta sem licitação pressupõe o cumprimento integral do artigo 7º da Lei nº 8.666/1993, bem como a documentação de todos os atos e ocorrências relevantes, pela natureza não discricionária das hipóteses de contratação direta (a enumeração do art. 25 da Lei é taxativa).

Desse modo, **as duas inexigibilidades não se encontram devidamente caracterizadas nos termos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, haja vista que, conforme se pode verificar dos fatos aqui registrados, houve contratações para o**

mesmo objeto, precedidas de licitação, em etapa anterior e posterior aos contratos em questão, demonstrando, sim, a viabilidade de competição.

Proposta de Encaminhamento:

Assim, deve ser procedida a audiência prévia: dos seguintes responsáveis (cf. matriz de responsabilização, anexo 07) a fim de que apresentem razões de justificativas para contratação da Empresa RMO Consultores Associados Ltda. para execução de serviços técnicos de programação da ferramenta PowerBuilder, por duas vezes, Contratos nºs 1998/320 e 1999/42, com fulcro no arts. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993, quando não ficou caracterizada inviabilidade de competição, havendo, inclusive, licitação posterior para a contratação de empresa que realizasse os mesmos serviços.

Em relação à ausência de projeto básico, deve ser feita determinação ao BNB para que se abstenha de contratar sem elaboração previamente de projeto básico que contenha estudos técnicos contemplando necessidades da instituição (art. 6º, IX e 7º, da Lei nº 8.666/93).

Dispensa Indevida de Licitação com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993.

(...)

4. Após a realização da audiência, autorizada pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, o analista José Dácio Leite Filho elaborou a seguinte instrução, aprovada pela diretora em substituição e pelo secretário (fls. 820/874, Volume 9):

(...)

4. A seguir, analisaremos individualmente as razões de justificativas dos responsáveis.

(...)

8. Em relação ao item 'a' do parágrafo 2 desta instrução, o responsável afirmou que em 1996 o BNB iniciou a redefinição do processo de suprimento de soluções de Tecnologia da Informação, tendo como filosofia a terceirização das atividades de desenvolvimento e evolução de sistemas, tendo adotado, à época, o PowerBuilder como ferramenta padrão para o desenvolvimento de sistemas.

9. Em 04/11/96 foi lançado o Edital 96/113, que teve como objeto a contratação de serviços especializados de programação na ferramenta PowerBuilder no desenvolvimento de sistemas do BNB, utilizando o novo ambiente Descentralizado de Desenvolvimento de Software. Participaram dessa licitação as empresas RMO e Stefanini, sendo vencedora a RMO.

10. Já em 1997, o banco decidiu licitar a contratação de uma solução de outsourcing global de responsabilidade, abrangente modalidade de terceirização que também abrangeria os serviços incluídos no contrato com a RMO, tendo o banco iniciado então a montagem do Projeto Básico para o outsourcing, com a expectativa de que a respectiva contratação estaria concluída em 06 meses, até junho de 1998.

11. Enquanto aguardava a montagem do Projeto Básico retromencionado, o banco, tendo em vista essa nova modalidade de terceirização, o outsourcing, licitou, por meio do Edital 97/095, de 15.12.97, pelo período de 03 meses, prorrogável por mais 03, os serviços que vinham sendo executados pela RMO. A própria RMO, única participante, foi a vencedora do certame. Em 1998, o PowerBuilder já havia perdido terreno para as linguagens Java e Visual Basic, tendo sido isso, segundo o responsável, o principal fato pela RMO ter sido a única licitante do Edital 97/095.

12. Devido à complexidade, a licitação para contratação do outsourcing, inicialmente prevista para ser concluída em 06 meses, demorou mais de 01 ano. Enquanto aguardava o desfecho dessa licitação, e levando-se em consideração que o banco não poderia parar a execução dos serviços efetuados pela RMO, o BNB, em agosto de 1998, decidiu pela contratação direta da RMO (Contrato nº 1998/320), alegando inviabilidade de competição.

13. Segundo ainda o responsável, alguns fatores foram fundamentais para a decisão da contratação direta da RMO, quais sejam: a empresa tinha adquirido vasta experiência e profundo conhecimento da metodologia e padrões de desenvolvimento dos sistemas e dos próprios negócios do banco; a perda de terreno da linguagem PowerBuilder para as linguagens Java e Visual Basic determinou um desinteresse do mercado no objeto que seria licitado, sendo tal fato comprovado pela exclusiva participação da RMO no Edital 97/095; a realização de um novo procedimento licitatório, além de provavelmente resultar em uma única empresa licitante, a RMO, poderia incorrer num aumento de preços dos serviços contratados, influenciado pela relação direta entre oferta e procura.

14. Com o fim da vigência do Contrato nº 1998/320, objeto do questionamento do item 'b' do parágrafo 2 desta instrução, o banco se viu mais uma vez obrigado a contratar a empresa RMO, Contrato nº 1999/042, ora em questionamento, sob o fundamento de inviabilidade de competição, haja vista a inexistência de alteração na situação encontrada na contratação anterior.

15. Finalizando suas alegações de defesa, em relação ao questionamento de que não caberia inviabilidade de competição na contratação em comento, tendo em vista que houve licitação posterior com exigência específica para o cargo de Programador PowerBuilder (Edital 99/001), em que compareceram outras empresas, o responsável afirma que existe diferença entre os objetos contratados. Enquanto na contratação direta da RMO, o objeto era



simples alocação de profissionais para serviços de programação em PowerBuilder, a licitação posterior (Edital 99/001) tinha como objeto a prestação de serviços de supervisão administrativa, serviços de desenvolvimento de sistemas, serviços de manutenção corretiva, legal e evolutiva em sistemas computacionais do banco e serviços especializados e, nesse contexto, o programador PowerBuilder era apenas 01 entre 14 categorias profissionais incluídas no objeto licitado.

16. Análise do item 'a'.

17. Em relação a este item, vemos inicialmente que o BNB, antes da contratação direta da RMO, em questão, realizou duas licitações para os mesmos serviços: o Edital 96/113, em 04/11/96 e o Edital 97/095, em 15/12/97. Ou seja, havia viabilidade de competição, o que vai de encontro ao exigido no caput do art. 25 para fundamentar a inexigibilidade de licitação.

18. A alegativa de que o banco não poderia prescindir da regular execução dos serviços desenvolvidos pela RMO também não deve ser acolhida, pois a montagem do Projeto Básico para o outsourcing se iniciou no segundo semestre de 1997 e a contratação direta da RMO se deu, primeiramente, em agosto de 1998 (Contrato nº 1998/320, fls. 17/19 do Volume 1 deste processo) e depois, em março de 1999 (Contrato nº 1999/42, em questão, fls. 05/07 do Volume 1 deste processo), ou seja, o banco poderia perfeitamente ter licitado esses serviços.

(...)

20. Conclusão do item 'a'.

21. Diante do exposto, somos da opinião, s.m.j., que as justificativas do responsável, em relação ao item 'a', não devem ser acolhidas.

(...)

192. Item 'b'

193. Em relação ao item 'b' do parágrafo 2 desta instrução, o responsável afirmou inicialmente que as deliberações em que votou, como diretor, foram todas com base em pareceres técnicos, elaborados por funcionários bem treinados.

194. Especificamente em relação à contratação da empresa RMO (Contrato nº 1998/320), o responsável afirmou que a Proposta de Ação Administrativa 1998/965, do Ambiente de Estratégias de Tecnologia e de Infra-Estrutura de Tecnologia, que resultou no referido contrato, afirmava que era imprescindível a citada contratação, sob pena de acarretar prejuízos ao banco, pela interrupção do contrato então existente.

195. Afirmou também que a Área Jurídica do banco deu parecer favorável à contratação, enquadrando-a na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/93.

196. Análise do item 'b'.

197. Em relação a este item, vemos inicialmente que **a alegativa do responsável de que se baseou em pareceres técnicos para aprovar a contratação não deve ser acolhida, pois esses pareceres apenas dão subsídios para a diretoria do banco, porém a aprovação ou não da contratação fica a cargo dessa diretoria.**

198. Em relação a este item, vemos inicialmente que o BNB, antes da contratação direta da RMO, em questão, realizou duas licitações para os mesmos serviços: o Edital nº 96/113, em 04/11/96 e o Edital 97/095, em 15/12/97. Ou seja, havia viabilidade de competição, o que vai de encontro ao exigido no caput do art. 25 para fundamentar a inexigibilidade de licitação."

29. Importante frisar que na licitação realizada em 1999, apesar de seu objeto ser mais amplo, exigia-se também que a empresa possuísse em seu quadro de funcionários técnicos que dominassem a linguagem Powerbuilder, tendo comparecido 6 empresas, nelas não incluída a RMO, já que não participou do certame. Destaca-se que no edital não havia obrigatoriedade de se contratar os técnicos que trabalhavam para a RMO no BNB (fls. 146 e 147, v. 8).

30. Assim, resta constatada a viabilidade de competição, constituindo-se grave infração à norma legal a frustração do processo licitatório, instituto decorrente diretamente dos Princípios Constitucionais da Impessoalidade, da Moralidade e da Publicidade, basilares da Administração Pública.

31. No que tange à alegação de não caber multa porque 'simples erro não é passível de sanção disciplinar', equivocam-se os responsáveis na medida em que o ato irregular contra norma legal é passível de apenação conforme dispõe a Lei Orgânica desta Corte em seu art. 58, inciso II. Ademais, infringiram-se também Princípios Constitucionais explícitos, como exposto acima, e negligência por parte da diretoria do BNB ao não ter investigado a possibilidade de existência de outra empresa que pudesse prestar serviços equivalentes, viabilizando a competição.



32. Nessa linha, as alegações dos responsáveis são insuficientes para afastar a irregularidade apontada pelo Ministério Público junto ao TCU, sendo cabida a reabertura das contas a fim de aumentar as multas aplicadas quando do julgamento das contas do exercício de 1998.

33. Por fim, ressalva-se que a irregularidade pela contratação direta indevida através do contrato 320/1998 não foi considerada para aplicação da multa nem nas contas do exercício de 1998 nem na auditoria realizada no âmbito do TC 014.174/2003-6.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MP/TCU, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/92, para no mérito, dar-lhe provimento;

b) aumentar a multa aplicada no âmbito do Acórdão 1496/2003 – Plenário;

c) comunicar os recorrentes da decisão que vier a ser adotada.”

11. Destaca-se que, em agosto de 2011, o então relator, Min. Aroldo Cedraz, declarou-se impedido, motivo pelo qual foi sorteado novo relator para o recurso (peça 22, pp. 3-4).

12. Cite-se, ainda, instrução posterior à acima transcrita, levada a feito pela Secex-CE (peça 24), em que se ateve a expor um breve histórico do processo, encaminhando, por fim, os presentes autos ao *novel* relator para fins de julgamento.

É o relatório.

VOTO

O presente Recurso de Revisão pode ser conhecido, com fulcro no art. 35, inciso III da Lei nº 8.443/92.

2. Originalmente, cuidam os autos de apreciação das contas do Banco do Nordeste do Brasil, referentes ao exercício de 1998, em que haviam sido julgadas irregulares, com consequente cominação de multa, a teor dos itens 9.1 e 9.5 do Acórdão 1496/2003-Plenário.

3. Naquela oportunidade, a penalidade, no valor de R\$ 8.000,00, foi imposta aos Srs. Byron Costa de Queiroz (Presidente), Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo, Jefferson Cavalcante Albuquerque e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho (Diretores), em razão da concessão de direito de uso de imóveis residenciais mediante locação quando a conduta era sabidamente vedada.

4. Muito embora tenha sido concluído o julgamento das citadas contas, auditoria superveniente naquela instituição financeira desvelou a ocorrência de contratação da empresa RMO Consultores Associados Ltda. por inexigibilidade de licitação, com supedâneo no art. 25 da Lei de Licitações, sem que restasse demonstrada a inviabilidade de competição (TC 014.174/2003-6).

5. Ao tomar conhecimento da irregularidade em comento, ocorrida ainda no ano de 1998 e não considerada no julgamento das contas, o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) interpôs recurso de revisão contra o referido *decisum*.

6. Por meio da vertente peça recursal, o *parquet* requereu a reabertura das contas e a instauração do contraditório aos responsáveis para que, uma vez não acatadas as contrarrazões, proceda-se à inclusão da impropriedade nos fundamentos do julgamento e tendo, por consequência, a majoração da multa previamente cominada.

7. Consideradas insuficientes as manifestações dos responsáveis para elidir a irregularidade apontada, a Serur, por pareceres uniformes e com a concordância do MP-TCU, propôs dar provimento ao pleito recursal.



8. Relatados os fatos, passo a decidir.

9. Quanto ao mérito, manifesto minha concordância à proposta da Serur, vez que é notória a irregularidade da contratação de serviços técnicos de programação de ferramenta computacional por inexigibilidade de licitação, não demonstrados os pressupostos legais que a autorizam.

10. No que tange aos pressupostos, rememoro que a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 25, estabelece restrito permissivo para que se afaste a realização do certame licitatório em uma contratação pública. As hipóteses neste dispositivo aduzem, em especial, a critérios de singularidade de objeto, de notoriedade do profissional prestador do serviço ou de exclusividade de fornecedor.

11. Para o caso vertente, nenhum destes requisitos foi comprovado. Pelo contrário, como bem observou a unidade instrutiva, o próprio banco estatal realizou duas outras licitações com o mesmo objeto, em que a mesma empresa RMO sagrou-se vencedora, confirmando a possibilidade de competição.

12. Nesse cenário, em que as contrarrazões recursais em nada elidem o ilícito praticado, remanesce, portanto, a responsabilidade do administrador público que, havendo condições para licitar, não o fez.

13. Destaca-se que o gestor, ao deixar de fazer o que a lei lhe determinava, promoveu manifesta afronta ao princípio da isonomia, cuja garantia se revela como uma das finalidades perseguidas pela licitação e que possui, inclusive, expressa estatutura constitucional.

14. Caracterizada a autoria e o alto grau de reprovabilidade do ilícito, exsurge para a Administração a pretensão de punibilidade do gestor. Considerando que o responsável já havia sido previamente apenado por outro fato irregular cometido na mesma gestão em apreço, deve-se apenas propor um aumento da pena a ele imputada.

15. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado, no sentido de conhecer do presente recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, majorando a multa previamente cominada em função do conhecimento superveniente de irregularidade não considerada no julgamento da gestão.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Preliminarmente, cumprimento o Ministro Raimundo Carreiro pelo Voto apresentado nesta oportunidade.

2. Contudo, em seu Relatório, o ilustre Relator considerou o prazo prescricional de 10 (dez) anos, acompanhando a unidade técnica, considerando a disciplina do novo Código Civil.

3. Na sessão plenária de 29/05/2013, no Voto condutor do Acórdão nº 1.314/2013, salientei que *“prepondera, no microsistema do Direito Público, o prazo prescricional de cinco anos para a imposição de multas de natureza administrativa.”*

4. Em seguida, lembrei que a melhor analogia no caso da prescrição não é aquela feita com as regras vigentes no Direito Civil, mas aquela realizada com as normas prevalecentes no âmbito do Direito Público.

5. Diante disso e levando em conta os princípios da unidade e coerência do ordenamento jurídico, concluí que o prazo prescricional de 5 anos para imposição de sanção pelo TCU é a solução mais acertada diante da falta de lei específica.

6. Cumpre ressaltar que a questão da prescrição está em discussão no âmbito do processo 007.822/2005-4.

7. Assim, por ora, acompanho o eminente Relator, no aguardo de decisão deste Plenário acerca da matéria.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de setembro de 2014.

Benjamin Zymler
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2391/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.260/1999-0.
 - 1.1. Apensos: 016.209/2001-6; 003.544/1999-0; 014.174/2003-6; 007.793/1999-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Prestação de Contas)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho e Jefferson Cavalcante Albuquerque.
 - 3.2. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU (MP-TCU).
4. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A – BNB.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (SERUR); e Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (SECEX-CE).
8. Advogado constituído nos autos: José Diógenes Rocha Silva (OAB/CE 6.072).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 52, pp. 3-7) contra o Acórdão nº 1496/2003-TCU-Plenário.

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

- 9.1. conhecer do presente Recurso de Revisão, com fulcro no art. 35 da Lei nº 8.443/92 para, no mérito, dar-lhe provimento;
- 9.2 alterar a redação do item 9.5 do Acórdão nº 1496/2003-TCU-Plenário, que passa a ser:

“9.5 aplicar, individualmente, multa aos Senhores Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo, Jefferson Cavalcante Albuquerque e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, no valor de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), nos termos do artigo 58, inciso I e § 1º, da Lei nº 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para comprovarem perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno/TCU) o recolhimento do referido valor aos cofres do Tesouro Nacional”;

9.3. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao recorrente e aos responsáveis.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2391-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.



13.2. Ministro que votou com ressalvas: Benjamin Zymler.

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 028.788/2012-5

Natureza: Embargos de Declaração em Representação.

Entidade: Hospital de Aeronáutica dos Afonsos.

Responsável: Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47).

Advogados constituídos nos autos: Adeloni de Miranda (OAB/RJ 84.968) e Tatiane da Rocha Ferreira Parafita (OAB/RJ 130.565).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE NO ENQUADRAMENTO DE EMPRESA NA CONDIÇÃO DE EMPRESA DE PEQUENO PORTE, NOS TERMOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. OMISSÃO CONSTATADA. ACOLHIMENTO. EFEITOS INFRINGENTES. BAIXA MATERIALIDADE. ALERTA À EMPRESA RESPONSÁVEL. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pela empresa Genesys Comercial Ltda, em face do Acórdão nº 1.535/2013 – Plenário, por meio do qual o Tribunal declarou a inidoneidade da empresa para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo período de seis meses.

2. A empresa foi apenada por ter supostamente apresentado declaração inverídica no sentido de que atendia às condições para usufruir das vantagens previstas na Lei Complementar nº 123/2006, beneficiando-se de tratamento diferenciado destinado a ME/EPP.

3. Em atenção ao disposto no art. 69, inciso I, do RI/TCU, transcrevo a seguir a parte deliberativa do Acórdão ora recorrido.

“9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. rejeitar as justificativas contidas na manifestação encaminhada pela empresa Genesys Comercial Ltda. (CNPJ 05.925.240/0001-47);

9.3. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/92, a empresa Genesys Comercial Ltda. (CNPJ 05.925.240/0001-47) inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal por período de 6 (seis) meses;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.4.1 à empresa Genesys Comercial Ltda. (CNPJ 05.925.240/0001-47);

9.4.2 à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para as providências necessárias à atualização do registro da empresa Genesys Comercial Ltda. (CNPJ 05.925.240/0001-47), no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf;

9.4.3. ao Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (CGSN);

9.5. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe ao Tribunal acerca das medidas adotadas com vistas ao cumprimento do item 9.4.2 retro;

9.6. determinar ao Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (CGSN), com fulcro no art. 3º, inciso XXIII do Decreto nº 6.038, de 8/2/2007 e no art. 5º, alínea



“c” do da Resolução CGSN nº 1, de 19/3/2007, que estude formas de aprimorar os procedimentos de fiscalização do cumprimento das obrigações principais e acessórias relativas ao Simples Nacional, a fim de verificar a ocorrência das hipóteses previstas no art. 29 da Lei Complementar nº 123/2006;

9.7. apensar definitivamente este processo ao TC 023.692/2012-0, após o trânsito em julgado do presente Acórdão..”

Histórico

4. Originalmente, cuidam os autos de uma das fiscalizações por mim determinadas no âmbito do TC 023.692/2012-0. No presente caso, a fiscalização teve como objetivo identificar se a empresa CCS Valente Comércio de Gêneros Alimentícios (CNPJ 09.031.962/0001-82) cometeria fraude à licitação por ter participado indevidamente de certames com tratamento diferenciado sem possuir os pressupostos para estar enquadrada como ME ou EPP, conforme as disposições da Lei Complementar nº 123/2006.

5. O processo referido no parágrafo inaugural abriga Representação oferecida pela Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan), por meio de sua Diretoria de Gestão de Informações Estratégicas (DGI), no exercício das atribuições previstas nos incisos I e II do art. 4º da Portaria Adplan nº 1/2011, acerca de possíveis casos de utilização indevida do tratamento diferenciado, nas contratações públicas, concedido exclusivamente a microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), considerando a inexistência de pressupostos definidos na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte).

6. Como resultado da diligência encaminhada à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento na Lei nº 8.443/1992, na Resolução TCU nº 185/2005 e na Comunicação realizada pelo Presidente na Sessão Plenária Reservada de 28/03/2012, a Adplan obteve informações e cópias de documentos eletrônicos referentes aos casos de risco de irregularidades selecionados.

7. Efetuadas as análises pertinentes, restou demonstrado que diversas empresas se utilizaram do tratamento diferenciado nas contratações públicas concedido exclusivamente a ME e EPP, mesmo tendo faturamento superior a R\$ 2.400.000,00 (limite de faturamento no caso de EPP) no ano anterior aos dos certames, contrariando, assim, o disposto no art. 3º c/c art. 48, II, ambos da Lei Complementar nº 123/2006.

8. Em vista dos resultados obtidos pela Secretaria Adjunta aliada à preocupação manifestada por esta Corte de Contas no sentido de que os objetivos da LC nº 123/2006 poderiam estar sendo maculados por possíveis fraudes, a unidade técnica propôs fiscalizar a ocorrência de utilização indevida do tratamento diferenciado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte em licitações realizadas pela União.

9. Registro, por oportuno, que fui sorteado relator do TC 023.692/2012-0 em razão de os pregões eletrônicos que deram ensejo às possíveis irregularidades apontadas nestes autos terem sido realizados por diversos órgãos públicos.

10. Naqueles autos, conheci da presente Representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU e determinei, em síntese: a) a autuação de processos apartados para cada uma das empresas identificadas com o objetivo de verificar a ocorrência de utilização indevida do tratamento diferenciado nas contratações públicas concedido exclusivamente a microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) conforme Lei Complementar nº 123/2006 (LC 123/2006); b) o apensamento desses feitos ao TC 023.692/2012-0; c) o arquivamento deste último.

11. Transcrevo a seguir, a síntese dos termos dos Embargos de Declaração (peça 44).



“GENESYS COMERCIAL LTDA, sociedade empresarial de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 05,925.340/0001-47, (...) neste ato representada por sua sócia-administradora BERNARDETE CASADEI DE OLIVEIRA LOURES, (...) nos autos do processo indicado supra, com fulcro no que dispõem os artigos 31, 32, inciso II, e 34, da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) c/c o disposto nos artigos 277, inciso III, e 287, do Regimento Interno do TCU, e demais legislações aplicadas a espécie, opor os presentes embargos de declaração, com efeitos infringentes, do acórdão proferido pelo Plenário do Egrégio Tribunal de Contas da União, tendo como Relator o Excelentíssimo senhor Ministro RAIMUNDO CARREIRO, por conter o julgado, pontos omissos, obscuros e contraditórios, que necessitam ser esclarecidos e ou integrados, consoante se demonstrara, pugnando a embargante ao d. Julgador, sejam acolhidos os presentes embargos e conferidos aos mesmos efeitos infringentes, para os fins do disposto no art. 287, § 7º, do Regimento Interno do TCU

(...)

Da Tempestividade do Presente Recurso

O art. 34 da Lei 8.443/92, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, prevê o prazo de 10 dias para a oposição dos Embargos de Declaração, contados na forma prevista no seu artigo 30.

*A empresa embargante **não** tomou ciência do acórdão ora embargado na forma prevista pelo art. 30 da Lei 8.443/92.*

*O recebimento do ofício na data de **19/07/2013**, conforme consta do andamento processual do TCU, se deu por **pessoa estranha a embargante e que não detém poderes para representá-la.***

Em face disto, requer a recorrente ao d. Ministro Relator que o seu prazo para oposição destes embargos passem a contar da data de protocolo dos presentes no TCU, e não da data constante do ofício encaminhado para terceiros.

Do Devido Processo Legal, Ampla Defesa e Contraditório

A Carta constitucional Brasileira assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 50, LV).

Seguindo tal orientação, dispõe o artigo 31 da Lei 8.443/92, que "em todas as etapas do processo de julgamento de contas será assegurado ao responsável ou interessado ampla defesa."

*No procedimento administrativo **TC 028.788/2012-5**, conduzido pela nobre Secretaria de Controle Externo - RJ, da Egrégia Corte de Contas da União, que resultou na condenação da empresa recorrente, não lhe foi assegurado, com todas as venias devidas, o amplo e irrestrito direito de defesa e contraditório.*

A embargante, conforme constatado pelo Corpo Técnico do TCU e, posteriormente, pelo eminente Ministro Relator, não apresentou, tecnicamente, razões de defesa.

O Acórdão produzido pelo Plenário do TCU corrobora tal assertiva, in verbis:

Manifestação da Empresa (Oitiva)

A empresa Genesys Comercial Ltda., na pessoa do senhor Fued Peres Moura Lima - 0.48 n. 99.61S/R3 (pega 28), se restringiu a informar que o registro dos itens referente ao pregão se deu em 30/12/2011, quando a empresa estava devidamente cadastrada no sistema Simples, da Receita Federal, previsto pela LC 123/2006 para registro de ME e EPP, sendo feitos os lançamentos



das propostas, conforme estipulado no edital.

Os tímidos esclarecimentos prestados pela embargante, não foram considerados pelo Órgão Julgador da Corte de Contas da União, data venia, como razões de defesa, apenas como meros esclarecimentos.

Neste sentido, por ser a primeira oportunidade em que a recorrente se manifesta de forma efetiva e técnica nos autos deste processo, deduzindo no bojo das razões de embargos, também, "elementos de defesa", a mesma pede venia ao nobre e Eminentíssimo Ministro Relator, para se alongar um pouco além do que seria necessário na exposição das suas manifestações, tendo em vista a gravidade da pena a ela aplicada, o que certamente inviabilizará a sua atividade comercial e a manutenção dos empregos de 17(dezessete) famílias que com ela trabalha.

A embargante pede venia ao ilustríssimo Ministro Relator do acórdão embargado, julgador consagrado e reconhecido por sua peculiar inteligência, para inaugurar o presente "recurso" com o seguinte julgado:

"Pedir declaração não é ônus de quem foi vencido, mas de qualquer das partes a que interesse o esclarecimento ou integração do julgado." (RSTJ 136/227; voto do MM. Eduardo Ribeiro)

Verificar-se-á que o Acórdão ora embargado, nº 1535-22/13-P, prolatado pelo Pleno do TCU, no que concerne à condenação imposta a recorrente, encontra-se eivado de contradições e obscuridades, se comparado a outras decisões proferidas pela mesma Corte de Contas, em especial o **Acórdão nº - 2924/2010 - TCU - Plenário**, que em caso idêntico ao que ora se examina, caracterizado por ser de **baixa materialidade**, decidiu por ALERTAR, RECOMENDAR ou SUGERIR que a empresa penalizada se abstinhasse da prática do mesmo ato no futuro, deixando de declará-la inidônea para licitar.

A jurisprudência do Colendo Tribunal de Contas da União, para se decidir sobre a aplicação ou não de multa aos responsáveis, considera a ocorrência ou não de prejuízo como elemento preponderante, bem como a ausência de má-fé do jurisdicionado na prática deste ou daquele ato.

Não ocorrendo o prejuízo ou considerada a infração de baixa materialidade, a Corte de Contas da União decide pelo afastamento ou por tornar insubsistentes as multas aplicadas, conforme se verifica pelos Acórdãos nos 20/1997 - Segunda Câmara, 24/1997 - Plenário, 55/1998 - Plenário, 033309/07 - Plenário e 0167-03/12-Plenário

É evidente que a embargante não versará nos presentes embargos sobre questões de mérito que poderão ser abordadas em outro momento processual.

Estes embargos evidenciam apenas o tratamento diferenciado conferido a empresa recorrente pelo Egrégio TCU, em comparação com o tratamento dispensado a outras empresas e responsáveis que se encontravam na mesma situação. Comportamento este, data venia, que constitui em plena violação ao princípio da isonomia.

Sob esta ótica comparativa, o Acórdão aqui embargado, com todas as venias possíveis, encontra-se omisso, obscuro e contraditório. E, em assim sendo, ao final, com a devida venia mais uma vez, os presentes embargos devem ser acolhidos pelo órgão julgador da Egrégia Corte de Contas da União, com o fito de alinhar o Acórdão ora impugnado a jurisprudência do Tribunal Especial, reajustando-se a condenação imposta a embargante aquela proferida no Acórdão nº 2924/2010 – TCU.

(Transcrição do Voto que fundamentou o Acórdão nº 1535/2013 - Plenário - TCU)



Relator: Ministro Raimundo Carreiro)

Mesmo considerando a infração de baixa materialidade, em comparação com outras condutas de mesma proporção declinadas em decisões prolatadas pelo Egrégio TCU, a embargante foi declarada inidônea para participar de licitações realizadas pela Administração Pública Federal pelo prazo de 06 (seis) meses.

É imperioso mencionar que a embargante, embora participe há quase 10 (dez) anos de licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal, esta é a primeira e única condenação por ela sofrida.

A recorrente é empresa idônea, mantém dezessete empregados e suas respectivas famílias; a receita da recorrente é quase 100% (cem por cento) originada dos certames realizados pelas entidades e órgãos da Administração Pública Federal. Impor a embargante uma condenação de seis meses sem que a mesma possa participar do negócio que lhe mantém de pé, é decretar a sua "bancarrota", é colocar na rua dezessete famílias que ficarão sem emprego e renda.

A licitação da qual participou a recorrente se deu entre os dias 30 de dezembro e 06 de janeiro do ano seguinte, período em que as mentes estão todas voltadas para as festas de fim de ano. Período, inclusive, em que os sócios da embargante encontravam-se todos de férias e os certames licitatórios eram conduzidos por seus ardorosos empregados.

Não houve por parte da recorrente intenção alguma de fraudar procedimento licitatório, de agir mal intencionada com o fim de provocar prejuízo ao erário ou vilipendiar o sagrado princípio da igualdade entre os licitantes. O que houve, na verdade, foi um erro, um erro cometido por uma marcação com um 'X'. Isto mesmo, pois no Pregão Eletrônico, como se sabe, a documentação de habilitação é encaminhada por meio eletrônico, onde se marca a link - declaração com ME ou EPP com um 'X'.

Não houve falsa declaração, o que ocorreu foi que o empregado da recorrente, entre duas opções, marcou a errada. Não se pode condenar toda uma estrutura empresarial, todo um organismo de negócio, por uma marcação com 'X' no quadrado errado.

A condenação imposta a recorrente não é razoável, muito menos proporcional, haja vista que a repercussão do julgado inviabiliza toda uma atividade empresarial que levou mais de 10(dez) anos para se estruturar. O Acórdão proferido pelo TCU que ora se embarga, vai de encontro com o princípio da continuidade e preservação da empresa

DAS CONTRADIÇÕES, OMISSÕES E CONTRARIEDADES DO JULGADO QUE NECESSITAM SER SANADAS ATRAVÉS DOS PRESENTES EMBARGOS

Da Baixa Materialidade da Infração, Princípio da Bagatela ou Insignificância

(Situações em que o TCU deixa de aplicar a condenação)

A baixa materialidade da infração, inserida no campo penal "dentro" do princípio da insignificância ou da bagatela, autoriza os órgãos julgadores a deixar de aplicar a pena ou, com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, aplicar a pena de menor impacto.

No Tribunal de Contas da União, bem como em outras Cortes de Contas estaduais e municipais, nas localidades em que estas ainda existem, em casos



semelhantes ao que ora se examina, considerados de **baixa materialidade**, a postura adotada tern sido a de ALERTAR, RECOMENDAR ou SUGERIR que os responsáveis se abstenham da pratica das condutas consideradas reprováveis no futuro.

O Acórdão 2924/10, prolatado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União na TC 007.490/2010, tendo funcionado como Relator o **Eminente Ministro UBIRATAN AGUIAR**, sustenta a tese defendida pela empresa recorrente.

A sociedade empresarial embargante, nesta oportunidade, pede yenia ao Eminente Ministro Relator para pingar alguns trechos do Acórdão citado supra, por serem necessários a correta análise da questão.

(...)

Conforme se constata pela leitura do Relatório parcialmente transcrito supra, a empresa **Hana e Rose Service, e Comercio Ltda.**, participou de vários procedimentos licitatórios, todos na modalidade Convite, nos. 61/2008; 54/2008; 129/2008; 27/2008 e 16/2008, realizados pelo Instituto Militar de Engenharia - IME Comando da 1^o Divis5o de Exercito/RJ e Escola de Instrução Especializada/RJ.

O **volume de recursos** alcançado pela empresa **Hana e Rose Service e Comercio Ltda.** nos procedimentos licitatórios que venceu foi de **R\$ 25.105,00 (vinte e cinco mil cento e cinco reais)**.

O resultado do ACORDA0 No 2924-41/10 que analisou o caso ficou assim:

"9. Acordeo

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de irregularidades praticadas par empresas que indevidamente participaram de licitações públicas na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, contrariando a Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte) e o Decreto nº 6.204/2007.

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

9.1. conhecer da representação o e considerá-la procedente;

9.2. alertar a Hanna e Rose Serviço e Comercio Ltda. de que sua participação em licitação exclusiva para microempresa ou empresa de pequeno porte, sem que haja o correto enquadramento nessas categorias, ensejará declaração de inidoneidade, impossibilitando que contrate com a Administração Pública por até 5 anos;"

Observe que a pena aplicada a empresa **Hanna e Rose Servico e Comercio Ltda. Pelo Pleno do TCU** foi a de **ALERTA-LA** que, na hipótese de reiteração da conduta, a mesma poderia ficar impedida de contratar com a Administração Pública Federal pelo prazo de até 05(cinco) anos, o que, ao juízo da recorrente, foi uma sanga adequada ao caso, dentro dos parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade.

Numa análise comparativa entre as condutas perpetradas pela **Hanna e Rose Serviço e Comércio Ltda.**, descritas no Acórdão utilizado como paradigma, e o proceder da empresa embargante, deduz-se que aquela firmou, ou seja, efetivamente assinou ao menos 05(cinco) declarações falsas, pois participou de 05 (cinco) procedimentos licitatórios, na modalidade Convite, regido pela Lei 8.666/93, enquanto que a empresa recorrente assinalou com um 'X', eletronicamente, **através de funcionário que agiu sem dolo ou qualquer intenção criminosa, uma única declaração.**

O resultado financeiro obtido pela empresa pela **Hanna e Rose Serviço e Comércio Ltda.** nas licitações das quais participou foi de **R\$25.105,00 (vinte e cinco mil canto e cinco reais)**,



considerado insuficiente pelo Egrégio TCU para a imposição de penalidade mais grave, como a declaração de inidoneidade para licitar com os órgãos da Administração Pública.

*Estes elementos comparativos são importantes não para confrontar, pura e simplesmente, os julgados, mas para demonstrar que a recorrente, **não** tendo agido de má-fé, tendo atuado com o intuito de fraudar a licitação ou se beneficiar de falsa declaração, merece que o Acórdão ora questionado seja explicitado, sob pena de, caso não ocorra a readequação do decisum, infringir-se a igualdade de tratamento prevista na Carta Constitucional, corolário clássico do Estado Democrático de Direito, pois estar-se-ia, diante das situações idênticas, utilizando-se de dois pesos e duas medidas diferentes para avaliá-las.*

A ausência de prejuízo e de má-fé dos responsáveis também são hipóteses de afastamento da aplicação de multa, consoante se observe pelos julgados abaixo, oriundos da Egrégia Corte de Contas da União:

AC-0333-09/07 - PLENARIO TCU - PROCESSO 003.859/2004-8 PEDIDO DE REEXAME

VOTO do Ministro Relator AROLDO CEDRAZ

(...)

2. Peço vênia para discordar dos pareceres no que se refere manutenção da multa ao recorrente, pois, reexaminando a matéria, constata-se que existem razões suficientes que autorizam a não aplicação da multa ao responsável, em especial pelo fato de que em momento algum do processo vislumbrei má-fé ao efetuar referida contratação. Ao contrário, pelo modo como autorizou a realização dos serviços, via memoranda, portanto de forma expressa e transparente, o mesmo acreditava que o procedimento por ele adotado estava amparado no contrato de supervisão, tendo, assim, agido de boa-fé em defesa do interesse público.

(...)

(Transcrição do Voto que fundamenta o Acórdão 167-03/12 - PLENARIO TCU - PROCESSO 008.575/2005-6)

A baixa materialidade da infração na esfera penal também possibilita aos órgãos jurisdicionais, deixar de aplicar a pena, mesmo existindo condições pessoais desfavoráveis ao infrator, tais como maus antecedentes, reincidência ou ações penais em curso.

(...)

É possível sim a Egrégia Corte de Contas da União deixar de aplicar sanção a recorrente, tendo em vista que num regime de livre iniciativa e concorrência, de preservação da manutenção do sistema econômico, através dos atores que efetivamente contribuem para o Fisco e que empregam mão de obra, o desejável é que haja o mínimo de interferência do Poder Público na atividade econômica.

A empresa, cumpridora das suas obrigações e pagadora de tributos, como é o caso da recorrente, cumpre função social importante na ordem econômica e financeira de um País, daí a necessidade de, na medida do possível, preservar a sua existência.

Os tribunais superiores, antenados com a realidade da preservação da empresa como ator fundamental do sistema econômico-financeiro nacional e internacional, vem, através de seus julgados, confirmando tal assertiva.

Confira-se os julgados abaixo:



(...)

Do suposto crime de Fraude a Licitação (ausência de má-fé)

O Superior Tribunal de Justiça tem afirmado em seus julgados, que a "fraude a licitação tem como consequência o chamado dano in re ipsa (REsp 1.280.321/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJ 9.3.2012; REsp 1.190.189, Relator Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJ 10.9.2010; STF, RE 160.381/SP, Rel. Min. Marco Aurelio, Segunda Turma, DJ 12.8.1994).

No presente caso não houve dano ao erário, tampouco intenção por parte da recorrente de causar qualquer prejuízo a quem quer que fosse, ou mesmo frustrar a competitividade do certame realizado.

Não houve má-fé, dolo, premeditação, simulação, fraude ou outra circunstância que ampare a conotação conferida pelo TCU, data 'Maira, a conduta praticada por um funcionário da empresa embargante, que apenas assinalou com um 'X' um documento de enquadramento no regime diferenciado das Micro e Pequenas Empresas.

A declaração considerada como falsa pelo Egrégio TCU, foi enviada eletronicamente de forma equivocada.

Não houve dolo, não houve intenção de fraudar os procedimentos licitatórios realizados pela entidade licitante via Pregão Eletrônico por parte do funcionário da embargante.

O que ocorreu foi um erro, apenas isso, no encaminhamento da declaração de enquadramento da recorrente como EPP por meio eletrônico. Erro este devidamente reconhecido pelo funcionário.

É de conhecimento público que, regra geral, ou para efeitos de atenuação da pena, não comete conduta ilícita aquele que não agiu com dolo ou culpa grave e nem obteve acréscimo de bens ou valores no seu patrimônio em detrimento do erário.

A recorrente reconhece que se equivocou, e já adotou todas/as medidas necessárias para corrigir os erros apontados no Acórdão do TCU, inclusive no que concerne ao seu correto enquadramento no regime diferenciado.

A empresa embargante, embora modesta, é sólida, possui mais de 10 (dez) anos no mercado de medicamentos e material-médico hospitalar, e jamais sofreu, reafirma-se, uma única condenação pelos órgãos de Controle e fiscalização, até o presente episódio.

Conclusão

Diante de todo o exposto, comprovado a existência de omissão, obscuridade e contradição no Acórdão ora embargado, espera e requer a recorrente ao Douto Ministro Relator, que os presentes embargos sejam acolhidos e providos, reconhecendo-lhes os efeitos infringentes, para os fins de, inicialmente:

1) Suspender o prazo para interposição de outras espécies recursais, acaso necessárias;

2) Declarar, se for o caso, como contagem de prazo inicial para conhecimento do Acórdão ora embargado e interposição de recurso, o dia de protocolo destes embargos;

3) tornar insubsistente e ou afastar a condenação imposta a recorrente de declaração de inidoneidade para licitar pelo prazo de 06 (seis) meses ou, se for o caso, aplicar-lhe pena mais branda, alertando-a para que não incida, no futuro, em conduta ilícita.

4) Por fim, em homenagem aos princípios da motivação, da ampla defesa e do



contraditório, acaso entenda o nobre Ministro Relator, acompanhado pelo Pleno da Corte de Contas da União, em não emprestar caráter modificativo ao presente recurso, seja ele conhecido e provido, para dissipar as omissões, contradições e obscuridades apontadas no arrazoadado supra, integrando-se, assim, o acórdão.

Protesta a empresa embargante, na hipótese de cabimento, pela apresentação de todos os meios de prova pertinentes e necessários a elucidação e comprovação de suas alegações, bem como pela suspensão do prazo para, se for o caso, interposição de novo recurso aplicável a espécie.”

É o Relatório.

VOTO

Os Embargos de Declaração opostos pela empresa Genesys Comercial Ltda devem ser conhecidos, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 287 do RI/TCU.

2. A embargante insurge-se contra o Acórdão nº 1.535/2013 – Plenário, por meio do qual o Tribunal declarou sua inidoneidade para licitar junto à Administração Pública Federal pelo período de seis meses.

3. Em suma, a recorrente argumenta que houve omissão, em vista de que o Tribunal não analisou todos seus argumentos:

No presente caso não houve dano ao erário, tampouco intenção por parte da recorrente de causar qualquer prejuízo a quem quer que fosse, ou mesmo frustrar a competitividade do certame realizado.

Não houve má-fé, dolo, premeditação, simulação, fraude ou outra circunstância que ampare a conotação conferida pelo TCU, data 'Moira, a conduta praticada por um funcionário da empresa embargante, que apenas assinalou com um 'X' um documento de enquadramento no regime diferenciado das Micro e Pequenas Empresas.

A declaração considerada como falsa pelo Egrégio TCU, foi enviada eletronicamente de forma equivocada.

Não houve dolo, não houve intenção de fraudar os procedimentos licitatórios realizados pela entidade licitante via Pregão Eletrônico por parte do funcionário da embargante.

O que ocorreu foi um erro, apenas isso, no encaminhamento da declaração de enquadramento da recorrente como EPP por meio eletrônico. Erro este devidamente reconhecido pelo funcionário.

*No Tribunal de Contas da União, bem como em outras Cortes de Contas estaduais e municipais, nas localidades em que estas ainda existem, em casos semelhantes ao que ora se examina, considerados de **baixa materialidade**, a postura adotada tem sido a de ALERTAR, RECOMENDAR ou SUGERIR que os responsáveis se abstenham da prática das condutas consideradas reprováveis no futuro.*

4. De fato, assiste razão à embargante. Em que pese a gravidade da falha, há de se considerar que a irregularidade ocorreu em um certame, cuja o valor bruto arrecadado atingiu R\$ 16.240,00, o que foi reconhecido na instrução da unidade técnica (peça 23, p. 9). Contudo, tal fato não foi levado em conta quando da prolação do Acórdão nº 1.535/2013 – Plenário. Em caso similar esta Corte decidiu



que, dada a baixa materialidade envolvida, seria suficiente emitir alerta à empresa, conforme excerto, a seguir transcrito, do Voto condutor que fundamentou o Acórdão nº 2.924/2010 – Plenário:

“Embora considere falha grave a omissão da empresa, julgo que, dada a baixa materialidade dos procedimentos licitatórios exclusivos para ME ou EPP em que participou e ganhou, total de R\$ 25.105,00 relativos a seis procedimentos ocorridos em 2008, representando percentual inferior a 0,5% dos valores auferido pela firma em licitações com órgãos públicos, é suficiente alertar a empresa de que a repetição da infração ensejará a declaração de sua inidoneidade, impossibilitando que contrate com o Poder Público por até 5 anos.”

5. No mesmo sentido, decidiu o TCU ao proferir Acórdãos nº 2.924/2010 e nº 125/2014, ambos do Plenário.

6. Há de se considerar, ainda, dois pontos. Primeiro, que após a identificação do erro a empresa embargante solicitou o seu desenquadramento para os fins da LC 123/2006. Segundo, que apesar da falha, o órgão efetuou a aquisição pelo menor preço, não havendo, portanto, prejuízo ao Erário ou para as demais concorrentes das licitações analisadas.

7. Assim, tendo em vista a similaridade dos casos, julgo que para a presente Representação deva ser dado o mesmo encaminhamento dos Acórdãos nº 2.924/2010 – Plenário e nº 125/2014 – Plenário. Para tanto, constatada a omissão no âmbito do Acórdão nº 1.535/2013 – Plenário, devem os presentes Embargos de Declaração ser acolhidos, com efeitos infringentes, alterando a Decisão guerreada para que a empresa seja alertada de que a repetição da infração ensejará a declaração de sua inidoneidade, impossibilitando que contrate com o Poder Público por até 5 anos.

8. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2392/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.788/2012-5.
- 1.1. Apenso: 025.822/2013-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Interessados/Responsáveis:
- 3.1. Responsável: Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47).
4. Entidade: Hospital de Aeronáutica dos Afonsos.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
8. Advogados constituídos nos autos: Adelsoni de Miranda (OAB/RJ 84.968) e Tatiane da Rocha Ferreira Parafita (OAB/RJ 130.565).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Embargos de Declaração opostos pela empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47), em face do Acórdão nº 1.535/2013 – Plenário, por meio do qual o Tribunal declarou a inidoneidade da empresa para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo período de seis meses.

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

9.1. conhecer dos presentes Embargos de Declaração, uma vez que foram preenchidos os requisitos específicos de admissibilidade previstos pelos artigos 32 e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RI/TCU, para, no mérito, acolhê-los, com efeitos infringentes, a fim de que o Acórdão



nº 1.535/2013 – Plenário passe a vigor com o seguinte teor:

9.1. *conhecer da presente Representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;*

9.2. *alertar a empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47) de que sua participação em licitação exclusiva para microempresa e empresa de pequeno porte, com tratamento diferenciado, sem que atenda às condições necessárias para usufruir as vantagens previstas na Lei Complementar nº 123/2006, ensejará declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo período de até cinco anos;*

9.3. *encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, para:*

9.3.1. *a empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47);*

9.3.2. *o Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (CGSN);*

9.4. *apensar definitivamente este processo ao TC 023.692/2012-0, após o trânsito em julgado do presente Acórdão.*

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.2.1 à empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47);

9.2.2 à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para as providências necessárias à atualização do registro da empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47), no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicafe, informando que os itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão nº 1.535/2013 – Plenário foram tornados insubsistentes e, por essa razão, o registro de declaração de inidoneidade da empresa Genesys Comercial Ltda (05.925.340/0001-47), decorrente do Acórdão nº 1.535/2013 – Plenário, deve ser cancelado;

9.2.3. ao Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (CGSN);

9.3 apensar definitivamente este processo ao TC 023.692/2012-0, após o trânsito em julgado do presente Acórdão.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2392-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 031.518/2013-3

Natureza: Relatório de Monitoramento.

Entidade: Furnas Centrais Elétricas S.A.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. CUMPRIMENTO DE PARTE DAS DETERMINAÇÕES CONSTANTES DO ACÓRDÃO nº 100/2013 – PLENÁRIO. DESCUMPRIMENTO DE UMA DETERMINAÇÃO. MULTA. NOVAS DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO



Cuidam os autos de Monitoramento do cumprimento das determinações proferidas pelo Tribunal por meio do Acórdão nº 100/2013 – Plenário.

2. As determinações sob monitoramento, constantes do item 9.18.1 e subitens do Acórdão nº 100/2013 (TC 012.643/2005-4), são as seguintes:

9.18. *determinar, nos termos do art. 12, inciso IV, 43, inciso I, e 45 da Lei nº 8.443/1992:*

9.18.1. *a Furnas Centrais Elétricas S.A., encaminhando cópia dos Volumes Principal, 1, 2 e 3 dos presentes autos, bem como do presente Acórdão acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, que:*

9.18.1.1. *no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência do presente Acórdão, informe a este Tribunal, encaminhando documentação comprobatória, as medidas porventura adotadas quanto:*

9.18.1.1.1. *à instauração de Tomada de Contas Especial no tocante ao apontado no item 9.4.6 do Acórdão nº 354/2006 - Plenário, parágrafo 30, fls. 351/353 - Volume 1, consoante arts. 8 e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 249, inciso II do Regimento Interno/TCU;*

9.18.1.1.2. *ao resultado dos trabalhos realizados pela Comissão de Sindicância instaurada em 22/07/2004, por meio da DP.I 142.2004, de 22/07/2004, item 9.4.5, parágrafo 17, fls. 350/351 - Volume 1;*

9.18.1.1.3. *ao efetivo recolhimento do INSS por parte da sociedade empresária Hot Line Construções Ltda., por força do Contrato CT 14319, firmado em 30.08.2002, tendo em vista que consulta ao Sistema CNIS, referente aos Srs. Antônio Sérgio Oshiro e Edson Severino Correia, na condição de empregados terceirizados de Furnas Centrais Elétricas, apresenta indícios de falta do devido recolhimento;*

9.18.1.1.4. *à prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros transferidos à Leo Júnior Participações por força dos Convênios nº 13.979, assinado em 30/01/2002, no valor de R\$ 296.569,00, e nº 14.626, assinado em 01/08/2003, no valor de R\$ 302.328,00, ambos alusivos ao apoio de Furnas ao "Projeto Júnior", devidamente acompanhadas dos documentos fiscais, inclusive os referentes a pagamento de pessoal, e da cópia de extrato bancário referente à conta corrente aberta especificamente para a movimentação dos recursos;*

9.18.1.1.5. *à prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros transferidos ao Instituto de Qualidade Social - IQUAL, por força do Convênio nº 14.750, assinado em 19.12.2003, no valor de R\$ 1.712.000,00 (hum milhão, setecentos e doze mil reais), referente ao Apoio de Furnas ao Projeto "Jovens do Rio", devidamente acompanhada dos documentos fiscais das despesas efetivadas, e da cópia de extrato bancário, referente a conta corrente aberta especificamente para a movimentação dos recursos;*

9.18.1.1.6. *à prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros transferidos à Fundação Hospitalar do Município de Varginha/MG por força do Termo de Compromisso CA.I. 1.091, assinado em 02/08/2004, no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), referente ao apoio de Furnas ao projeto social, devidamente acompanhada dos documentos fiscais das despesas realizadas e da cópia de extrato bancário referente à conta corrente aberta especificamente para a movimentação dos recursos;*

9.18.1.1.7. *aos documentos relativos às despesas efetivadas para o cumprimento do patrocínio objeto do Contrato nº 13.854, celebrado em 30/11/2001, junto à sociedade empresária Focus - Opinião e Estratégia Ltda.;*

9.18.1.1.8. *aos mecanismos adotados para aferir a efetividade de suas campanhas publicitárias, com demonstrativos claros quanto ao atingimento das metas propostas e à adequação destas, item 9.4.9, parágrafo 97, fls. 356/360 - Volume 1;*



9.18.1.1.9. às medidas adotadas com vista a aprimorar seus procedimentos de controle patrimonial, relativo aos equipamentos de informática, de forma a garantir adequado controle físico e contábil sobre esses bens do ativo, em atenção ao princípio contábil da oportunidade, conforme descrito na Resolução CFC n.º 750/93, art. 6º, parágrafo único, inciso II;

9.18.1.1.10. às medidas adotadas para assegurar que os ativos de tecnologia da informação sejam devidamente controlados, de modo a evitar prejuízos diretos ou indiretos e garantir a disponibilidade e integridade das informações corporativas;

9.18.1.1.11. aos mecanismos de definição clara das competências de cada unidade organizacional em relação aos processos de TI;

9.18.1.1.12. ao estabelecimento em seus sistemas corporativos de perfis adequados ao controle, provendo mecanismos para que os usuários nessa condição tenham acesso irrestrito, apenas de consulta, a todas as informações;

9.18.1.1.13. à sistemática de documentação adequada dos objetos dos bancos de dados, indicando corretamente a semântica dos atributos e tabelas corporativos e evite que os usuários preencham campos com informações não pertinentes à sua finalidade;

9.18.1.1.14. às medidas adotadas para assegurar que os campos essenciais para a identificação de pessoas, como o CPF, estejam preenchidos corretamente em todas as tabelas corporativas e em futuras migrações, incluindo a base de inativos;

9.18.1.1.15. às medidas adotadas para o controle correto e adequado a respeito da prestação de serviços terceirizados, especialmente em relação às informações existentes nas tabelas CO1 e CTD, ou crie estruturas que permitam menor incerteza quanto a essas informações;

9.18.1.1.16. ao resultado final dos procedimentos licitatórios realizados para prestação de serviços de telecomunicações de transmissão de sinais de dados e de voz, atentando para o disposto no art. 23, §1º, da Lei n.º 8.666/93, assim como a adequação dos contratos à Lei nº 8.666/93, de modo a evitar irregularidades tais como ausência de fixação da data de término da vigência, caracterizando contratação por prazo indeterminado, com violação ao prescrito no art. 57, § 3º da Lei 8.666/93, item 9.4.23, parágrafo 187, fls. 374/375 - Volume 1;

9.18.1.1.17. aos ajustes realizados nos seus cadastros específicos de pessoal, haja vista a verificação de inconsistências, tais como a (i) inclusão, no cadastro de inativos, do funcionário de matrículas nºs 018291-6 e 019077-1; (ii) manutenção, na base de inativos, de pessoas falecidas; (iii) rescisão do funcionário Edilson Vera Matos, matrícula 019858-9, cadastrado na base de inativos, com data de desligamento igual a de admissão; (iv) manutenção, na base de inativos, dos funcionários Miguel Henrique da Cruz Veras, CPF 102.606.337-04, Hortencia Vieira, CPF 296.259.127-20, Eliza Maria Vaz Serra, CPF 384.081.207-00 e Valdir Soares Malaquias, CPF 444.283.757-00 que também possuem matrículas de ativos; e (v) situação cadastral do Sr. Fernando Caram Guimarães, constante da base de inativos e já falecido, itens 9.4.51-9.4.53 e 9.4.55-9.4.56, parágrafos 320, 323, 326, 332 e 335, fls. 402/404 - Volume 1;

9.18.1.1.18. aos estudos realizados para adequação dos sistemas e bancos de dados da empresa, discriminando os recursos necessários, as ações a serem desenvolvidas e o cronograma de execução, de modo a possibilitar o gerenciamento centralizado dos ativos de informação, garantindo a observância dos requisitos da disponibilidade e da integridade das informações corporativas, confiando, assim, maior segurança e celeridade às tomadas de decisões por parte dos gestores, bem como subsidiar todo o sistema de controle com informações fidedignas e tempestivas, considerando que no decurso do trabalho de auditoria, além de ter havido delonga no atendimento de várias solicitações, foram detectadas inconsistências nas informações apresentadas no tocante às bases de pessoal, fornecedores, contratos e pagamentos, tais como a falta de mecanismos que permitam a



identificação única dos processos de pagamento, ausência de vinculação de pagamentos às respectivas obrigações, duplicidade e erros de cadastramento e registros armazenados sem verificação de consistência de campos obrigatórios, como o CPF, e que a autonomia excessiva dos sistemas e das bases e a ausência de documentação fidedigna dos modelos pode facilitar o uso indevido e a fraude; e

9.18.1.1.19. à contratação direta efetuada junto ao Grupo Canal Energia e Internet S/C, em 1/7/2004, com enquadramento indevido na inexigibilidade prevista no art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93, e outros firmados com a mesma empresa, diante do ferimento aos Princípios da Impessoalidade, Isonomia e Moralidade, consoante os arts. 251, caput e § 1º, inciso III, 250, § 2º, inciso IV, e 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c art. 58, inciso II da Lei nº 8.443/92, item 9.4.47, parágrafo 293, fls. 397/398 - Volume 1;

3. Transcrevo a seguir, excerto do Relatório elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (peça 48), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 49 e 50).

“(…)

1.1 Objetivo

O objetivo deste trabalho é monitorar as determinações a Furnas contidas no item 9.18 do Acórdão 100/2013-TCU-Plenário, considerando o tempo decorrido entre a concepção das determinações feitas e o estágio atual da estatal.

1.2 Metodologia utilizada

Para a realização dos trabalhos de monitoramento foram solicitados documentos para análise, bem como foram feitas entrevistas com alguns setores, de forma a entender os procedimentos envolvidos no cumprimento das determinações em tela.

1.3 Limitações

As determinações se referem a eventos ocorridos antes de 2005, tal circunstância limita o acesso a informações e a pessoas que atuavam naquela oportunidade.

1.4 Processos conexos

Conforme já mencionado, as determinações em análise originam-se de auditoria conduzida pela SECEXRJ, em 2005, no âmbito do TC 012.643/2005-4, convertido em TCE e, posteriormente, reconvertido.

2. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

Para obter as informações necessárias ao presente monitoramento foram encaminhados dois ofícios de requisição (peças 4 e 5), bem como foram realizadas solicitações por meio de correio eletrônico, com o objetivo de complementar as respostas encaminhadas no expediente DP.E.385.2013, de 1/10/2013 (peça 7).

“(…)

Preliminarmente, verificou-se que alguns itens da determinação tratavam de assuntos comuns, cujo agrupamento traria agilidade e organização à presente análise.

Dessa forma, foram criados temas para os grupos de determinações monitoradas, quais sejam: processo de sindicância e TCE, convênios, contratos e sistemas.

2.1 Processo de sindicância e TCE



Deliberação – item 9.18.1.1.1

O item referiu-se à instauração de Tomada de Contas Especial no tocante ao apontado no item 9.4.6 do Acórdão 354/2006 – TCU- Plenário.

2.1.1 Situação que levou à proposição da deliberação

O relatório de auditoria originário apontou diversos indícios de irregularidade em processos licitatórios, realizados pela, então, denominada Assessoria de Comunicação Social – ACO.P, sob a modalidade convite, no período de 2000 a 2004 (TC 012.643/2005-4, peça 1, p. 11-34).

Em decorrência dessa constatação, o Plenário do TCU determinou, por meio do Acórdão 354/2006-TCU-Plenário, a audiência dos responsáveis, nos seguintes termos:

(...)

9.4.6. Srs. Vera Christina Beiruth Prado, Fernando Sá de Sá Rego e Luiz José Bacha Rizzo, responsáveis pela gestão da Assessoria de Comunicação Social – ACO.P de Furnas Centrais Elétricas S.A. no período de 2000 a 2004, e Srs. Vanderlei Mário Muniz, Rui Costa Van der Putt e Rosângela Rodrigues, responsáveis pela área administrativa da ACO.P também entre 2000 e 2004, pelo fato de terem permitido, nos processos em que participaram ou em que eram gestores da ACO.P, a ocorrência dos mais variados fatos, incluídos fortes indícios de irregularidades, nos processos licitatórios realizados pela ACO.P, sob a modalidade convite, a saber:

9.4.6.1. empresas participantes do mesmo certame com sócios em comum;

9.4.6.2. falta de atesto de recebimento em notas fiscais e, conseqüentemente, de efetiva comprovação de prestação dos serviços, contrariando as disposições contidas no art. 73, inciso II, alínea “b”, c/c parágrafo único do art. 74 da Lei nº 8.666/93;

9.4.6.3 indício de falsidade de nota fiscal;

9.4.6.4. participação em certame de empresa com falência decretada;

9.4.6.5. indícios e evidências de montagem de processos, com propostas comerciais e assinaturas supostamente forjadas.

(...)

Após a análise das audiências (TC 012.643/2005-4, peça 8, p. 1-3), a Unidade Técnica responsável propôs o não acolhimento das razões de justificativa apresentadas, bem como determinação a Furnas para a imediata instauração da tomada de contas especial.

Nessa linha, o Acórdão 100/2013-TCU-Plenário, objeto do atual monitoramento, assim deliberou sobre a questão:

9.18. determinar, nos termos do art. 12, inciso IV, 43, inciso I, e 45 da Lei nº 8.443/1992:

9.18.1. a Furnas Centrais Elétricas S.A., encaminhando cópia dos Volumes Principal, 1, 2 e 3 dos presentes autos, bem como do presente Acórdão acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, que:

9.18.1.1. no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência do presente Acórdão, informe a este Tribunal, encaminhando documentação comprobatória, as medidas porventura adotadas quanto:

9.18.1.1.1. à instauração de Tomada de Contas Especial no tocante ao apontado no item 9.4.6 do Acórdão nº 354/2006 – Plenário, parágrafo 30, fls. 351/353 – Volume 1, consoante arts. 8 e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 249, inciso II do Regimento Interno/TCU;

2.1.2 Providências adotadas e comentários dos gestores



Furnas apresentou informações sobre esse item por meio da correspondência interna GCI.P.I.828.2013 (peça 11).

De acordo com o entendimento de Furnas, o item 9.4.6 do Acórdão 354/2006-TCU-Plenário não determina a instauração de qualquer tomada de contas especial, mas apenas a audiência dos responsáveis indicados, razão pela qual a estatal não deu cumprimento ao subitem 9.18.1.1.1 do Acórdão 100/2013-TCU-Plenário.

2.1.3 Análise

Depreende-se que Furnas não compreendeu o comando inserido no subitem 9.18.1.1.1 do Acórdão 100/2013-TCU-Plenário, porquanto esse faz alusão a uma audiência inserida no Acórdão 354/2006-Plenário.

Em situações como essa, em que há dúvida em relação ao conteúdo decisório inserido em acórdão do Tribunal, seja por obscuridade, omissão ou contradição, o procedimento mais adequado é a interposição pela parte interessada do recurso denominado embargos de declaração, consoante art. 287 do RI/TCU.

Ao sanar possível obscuridade pela via recursal adequada, o responsável se resguarda das consequências advindas de descumprimento de decisão do Tribunal, inclusive a cominação de multa.

Verifica-se, no presente caso, que, ao contrário de Furnas, vários outros responsáveis alcançados pelo Acórdão 100/2013-TCU-Plenário impetraram os respectivos embargos de declaração, ainda não apreciados pelo Tribunal.

Não obstante a opção adotada pela estatal, entende-se que o subitem 9.18.1.1.1 do Acórdão 100/2013-TCU-Plenário pode, de fato, suscitar dúvidas quanto ao comando de instauração da tomada de contas especial, o que ensejaria embargos de declaração. Caso Furnas fizesse essa opção, seu recurso estaria na mesma situação dos demais embargos apresentados, e ainda não teria sido apreciado pelo Tribunal.

Dessa forma, entende-se suficiente, no presente caso, dar ciência à estatal acerca do correto procedimento em situações como essa, destacando as consequências advindas de descumprimento de decisão do Tribunal. A atitude de Furnas ainda que passível de censura, não estaria a justificar a audiência de seus responsáveis.

No tocante à tomada de contas especial, Furnas deverá instaurá-la tomando por base os fortes indícios de irregularidade verificados pelo Tribunal em processos licitatórios, realizados pela então denominada Assessoria de Comunicação Social – ACO.P, sob a modalidade convite, no período de 2000 a 2004 (TC 012.643/2005-4, peça 1, p. 11-34), e que estão indicados no item 9.4.6, e subitens, do Acórdão 354/2006. O presente comando insere-se na ressalva aos casos de dispensa de instauração de TCE constante do art. 6º da IN 71/2012 – prazo de 10 anos da ocorrência, uma vez que a instauração de TCE é proveniente de determinação do TCU:

9.4.6. Srs. Vera Christina Beiruth Prado, Fernando Sá de Sá Rego e Luiz José Bacha Rizzo, responsáveis pela gestão da Assessoria de Comunicação Social – ACO.P de Furnas Centrais Elétricas S.A. no período de 2000 a 2004, e Srs. Vanderlei Mário Muniz, Rui Costa Van der Putt e Rosângela Rodrigues, responsáveis pela área administrativa da ACO.P também entre 2000 e 2004, pelo fato de terem permitido, nos processos em que participaram ou em que eram gestores da ACO.P, a ocorrência dos mais variados fatos, incluídos fortes indícios de irregularidades, nos processos licitatórios realizados pela ACO.P, sob a modalidade convite, a saber:

9.4.6.1. empresas participantes do mesmo certame com sócios em comum;



9.4.6.2. falta de atesto de recebimento em notas fiscais e, conseqüentemente, de efetiva comprovação de prestação dos serviços, contrariando as disposições contidas no art. 73, inciso II, alínea “b”, c/c parágrafo único do art. 74 da Lei nº 8.666/93;

9.4.6.3 indício de falsidade de nota fiscal;

9.4.6.4. participação em certame de empresa com falência decretada;

9.4.6.5. indícios e evidências de montagem de processos, com propostas comerciais e assinaturas supostamente forjadas.

Para tanto, deve-se reiterar a determinação contida no subitem 9.18.1.1.1 do Acórdão 100/2013-TCU-Plenário, fixando prazo para que a estatal encaminhe ao TCU informações acerca das medidas adotadas.

2.1.4 Proposta de encaminhamento

Dar ciência a Furnas que possível obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal, caso não sanada pela via recursal adequada dos embargos de declaração, consoante art. 287 do RI/TCU, não constitui motivo apto a justificar o descumprimento de decisão do Tribunal, podendo ensejar aplicação da multa estabelecida no art. 268, inciso VII, do RI/TCU.

Reiterar a deliberação contida no item 9.18.1.1.1 do Acórdão 100/2013-TCU-Plenário, no sentido da imediata instauração da tomada de contas especial, em razão dos fortes indícios de irregularidade consolidados no item 9.4.6 do Acórdão 354/2006 – Plenário, tendo como subsídio as informações inseridas na peça 1, páginas 11-34, do TC - 012.643/2005-4, e no Relatório de Sindicância, instaurado pela DP.I.142.2004, informando aos gestores que o não cumprimento, sem justificativas razoáveis, dessa medida, poderá ensejar a apenação dos responsáveis, sem a necessidade de audiência prévia dos envolvidos, nos termos do art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992 e do art. 268, incisos VII e VIII e § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Fixar o prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência do Acórdão que vier a ser proferido, para que Furnas informe a este Tribunal, acerca das medidas adotadas quanto à instauração da tomada de contas especial indicada no item anterior.

Considerar não cumprida a determinação do item 9.18.1.1.1.

2.1.5 Deliberação 9.18.1.1.2

O resultado dos trabalhos realizados pela Comissão de Sindicância instaurada em 22/7/2004, por meio da DP.I 142.2004.

2.1.6 Situação que levou à proposição da deliberação

O relatório de auditoria originário consignou que, durante os trabalhos de fiscalização nos processos licitatórios, citados no item 2.1.1 desta instrução, que eram da responsabilidade da Assessoria de Comunicação Social – ACO.P (TC 012.643/2005-4, peça 1, p. 13), a equipe de auditoria responsável tomou conhecimento da existência de sindicância, criada em 22/7/2004, que também tratava de possíveis irregularidades em processos oriundos da mesma área, qual seja, ACO.P.

Entretanto, apesar de esgotado o prazo final para apresentação dos resultados da sindicância, essa não havia, ainda, sido encerrada, sendo que Furnas não apresentou qualquer relatório conclusivo sobre a matéria, nem mesmo de forma parcial à equipe de auditores.

Diante dessa lacuna, o Tribunal deliberou, por meio do Acórdão 354/2006-TCU-Plenário, pela audiência do Diretor-Presidente de Furnas, à época, nos seguintes termos:



9.4.5. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A., por não haver, ainda, contrariando o disposto no art. 49 da Lei nº 9.784/99, concluído os trabalhos da Comissão de Sindicância instaurada em 22/07/2004 por meio da DP.I 142.2004, com prazo de apresentação de relatório conclusivo marcado para 20/08/2004, e pelo fato de Furnas não ter encaminhado sequer relatórios parciais dos trabalhos da referida Comissão, conforme solicitado pela equipe do Tribunal em Ofício de Requisição durante os trabalhos de campo;

Das razões de justificativa apresentadas (TC 012.643/2005-4, peça 399, p. 19), no que concerne aos resultados da sindicância, há a informação de que diversas providências administrativas foram tomadas mediante a reestruturação da área de comunicação, com o afastamento do gerente e demissão de empregado. Houve, também, determinação da diretoria de Furnas para que a área financeira quantificasse o total de prejuízos, diante da possibilidade de serem adotadas as medidas judiciais cabíveis ao ressarcimento.

Ao analisar as justificativas, a unidade técnica responsável revelou preocupação especificamente quanto à possibilidade de dano à estatal, diante das escassas informações encaminhadas a respeito do respectivo processo de ressarcimento, já que era de conhecimento da equipe de auditoria os fortes indícios de irregularidade nas licitações realizados pela ACO.P.

Não por outra razão, que essa análise reforçou a necessidade da instauração da tomada de contas especial por Furnas, objeto do item 9.18.1.1.1 do Acórdão 100/2013-TCU-Plenário, tratado no item 2.1.1 desta instrução.

Nessa linha, determinou-se também a Furnas que informasse o resultado dos trabalhos realizados pela referida comissão de sindicância, conforme item 9.18.1.1.2 do mesmo acórdão, objeto do presente monitoramento.

Portanto, o foco dos resultados da sindicância recai sobre a possibilidade de dano verificada, bem como as medidas adotadas por Furnas.

2.1.7 Providências adotadas e comentários dos gestores

A equipe de auditoria, por meio do Ofício de Requisição 1-2/2014 (peça 4), solicitou a Furnas que encaminhasse informações e documentos acerca dos trabalhos efetuados pela comissão de sindicância instaurada em 22/7/2004, por meio da DP.I.142.2004, bem como a correspondente deliberação da diretoria de Furnas sobre as recomendações do referido trabalho.

Em resposta, Furnas apresentou apenas informação fornecida pela área de Recursos Humanos (peças 12-13), dando conta de que ao empregado Luiz José Bacha Rizzo - matrícula 16.713-8 foi imposta a pena de suspensão por quinze dias (de 23/02/2006 a 09/03/2006), comunicado através da DP.I.033.2006 (peça 13), por ter cometido falta que contraria os deveres funcionais previstos no Manual de Pessoal de Furnas em seu Assunto 4 (Administração de Pessoal), módulo 4.15 (Disciplina), itens 1 e 2, além de adotar prática vetada pelo subitem 5.1, conforme apontado pela comissão de sindicância em seu relatório DP.I.142.2004.

Os demais colaboradores indicados na conclusão da sindicância, Rui Costa Van Der Putt e Rosangela Rodrigues, eram terceirizados em Furnas, por meio da empresa Bauruense Tecnologia e Serviços Ltda., que não presta mais serviços à estatal nessa área.

Entretanto, na carta de comunicação ao empregado de Furnas sobre a penalidade, não há referência à restituição dos valores apurados pela comissão de sindicância.

Diante dessa lacuna, e considerando que o foco dos resultados da sindicância recai sobre a possibilidade de identificação de dano, bem como as medidas de ressarcimento adotadas por Furnas, a equipe de monitoramento reforçou junto à estatal, por meio do Ofício de Requisição 2-2/2014 (peça 5), que, para o pleno atendimento dessa solicitação, é necessário a apresentação de todas as medidas



administrativas adotadas, inclusive a pertinente instauração da tomada de contas especial, visando à apuração dos fatos irregulares apontados naquele relatório, à perfeita identificação dos responsáveis e, principalmente, ao ressarcimento a Furnas dos valores apurados pela comissão de sindicância. Apresentando as justificativas pertinentes, caso tais medidas não tenham sido adotadas.

Em resposta, por meio do documento DP.E.132.2014 (peça 14), Furnas informa que “até o momento não logramos encontrar deliberação da Diretoria de Furnas da época, quanto ao ressarcimento dos valores calculados pela Comissão de Sindicância em 22/7/2004”.

2.1.8 Análise

Constam do relatório final da comissão de sindicância, instaurada pela DP.I.142.2004, as seguintes conclusões e recomendações, em resumo (peça 10):

encaminhamento do relatório da sindicância à Diretoria de Furnas para conhecimento e adoção das devidas e pertinentes medidas legais cabíveis, nos termos da correspondência interna DP.I.142.2004, de 22/7/2004;

Furnas deverá investigar a existência de outros eventuais responsáveis, determinando, também, a existência e quantificação de possíveis prejuízos financeiros à empresa, adotando as medidas legais cabíveis;

proibição de qualquer tipo de pagamento por meio de Aceitação de Compromissos Diversos – ACD.

Constam, também, as seguintes considerações sobre a aplicação de penalidades:

falta de natureza grave cometida por Luis José Bacha Rizzo de Furnas;

falta de natureza grave cometida por Rui Costa Van Der Putt, que, por ser empregado da Bauruense Tecnologia e Serviços Ltda., deve ser devolvido a mesma;

falta de natureza grave cometida por Rosangela Rodrigues, que, por ser empregada da Bauruense Tecnologia e Serviços Ltda., deve ser devolvida a mesma.

Por último, há uma ratificação a respeito da restituição dos valores apropriados indevidamente: “a comissão de sindicância entende que deve ser analisada a proposição de ação judicial de cobrança para reaver de quem quer que seja, na forma da lei, os valores que, devidamente apurados, se constituem em prejuízos causados a Furnas, ao patrimônio público, pelo ilícito apontado”.

Esse relatório de sindicância foi finalizado em 30/12/2005, mesmo mês em que a equipe de fiscalização do TCU terminou seu relatório (5/12/2005). Cabe lembrar que, até a finalização deste, Furnas não havia apresentado qualquer relatório conclusivo sobre a matéria, nem mesmo de forma parcial, aos auditores responsáveis, razão pela qual o Tribunal deliberou, por meio do Acórdão 354/2006-Plenário, pela audiência do Diretor-Presidente de Furnas, à época, nos seguintes termos:

9.4.5. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A., por não haver, ainda, contrariando o disposto no art. 49 da Lei nº 9.784/99, concluído os trabalhos da Comissão de Sindicância instaurada em 22/07/2004 por meio da DP.I 142.2004, com prazo de apresentação de relatório conclusivo marcado para 20/08/2004, e pelo fato de Furnas não ter encaminhado sequer relatórios parciais dos trabalhos da referida Comissão, conforme solicitado pela equipe do Tribunal em Ofício de Requisição durante os trabalhos de campo;

Em 27/4/2006, em sede de Pedido de Reexame, em face desse Acórdão 354/2006-TCU-Plenário (peça 399, p. 19, TC 012.643/2005-4), Furnas já prestava informações acerca dos resultados da sindicância, no que concerne à reestruturação da área de comunicação, com a extinção da Assessoria de Comunicação Social – ACO.P e criação da Gerência de Responsabilidade Sociocultural – GRS, mencionada no item 2.2 desta instrução; suspensão do ex-gerente Luis José Bacha Rizzo e devolução

dos terceirizados indicados à Bauruense, sendo que não há mais na empresa a hipótese de pagamento por meio de Aceitação de Compromissos Diversos – ACD.

Entretanto, quanto à informação dada naquela oportunidade, que haveria determinação da diretoria de Furnas para que a área financeira quantificasse o total de prejuízos, a unidade técnica responsável pela análise das justificativas já externava preocupação especificamente quanto à possibilidade de dano à estatal, diante das escassas informações encaminhadas a respeito do respectivo processo de ressarcimento, já que era de conhecimento da equipe de auditoria os fortes indícios de irregularidade nas licitações realizados pela ACO.P.

Tal preocupação veio a se confirmar agora, no âmbito do presente monitoramento, uma vez que Furnas informa não ter encontrado nenhuma deliberação de sua diretoria, à época, a respeito do tema, qual seja, possíveis medidas administrativas adotadas, inclusive a pertinente instauração da tomada de contas especial, visando à apuração dos fatos irregulares apontados na sindicância em questão, à perfeita identificação dos responsáveis e, principalmente, ao ressarcimento de Furnas dos valores apurados.

Verifica-se do cotejo entre a sindicância e o relatório de auditoria originário, no que concerne aos processos licitatórios realizados pela, então, denominada Assessoria de Comunicação Social – ACO.P, no período de 2000 a 2004, que as informações atinentes às irregularidades indicadas nos dois trabalhos se complementam em grande medida.

Consta, inclusive, na sindicância indicação de superfaturamento verificada em Autorizações de Serviços, relacionadas a um total de aproximadamente R\$ 16.000.000,00 pagos a empresas que participaram das licitações no período.

De acordo com a sindicância, em uma amostra em torno de 13% dessas Autorizações de Serviços, constatou-se superfaturamento em quase 100% desse total, o que reforça a necessidade de aprofundar a análise dos fatos irregulares indicados, haja vista que os indícios apontam para um débito ainda maior (peça 10, p. 164).

Dessa forma, entende-se, oportuno e conveniente, que a reiteração da determinação para que Furnas instaure a devida tomada de contas especial, tratada no item 2.1.1 deste relatório, contemple como objeto, também, o referido relatório de sindicância, uma vez que nenhuma medida foi tomada por Furnas, no intuito de aprofundar a análise das irregularidades ali apontadas, identificar os responsáveis, quantificar o dano e promover o devido ressarcimento.

Outrossim, verifica-se a responsabilidade do Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, ex-Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A, por não ter tomado as devidas medidas administrativas estabelecidas no art. 8º da Lei 8.443/92, inclusive, a pertinente instauração de tomada de contas especial, uma vez que o multicitado relatório de sindicância, após finalizado em dezembro/2005, foi encaminhado à diretoria de Furnas.

Nesse ponto, será proposta ao mérito da questão, a audiência do indigitado, para que no exercício da ampla defesa e do contraditório, apresente suas justificativas.

Quanto à determinação do item 9.18.1.1.2, cabe considerar que houve cumprimento parcial, haja vista a aplicação de medidas punitivas ao empregado de Furnas e reestruturação da área de responsabilidade social, em decorrência do apurado no processo de sindicância em tela.

2.1.9 Proposta de encaminhamento

Ouvir em audiência o Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, ex-Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A, por não ter adotado as devidas medidas administrativas, estabelecidas no art. 8º da Lei 8.443/92, inclusive a pertinente instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, em face das graves irregularidades



apontadas no Relatório de Sindicância, instaurado pela DP.I.142.2004, e finalizado em 30/12/2005, alertando ao responsável que as razões de justificativa devem estar acompanhadas da devida documentação comprobatória, sob pena de responsabilidade solidária, aos possíveis danos apurados naquela sindicância, consoante comando inserido no mesmo art. 8º da Lei 8.443/92.

Inserir, adicionalmente, como objeto da tomada de contas especial, tratada no item 2.1.1 deste relatório, as irregularidades indicadas no relatório de sindicância instaurado pela DP.I.142.2004.

Considerar parcialmente cumprida a determinação 9.18.1.1.2.

2.2 Convênios

2.2.1 Deliberação – itens 9.18.1.1.4, 9.18.1.1.5 e 9.18.1.1.6

As três determinações foram agrupadas, visto que solicitam, para diferentes convênios, as respectivas prestações de contas devidamente acompanhadas dos documentos fiscais das despesas efetivadas, e da cópia de extrato bancário, referente à conta corrente aberta especificamente para a movimentação dos recursos.

2.2.2 Situação que levou à proposição da deliberação

No caso dos convênios destacados nos itens 9.18.1.1.4 e 9.18.1.1.5, verificou-se na auditoria, de 2005, que se tratavam de patrocínios a projetos sociais que não apresentavam relatórios detalhados sobre os projetos, demonstrativos de despesas ou qualquer documento que revelasse algum acompanhamento por parte de Furnas das respectivas execuções (TC 012.643/2005-4, peça 2, p.3-4).

Os projetos sociais tratados nesses pontos abrangiam o apoio de Furnas ao "Projeto Júnior", por meio dos Convênios 13.979, assinado em 30/01/2002, no valor de R\$ 296.569,00, e 14.626, assinado em 01/08/2003, no valor de R\$ 302.328,00, e apoio de Furnas ao Projeto "Jovens do Rio", por meio do Convênio 14.750, assinado em 19/12/2003, no valor de R\$ 1.712.000,00, com o Instituto de Qualidade Social – IQUAL.

Já a determinação do item 9.18.1.1.6 diz respeito à prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros transferidos à Fundação Hospitalar do Município de Varginha/MG por força do Termo de Compromisso CA.I.1.091, assinado em 02/08/2004, no valor de R\$ 200.000,00.

Furnas informou, à época, que em razão da diversidade de municípios atendidos e da carência de pessoal, optou-se pela elaboração de um relatório final da entidade beneficiada, no qual se registram as despesas realizadas com suas respectivas comprovações. Além disso, havia orientação de Furnas para que as entidades beneficiadas mantivessem sob sua guarda os documentos originais relativos à execução de seus projetos sociais.

A partir das constatações da equipe de auditoria sobre a falta de controles na execução dos projetos sociais, entendeu-se pertinente determinar à Furnas que apresentasse as prestações de contas dos referidos convênios, com seus respectivos detalhamentos e comprovantes.

2.2.3 Providências adotadas e comentários dos gestores

Na resposta encaminhada pela Gerência de Responsabilidade Sociocultural – GRS, atual responsável pelos projetos sociais de Furnas, restou esclarecido que devido aos instrumentos objeto da presente análise não preverem a obrigatoriedade da prestação de contas em seus termos de convênio, e devido às mudanças dos setores responsáveis pelos projetos sociais, com a perda dos históricos dos processos antigos, foi impossível a obtenção da prestação de contas dos projetos Júnior e Jovens do Rio. Contudo, encaminhou-se toda a documentação arquivada sobre estes projetos pela antiga coordenação responsável (peças 15, 16 e 17).



Conforme relatado, na época da auditoria, o setor responsável por esses convênios era a Coordenação de Articulação com Agentes Externos - CA.I, passando para a Coordenação de Responsabilidade Social – CS.P e, atualmente, está a cargo da GRS.

Quanto ao repasse para o Hospital de Varginha, informou-se que mesmo sem a obrigatoriedade contratual de prestar contas sobre os valores repassados, a extinta Coordenação de Responsabilidade Social, conseguiu obter a prestação de contas com pesquisas de preços, processos licitatórios, notas fiscais, entre outros documentos comprobatórios (peças 18-20).

Segundo a GRS, a não obrigatoriedade de prestação de contas na forma adequada implicava a fragilidade de se comprovar a execução e as despesas de projetos sociais patrocinados por Furnas, o que ensejou a atuação dos Órgãos de Fiscalização no sentido de aprimorar os controles de Furnas nesses casos.

Atualmente, os projetos sociais de Furnas são de responsabilidade da GRS e, conforme esclarecido, todos os projetos sociais patrocinados são acompanhados e monitorados por técnicos designados pela Gerência que realizam visitas técnicas visando a verificação da aplicação de recursos e execução do objeto.

Além disso, ainda na época em que a CS.P cuidava dos projetos sociais de Furnas, passou-se a obrigar a prestação de contas em todos os instrumentos contratuais celebrados, contendo demonstrativos de despesas, extrato bancário, relatório de atividades, entre outras exigências, conforme exemplo detalhado na peça 15, p. 2.

Para ilustrar essa nova situação nos controles dos projetos sociais patrocinados por Furnas, segue o exemplo do convênio firmado, em 6/7/2012, com a UNIPABE – União dos Paraplégicos de Belo Horizonte, no qual se observam as exigências para a prestação de contas relativas à execução, bem como a prestação de contas apresentada pela beneficiária (peça 28, p. 11 e peças 29 e 30).

2.2.4 Análise

Conforme foi verificado no próprio trabalho inicial de auditoria, não havia a obrigatoriedade de prestação de contas sobre a execução desses projetos sociais. Tal situação, em desconformidade com a legislação vigente (Instrução Normativa da Superintendência do Tesouro Nacional – IN-STN-1/1997), permitiu que os projetos sociais fossem executados sem controle e sem a detalhada prestação de contas, colocando em risco a boa aplicação dos recursos repassados, bem como o sucesso dos próprios projetos.

Depreende-se que o intuito da determinação feita, seria de minimizar o descontrole especificamente nas ações sociais analisadas à época, bem como promover melhorias nos controles na condução de novos convênios.

Ocorre que o tempo decorrido entre essa verificação da auditoria e a determinação feita por meio do Acórdão 100/2013, dificultou a tempestividade dos objetivos pretendidos, principalmente, quanto aos que envolviam os controles dos projetos sociais analisados, celebrados em 2002 e 2003.

No entanto, o trabalho de fiscalização, de 2005, conduziu Furnas a mudanças positivas nos controles de convênio, hoje exteriorizadas na exigência de prestação de contas detalhada no corpo do termo de convênio, bem como na fiscalização periódica dos projetos realizada pela GRS.

Assim, entende-se que a documentação encaminhada em atendimento aos itens 9.18.1.1.4 a 9.18.1.1.6 reflete a situação de falta de controle na época da auditoria, porém tal situação não mais subsiste para projetos sociais atuais, considerando-se os novos padrões que se apresentam na Gerência de Responsabilidade Social.

Dessa forma, deve-se considerar que as determinações dos itens 9.18.1.1.4, 9.18.1.1.5 e 9.18.1.1.6 do Acórdão 100/2013 não se aplicam diante da nova realidade da GRS, no tocante ao



controle da execução e prestação de contas de convênios de Furnas para apoio a projetos sociais, não cabendo novas determinações sobre este ponto. Assim, as determinações sobre convênios aqui tratadas (9.18.1.1.4, 9.18.1.1.5 e 9.18.1.1.6) devem ser consideradas insubsistentes.

2.2.5 Proposta de encaminhamento

Considerar que as determinações dos itens 9.18.1.1.4, 9.18.1.1.5 e 9.18.1.1.6 do Acórdão 100/2013 não se aplicam e devem ser consideradas insubsistentes.

2.3 Contratos

2.3.1 Deliberação – item 9.18.1.1.3

O item tratou do efetivo recolhimento do INSS por parte da sociedade empresária Hot Line Construções Ltda., por força do Contrato CT 14.319, firmado em 30/8/2002.

2.3.2 Situação que levou à proposição da deliberação

Na auditoria feita em 2005 foi realizada consulta ao Sistema de Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS nos nomes dos Srs. Antônio Sérgio Oshiro e Edson Severino Correia, empregados terceirizados de Furnas Centrais Elétricas e funcionários da empresa Hot Line Construções Ltda., em que foram identificados indícios de falta do devido recolhimento do INSS de responsabilidade de sua empregadora.

2.3.3 Providências adotadas e comentários dos gestores

Em resposta informou-se que o Contrato 14.319 firmado com a Hot Line vigeu entre 4/9/2002 e 31/10/2004. Por meio de extratos do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, obtidos pelos Srs. Antônio Sérgio Oshiro e Edson Severino Correia, em 7/6/2013 e 10/6/2013, respectivamente (peças 22 e 23), comprovam que a empresa Hot Line efetuou mensalmente os recolhimentos para o INSS aos funcionários supracitados que compunham seu quadro de pessoal na época (peça 21, p.10-11).

2.3.4 Análise

Conforme verificado na resposta e documentação encaminhada, o recolhimento do INSS por parte da sociedade empresária Hot Line Construções Ltda., por força do Contrato CT 14.319, firmado em 30/8/2002, tendo em vista que consulta ao Sistema CNIS, referente aos Srs. Antônio Sérgio Oshiro e Edson Severino Correia, na condição de empregados terceirizados de Furnas Centrais Elétricas, ocorreu regularmente.

Pelo que se verifica houve cumprimento da determinação do item 9.18.1.1.3, não havendo novas propostas a serem feitas sobre o assunto.

2.3.5 Proposta de encaminhamento

Considerar atendida a determinação do item 9.18.1.1.3.

2.3.6 Deliberação – item 9.18.1.1.7

O item se refere aos documentos relativos às despesas efetivadas para o cumprimento do patrocínio objeto do Contrato 13.854, celebrado em 30/11/2001, junto à sociedade empresária Focus - Opinião e Estratégia Ltda..

2.3.7 Situação que levou à proposição da deliberação

A presente determinação originou-se da constatação de irregularidades na transferência de recursos financeiros à empresa Focus – Opinião e Estratégia Ltda., no valor de R\$ 700.000,00, por



meio do Contrato 13.854, de 30/11/2001, cujo objeto era a participação da estatal no patrocínio do projeto “Araguaia, suas riquezas no século XXI” (TC 012.643/2005-4, peça 2, p. 6-9).

A partir do que foi apurado, havia indícios de fraude em notas fiscais para comprovação da execução do objeto, bem como se entendeu que a contratação da Focus deveria ter sido feita por meio de processo licitatório.

Tal constatação deu azo à audiência dos responsáveis pelo projeto, realizada por meio dos itens 9.4.14 e 9.4.20 do Acórdão 354/2006 – TCU - Plenário e à determinação para que Furnas apresentasse os comprovantes de despesa da efetiva execução do Contrato 13.854/2001, objeto do monitoramento.

2.3.8 Providências adotadas e comentários dos gestores

A resposta encaminhada, por Furnas, indica que não há outras informações sobre o Contrato 13.854/2001, além das que constam do processo de auditoria e do processo de sindicância DP.I.142.2004 (peça 31).

2.3.9 Análise

Preliminarmente, cabe ressaltar que o item 9.4.20 do Acórdão 354/2006 – TCU – Plenário solicita aos responsáveis pelo Contrato 13.854/2001, com a empresa Focus, que comprovem a execução de seu objeto, especialmente quanto à entrega a Furnas dos objetos pretendidos e sua destinação final.

Pela análise feita na peça 8, p. 21 do TC 012.643/2005-4, a SECEX/RJ entendeu que a documentação encaminhada pelos responsáveis de Furnas, com base em cópia de notas fiscais de simples remessa das mercadorias, era suficiente para comprovar a execução do objeto, propondo-se o acolhimento das razões de justificativa para a questão. O item 11 do Acórdão 100/2013 acolhe a proposta feita pela Unidade Técnica.

A determinação em análise refere-se às despesas relativas à execução do Contrato 13.854/2001, visto que, à época da auditoria, não foi possível a obtenção dessa informação pela equipe de auditoria.

Entende-se que os comprovantes encaminhados pelos responsáveis, em resposta à audiência, atendem, também, à determinação feita, porquanto o essencial nesse caso era a comprovação da execução do Contrato 13.854/2001.

Diante disso, deve-se considerar que, com o acolhimento das razões de justificativa apresentadas para o item 9.4.20 do Acórdão 354/2006 – TCU – Plenário, não subsiste aplicação para a determinação em análise, sendo a proposta torná-la insubsistente.

2.3.10 Proposta de encaminhamento

Considerar que a determinação do item 9.18.1.1.7 não se aplica e deve ser considerada insubsistente.

2.3.11 Deliberação – item 9.19.1.1.8

Refere-se aos mecanismos adotados para aferir a efetividade de suas campanhas publicitárias, com demonstrativos claros quanto ao atingimento das metas propostas e à adequação destas.

2.3.12 Situação que levou à proposição da deliberação

Nas análises feitas pela equipe de auditoria sobre os contratos de publicidade então vigentes em Furnas, foram constatadas irregularidades em processos licitatórios e nas comprovações das despesas para execução dos serviços contratados, bem como na falta de mecanismos de controle de efetividade das campanhas publicitárias de Furnas.



Tais constatações ensejaram a audiência dos responsáveis pelo setor e a determinação para que Furnas adotasse mecanismos para aferir a efetividade de suas campanhas publicitárias, com demonstrativos claros quanto ao atingimento das metas propostas.

É oportuno esclarecer que à época da auditoria que originou a presente determinação foram constatados problemas semelhantes de falta de controle e de falta de regulamentação nas contratação de serviços publicitários em toda a Administração Pública. Tal situação deu origem à nova regulamentação do setor como a Lei 12.233/2010 e normativos da SECOM - Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

2.3.13 Providências adotadas e comentários dos gestores

Em resposta, o setor responsável esclareceu que atualmente as campanhas publicitárias de Furnas são elaboradas pela área técnica de marketing, subordinada à Gerência de Comunicação Social (peça 31).

No processo de uma campanha publicitária, após a validação gerencial interna da concepção da campanha, a mesma é submetida à SECOM - Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

Segundo o responsável, a SECOM é quem determina a conformidade da campanha de acordo com as diretrizes do Governo Federal, com a Lei 12.232/2010, com as instruções normativas da SECOM e com os efetivos "rankings de audiência" dos veículos de comunicação.

Um dos componentes obrigatórios da conformidade das campanhas é a aferição de audiência apresentada pelos veículos de comunicação, tendo como base sempre institutos de pesquisa de referência. Além disso, Furnas adota em seu fluxo de verificação das campanhas, procedimentos de check in que comprovam a efetiva veiculação da campanha. Este check in é elemento obrigatório no fluxo operacional e no fluxo de liberação de pagamentos.

Com a finalidade de exemplificar a participação da SECOM no processo e as medidas adotadas para comprovação da veiculação das campanhas, foram apresentados os exemplos do "Projeto Paralímpico 2013" e "Campanha Atletas" (peças 32 e 33).

2.3.14 Análise

Preliminarmente, cabe salientar que com o advento da Lei 12.232, de 29/4/2010, a contratação dos serviços de publicidade pela Administração Pública foi regulamentada, definindo-se de forma pormenorizada a relação entre a Administração e as agências de publicidade, com regulamentação de procedimento licitatório, contratação, remuneração e execução dos serviços, bem como a aferição de resultados, como se verifica no art. 3º da citada Lei:

Art. 3º As pesquisas e avaliações previstas no inciso I do § 1º do art. 2º desta Lei terão a finalidade específica de aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a veiculação e de possibilitar a mensuração dos resultados das campanhas publicitárias realizadas em decorrência da execução do contrato.

Parágrafo único. É vedada a inclusão nas pesquisas e avaliações de matéria estranha ou que não guarde pertinência temática com a ação publicitária ou com o objeto do contrato de prestação de serviços de publicidade.

Dessa forma, foram impostos mecanismos para aferição da efetividade das campanhas publicitárias.

Para a questão de simples confirmação da veiculação, conforme respondido, há o procedimento de check in que faz parte do processo publicitário. Para o processo são contratadas empresas que prestam este tipo de serviço de aferição.

Como forma de exemplificar a situação atual desses controles foi solicitado dentro da listagem das campanhas recentes da Estatal, as duas campanhas de maior materialidade de 2013, quais sejam: “Projeto Paralímpico 2013” e “Campanha Atletas”. Nas peças 32 e 33 apresentam-se os mecanismos de controle de veiculação, bem como a participação da Secom na análise e aprovação dessas campanhas de Furnas.

Assim, diante da nova realidade dos contratos de publicidade celebrados pela Administração Pública imposta pela nova regulamentação e pelo controle efetivo da SECOM na análise e aprovação das campanhas da Estatal, entende-se que houve o atendimento ao disposto na determinação do item 9.18.1.1.8 do Acórdão 100/2013, não cabendo novas propostas de encaminhamento.

2.3.15 Proposta de encaminhamento

Considerar atendida a determinação do item 9.18.1.1.8.

2.3.16 Deliberação – item 9.18.1.1.16

O item determinou a apresentação do resultado final dos procedimentos licitatórios realizados para prestação de serviços de telecomunicações de transmissão de sinais de dados e de voz e a adequação dos contratos à Lei 8.666/93, de modo a evitar irregularidades, tais como ausência de fixação da data de término da vigência.

2.3.17 Situação que levou à proposição da deliberação

A situação se originou da constatação de inclusão de serviços não relacionados ao objeto original do Contrato 2034R, firmado por prazo indeterminado, em 19/4/1972, com a Empresa Brasileira de Telecomunicações – EMBRATEL, que se referia ao aluguel de canal de voz entre Rio de Janeiro e Belo Horizonte (TC 012.643/2005-4, peça 2, p. 25-26).

No contexto verificado pela equipe de auditoria ficou evidenciada a contratação de serviços sem licitação e sem formalização de contrato, visto que as inclusões de serviços eram feitas verbalmente entre Furnas e Embratel.

Constatou-se ainda que o prazo indeterminado do referido contrato infringia o disposto no art. 57, § 3º, da Lei 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal. Assim, foi realizada determinação para que Furnas iniciasse processo licitatório com fulcro em regularizar a situação de contratação de serviços de telecomunicação na empresa, que resultou no item da determinação em análise.

2.3.18 Providências adotadas e comentários dos gestores

No início da década de 1970, Furnas necessitava de comunicação entre a sua sede no Rio de Janeiro e a Usina de Furnas localizada em Minas Gerais. Nesta época o setor de telecomunicações era monopólio estatal, em cada estado havia uma empresa para atender à demanda dentro do estado e havia a EMBRATEL que era a única empresa autorizada a prestar o serviço de telecomunicações interestadual. Dessa forma, foi celebrado o contrato 2034R sem data de término. Com o passar do tempo novas necessidades de comunicações foram surgindo e como a EMBRATEL era a única empresa autorizada a prestar este serviço, estas novas necessidades foram acrescentadas ao contrato 2034R (peça 34).

Quando ocorreu a desestatização do setor de telecomunicações, várias empresas foram autorizadas a prestar este serviço, por isso Furnas iniciou um processo licitatório para a contratação de uma nova operadora de telecomunicações. O edital foi lançado na praça, várias empresas retiraram o edital, algumas empresas apresentaram questionamentos que foram respondidos pela comissão de licitação, até que na abertura das propostas uma liminar suspendeu a realização da licitação.



Esta liminar deu origem a um processo judicial que impediu Furnas de realizar nova licitação. Como não se podia prescindir dos serviços prestados pela EMBRATEL, e como não se podia realizar nova licitação, a única alternativa foi manter o contrato 2034R e aguardar uma solução do jurídico.

Em razão da demora do referido processo judicial, o jurídico de Furnas entendeu que seria possível cancelar a concorrência objeto da disputa judicial e realizar uma nova concorrência. A partir dessa medida, foi feito o pregão PE.DAQ.G.0353.2009 que deu origem ao contrato 8000001984 (peça 35), assinado em 13/7/2010. Esse contrato ainda está em vigor, encontrando-se no seu quinto aditivo com vigência até 13/6/2014 (peça 37).

Assim, as pendências em relação ao Contrato 2034R entre Furnas e a EMBRATEL foram solucionadas com a realização do pregão PE.DAQ.G.0353.2009 que deu origem ao contrato 8000001984.

2.3.19 Análise

Pelo que se pode observar foi realizado processo licitatório para a contratação de serviços de telefonia, tendo sido corrigidos os problemas detectados durante a realização da auditoria no contrato com a Embratel firmado em 1972.

Desta forma, o contrato 8000001984, de 13/07/2010, e seus aditivos dão atendimento ao item 9.18.1.1.16 do Acórdão 100/2013, não havendo outras medidas a serem adotadas sobre essa questão.

2.3.20 Proposta de encaminhamento

Considerar atendida a determinação do item 9.18.1.1.16.

2.3.21 Deliberação – item 9.18.1.1.19

Tratou da contratação direta efetuada junto ao Grupo Canal Energia e Internet S/C, em 1/7/2004, com enquadramento indevido na inexigibilidade prevista no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/93, e outros firmados com a mesma empresa, diante do ferimento aos Princípios da Impessoalidade, Isonomia e Moralidade.

2.3.22 Situação que levou à proposição da deliberação

Nos trabalhos de auditoria verificou-se a contratação, por inexigibilidade de licitação, da empresa Canal Energia para a prestação dos serviços de instalação e manutenção de notícias em tempo real sobre o mercado de energia elétrica no sítio de Furnas na internet.

Pela análise da equipe, o caso em questão não poderia ter sido enquadrado na inexigibilidade do art. 25 da lei 8.666/93. Além disso, foram identificados vínculos de parentescos entre os sócios da empresa contratada e membros da diretoria da Estatal (TC 012.643/2005-4, peça 3 p. 55).

Diante dos indícios de prática de favorecimento na contratação direta da Canal Energia foi realizada a audiência dos responsáveis consubstanciada nos itens 9.4.47 e 9.4.48 do Acórdão 354/2006 do Plenário.

Além da audiência dos responsáveis, a equipe de auditoria propôs a suspensão cautelar dos serviços contratados junto à Canal Energia. Porém, com o lapso temporal entre a auditoria de 2005 e a determinação do Acórdão 100/2013, tal medida cautelar perdeu tempestividade. Por este motivo, foi determinado apenas que Furnas apresentasse informações sobre a contratação do Grupo Canal Energia, em 1/7/2004 (TC 012.643/2005-4, peça 4, p. 52).

2.3.23 Providências adotadas e comentários dos gestores

A resposta encaminhada em outubro de 2013 indicava que não havia outras informações sobre contratos do Grupo Canal Energia além das que já compunham o processo de sindicância de 2004 (peça 31).



A partir dessa informação foram solicitados os pagamentos efetuados ao Grupo Canal de Energia de 2004 até a presente data. Em resposta encaminhou-se a tabela de Cobranças e Pagamentos para a referida empresa, pelo qual se verifica que o último pagamento efetuado à Canal Energia datava de 10/11/2005 (peça 38).

2.3.24 Análise

A intenção inicial da equipe de auditoria ao fazer a presente determinação era a de suspender cautelarmente os contratos firmados com o Grupo Canal Energia. Em virtude do tempo decorrido da concepção da determinação até o advento do Acórdão 100/2013, a suspensão cautelar perdeu o sentido, o que acarretou no ajuste da determinação para que Furnas informasse a respeito dos contratos com a empresa.

Pelo que se pode observar das informações de pagamentos ao Grupo Canal Energia, antes mesmo do advento do Acórdão 354/2006 – TCU – Plenário, que fez as audiências dos responsáveis pela contratação da empresa, já não havia contratos vigentes com a mesma.

Diante da inexistência de contratos com a empresa a partir de dezembro 2005, a presente determinação perdeu sua aplicabilidade.

Ademais, ressalta-se que as irregularidades que ensejaram a determinação já foram objeto de apreciação do Tribunal, com aplicação de multa aos responsáveis, conforme consta do item 11 do Acórdão 100/2013. Desta forma, propõe-se tornar a determinação do item 9.18.1.1.19 insubsistente.

2.3.25 Proposta de encaminhamento

Considerar que a determinação do item 9.18.1.1.19 não se aplica e deve ser considerada insubsistente.

2.4 Sistemas

2.4.1 Deliberações – item 9.18.1.1.9, 9.18.1.1.10, 9.18.1.1.11, 9.18.1.1.12, 9.18.1.1.13, 9.18.1.1.14, 9.18.1.1.15, 9.18.1.1.17 e 9.18.1.1.18.

Essas deliberações tratam de tema comum referente a deficiências nos sistemas utilizados por Furnas, à época da auditoria (ano de 2005), nos segmentos de controle patrimonial, de pessoal, de acesso e de aquisições de ativos de TI, bem como de integridade dos bancos de dados.

2.4.2 Situação que levou à proposição da deliberação

Em relação aos processos de aquisição, verificou-se, à época, uma indefinição quanto à responsabilidade de cada setor competente, na extração de informações sobre os respectivos processos, o que gerava incerteza acerca dos dados repassados à equipe de auditoria.

Tal dispersão de informações resultou em um excesso de inconsistências verificadas, durante a fiscalização, também em outros segmentos como controle patrimonial e de pessoal, o que prejudicou o trabalho da equipe de auditores nas áreas indicadas.

Essa situação denotava, de maneira geral, um ambiente em que os dados corporativos não se mostravam confiáveis para os fins de controle externo e de um sistema gerencial eficiente.

2.4.3 Providências adotadas e comentários dos gestores

Com vistas a eliminar as deficiências observadas em seus sistemas, Furnas implantou, em janeiro de 2010, um Sistema Integrado de Gestão (SAP ERP). De acordo com a estatal, a nova plataforma atende a todas as exigências de controle apontadas (peça 39).

Nessa linha, e no que tange ao controle patrimonial, a concessionária mantém permanentemente atualizados os cadastros e o controle da propriedade de seus bens, em especial, por força dos termos

estabelecidos pelo órgão regulador, para as hipóteses de bens e instalações passíveis de reversão à União.

Entre as facilidades do novo sistema, Furnas destaca que o controle patrimonial produz diversos relatórios onde as mutações do ativo permanente são controladas, bem como responde às diversas necessidades de informações, de usuários internos ou externos da companhia (módulo FI-AA - Sub-Módulo Financeiro, do Módulo: Ativo Imobilizado).

Com o advento do uso do SAP ERP, ganha-se principalmente em velocidade e segurança na produção de informações, pois o sistema anterior era baseado sempre em posição estática fechada do período anterior, e qualquer usuário poderia fazer lançamentos ou acessar as informações mesmo não tendo, às vezes, a capacidade técnica para processar ou interpretar as informações.

O SAP é real time e sempre se tem a última posição da contabilidade. Os custos são mais facilmente controlados e apurados e a mecânica da unitização, mais simples. O SAP também permite que os layouts de relatórios sejam customizados, o que facilita que usuários com funções diferentes não fiquem presos a uma visão única das informações, o que exigiria um processamento adicional dos dados para se chegar às informações desejadas. Os dados ficam disponíveis a qualquer momento sem necessidade de se solicitar sempre à contabilidade.

O sistema possui, ainda, interface mais simples com o usuário final, o que facilita o acesso às informações e reduz o custo com treinamentos. Essa interface era mais complicada no sistema anterior, no qual era pré-requisito saber usar diversos comandos de ambiente e linguagens para poder solicitar processamentos e relatórios (ROSCOE, JCL e Easytrieve, entre outros).

Furnas conclui que o processo de controle patrimonial restou bem mais simplificado com a plataforma SAP.

Para garantir a disponibilidade e integridade das informações corporativas, Furnas possui vários processos, procedimentos e normas para assegurar que os ativos de tecnologia da informação sejam devidamente controlados. Citam como exemplo: Sistema de Backup, Controle de Mídias, Site de Contingência (em implantação), Sala Cofre, Controle de Acesso Físico ao CPD, câmeras nas áreas do CPD, Sistema de controle de temperatura e umidade, Redundância de servidores, Sistema de Controle lógico aos sistemas e servidores, controle de senhas, sistema de senhas, software de inventário, entre outros.

A sistemática de documentação sobre objeto de banco de dados é descrita no Processo de Desenvolvimento de Sistemas de Furnas – PDSF e nos padrões de documentação de projeto de sistemas (peça 40).

Em decorrência do SAP ERP, os perfis de acesso são criados por papéis, transações e objetos de forma a permitir a concessão do acesso por processo. No caso de perfil de controle só é concedida a permissão de consulta a informações.

De acordo com Furnas, essa nova arquitetura de acesso trouxe os seguintes benefícios:

- Integração de informações;
- Redução dos riscos relativos à utilização ou modificação indevida de informações, por meio da revisão periódica de acessos ao SAP;
- Aumento da eficiência do processo de provisionamento de usuários, de concessão e revogação de acessos ao SAP por meio de automatização;
- Redução dos esforços e custos operacionais na gestão e na prevenção de riscos;
- Atendimento aos requisitos de controle relacionados às boas práticas de Governança e às recomendações de auditorias externas, em especial, relacionadas à lei Sarbanes-Oxley (SOX).



- Criação de usuários no ambiente de sistema integrado SAP, levando em consideração o tipo de licença utilizada;
- Bloqueio/desbloqueio de usuários SAP;
- Modificação dos perfis de acesso no ambiente SAP, de forma que haja governança gerencial sobre a informação acessada e redução de riscos;
- Extração de relatórios periódicos para revisão de acessos SAP.

Informam, ainda, que o mecanismo de definição de competências e atribuições na área de sistemas encontra-se, atualmente, conforme o Manual de Organização de Furnas (peças 41-44).

Por fim, apresentam esclarecimentos, específicos, acerca das inconsistências verificadas em cadastro de pessoal, para os casos apontados no item 9.18.1.1.17 do acórdão em questão (peça 45).

2.4.4 Análise

No período compreendido entre a fiscalização originária, em 2005, e a deliberação do Plenário do TCU, em 2013, mediante o Acórdão 100/2013, mudanças significativas foram operadas por Furnas em sua área de sistemas de gestão corporativa.

A mais importante foi a implantação do Sistema Integrado de Gestão Empresarial – SAP ERP, cuja arquitetura revolucionou, de acordo com Furnas, a forma de atuação da empresa, alinhando-a às melhores práticas de gestão.

A plataforma de gestão empresarial foi implantada em 2010, o que possibilitou a consolidação da maior parte dos processos de negócios da empresa por meio de um único banco de dados, com informações em tempo real, utilizando a ferramenta SAP 6.0. Esse sistema possibilita melhor controle dos processos de gerenciamento de projetos, controladoria, finanças corporativas, manutenção de ativos, recursos humanos e suprimentos, com potencial de desenvolvimento para outras áreas.

Ainda que as determinações do TCU, sob monitoramento, tenham se originado de trabalho de fiscalização realizado em 2005, época em que Furnas vivenciava uma realidade totalmente distinta em termos de sistemas corporativos, as constatações referentes à confiabilidade e integridade de seus bancos de dados, bem como dispersão de informações, serviram de alerta e subsídio para um conjunto de ações tomadas pela estatal nesse segmento, culminando na aquisição do mencionado Sistema Integrado de Gestão Empresarial – SAP ERP.

Cabe destacar, que a fase inicial do processo de implantação dessa nova ferramenta contemplou um procedimento exaustivo de saneamento de dados, ou seja, houve uma complexa operação de verificação da consistência de todos os dados dos sistemas antigos, cujas bases migraram para a nova plataforma.

Tanto é que em recente trabalho do Tribunal, acerca da questão da situação dos terceirizados em Furnas (Acórdão 2.616/2011-TCU-Plenário), restou consignado que o processo de implantação e operação do novo sistema na empresa reduziu consideravelmente o risco verificado em trabalhos anteriores acerca da confiabilidade dos dados informados ao TCU, notadamente na questão dos terceirizados (item 9.18.1.1.15 do acórdão em monitoramento).

A integração dos processos e sistemas, que anteriormente encontravam-se pulverizados, propiciou um aumento na qualidade e na transparência das informações requisitadas, bem como consolidou em uma única transação toda a relação de pessoal que labora atualmente em Furnas.

Diante do verificado, portanto, tem-se como implementadas as deliberações indicadas.

2.4.5 Proposta de encaminhamento



Considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.18.1.1.9, 9.18.1.1.10, 9.18.1.1.11, 9.18.1.1.12, 9.18.1.1.13, 9.18.1.1.14, 9.18.1.1.15, 9.18.1.1.17 e 9.18.1.1.18.

3 – DETERMINAÇÕES A OUTRAS ENTIDADES (Ministério da Saúde, Controladoria-Geral da União -CGU e Eletrobras)

3.1.1 Ministério da Saúde

3.1.2 . Deliberação – item 9.18.2.1 determinou ao Ministério da Saúde o que se segue:

Adote as devidas providências quanto ao fato de constar ou ter constado de seus quadros, contrariando o disposto no art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90, o servidor Rogério Brant Martins Chaves, concomitantemente servidor daquele Ministério e sócio-administrador da empresa R.B.M.C. Comunicação e Arte Ltda., participante de licitação em Furnas Centrais Elétricas S.A. e vencedora de alguns certames, e informe ao Tribunal, em até 60 (sessenta) dias a contar desta decisão, acerca das medidas adotadas.

3.1.3 Situação que levou à proposição da deliberação

A situação se originou da constatação de que existia processo licitatório em Furnas com participação da empresa RBMC Comunicação e Arte Ltda. cujo sócio administrador era, também, servidor do Ministério da Saúde.

3.1.4 Providências adotadas e comentários dos gestores

Para apurar a situação atual da constatação feita na auditoria de 2005, foi solicitado à Estatal informação de recentes contratações com a citada empresa.

Conforme resposta encaminhada pela estatal não há contratos de Furnas com a empresa destacada na determinação (peça 46).

3.1.5 Análise

A situação detectada na auditoria realizada em 2005 apontava irregularidade específica em processo licitatório no qual havia a participação de empresa cujo sócio administrador era servidor do Ministério da Saúde.

Considerando-se a especificidade da constatação, o tempo decorrido e a verificação de que não há contratos com a citada empresa no âmbito de Furnas, não há aplicação atual para a determinação feita, devendo a mesma ser considerada insubsistente.

3.1.6 Proposta de encaminhamento

Considerar que a determinação do item 9.18.2.1 não se aplica e deve ser considerada insubsistente.

3.1.7 Controladoria-Geral da União - CGU

3.1.8 . Deliberação – item 9.18.3 determinou à CGU:

Quando do exame das futuras contas de Furnas Centrais Elétricas S.A. realizasse a verificação do cumprimento de algumas das determinações emanadas no próprio acórdão 100/2013.

9.18.3. à Controladoria-Geral da União no Estado do Rio de Janeiro - CGU/RJ, encaminhando cópia dos relatórios de fls. 01/205 - Volume Principal e 349/410 - Volume 1, bem como do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, que:

9.18.3.1. quando do exame das futuras contas de Furnas Centrais Elétricas S.A., verifique o cumprimento das determinações emanadas por este Tribunal no presente acórdão, especificamente quanto:



9.18.3.1.1. ao acompanhamento, por parte da Estatal, dos projetos sociais patrocinados, bem assim quanto à exigência formal da prestação de contas dos patrocinados;

9.18.3.1.2. às medidas adotadas pela Estatal para aprimorar seu controle de gestão patrimonial;

9.18.3.1.3. à contratação, no exercício de 2005, da sociedade empresária Ernest & Young Auditores Independentes S/S, com fundamento legal no art. 25, inciso II, c/c o art. 13, inciso III da Lei nº 8.666/93;

9.18.3.1.4. aos pagamentos efetuados, no exercício de 2005, a Sinval Rodrigues Mota, relativos à Movimentação de Numerário (MN), especificados no anexo II.B do relatório da E&Y;

9.18.3.1.5. à questão da conveniência da Estatal manter, em sua Contabilidade, a operação da conciliação bancária de forma manual, e não automatizada, à luz dos Princípios da Eficiência e Razoabilidade; e

9.18.3.1.6. ao andamento dos trabalhos relacionados a Tomada de Contas Especial instaurada por determinação deste Tribunal, consoante arts. 8º e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c art. 249, inciso II do Regimento Interno/TCU, item 9.4.6, parágrafo 30, fls. 351/353 - Volume 1;

3.1.9 Providências adotadas

No decorrer do presente monitoramento constatou-se que a CGU já havia realizado verificação, em atendimento ao determinado no referido acórdão, que consta de Relatório 201308789, de 15/1/2014 (peça 9). No citado relatório são feitas verificações dos pontos elencados no item 9.18.3 acima destacado.

3.1.10 Análise

Conforme constatado, a CGU realizou o acompanhamento dos itens determinados, em atendimento ao item 9.18.3 do Acórdão 100/2013.

3.1.11 Proposta de encaminhamento

Considerar cumpridas as determinações contidas no subitem 9.18.3.

3.1.12 Eletrobras

3.1.13 . Deliberação – item 9.18.4 determinou à Eletrobras que se segue:

Abstenha-se de contratar, por inexigibilidade ou dispensa de licitação, inclusive com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, a Fundação Comitê de Gestão Empresarial - FUNCOGE e/ou outras instituições análogas, conforme jurisprudência deste Tribunal (Decisões 252/99-P, 346/99-P, 30/2002-P e Acórdãos 1.349/2003-P, 1.614/2003-P, 125/2005-P), sem prejuízo da adoção das medidas cabíveis com relação a outras contratações semelhantes por ventura existentes.

3.1.14 Situação que levou à proposição da deliberação

A situação se originou da constatação de que a Eletrobras promoveu contratação direta da Fundação Comitê de Gestão Empresarial – FUNCOGE, contrariando a jurisprudência deste Tribunal.

Para os casos de contratação, por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/93, a jurisprudência deste Tribunal tem entendimento pacificado no sentido de que, para ensejar uma contratação com base no citado dispositivo, não basta que a instituição seja incumbida da pesquisa ou desenvolvimento institucional, mas é preciso que o objeto contratado esteja relacionado a tais atividades.



3.1.15 Providências adotadas e comentários dos gestores

Foi solicitado à Eletrobras a situação atual da estatal no que se refere à contratação por inexigibilidade e dispensa do art. 24, inciso XIII da Lei 8.666/93, de forma a se verificar se existem casos de contratação direta em desconformidade com a jurisprudência do TCU, bem como recentes contratos com a FUNCOGE.

3.1.16 Análise

Pelo que foi apresentado em extrato retirado do sistema da Eletrobras, não há contratos da estatal com a FUNCOGE (peça 47).

Além disso, analisando-se os objetos dos contratos firmados por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, não se verificam indícios de desconformidade com a jurisprudência do TCU.

Tratou-se, portanto, de problema pontual verificado em processo de contratação da época da auditoria (2005). Considerando-se a verificação de que não há contratos com a citada fundação, bem como não há, nos casos atuais, indícios de desconformidade com a jurisprudência deste Tribunal, deve-se considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.18.4.

3.1.17 Proposta de encaminhamento

Considerar cumprida a determinação do item 9.18.4.

4 – BENEFÍCIOS EFETIVOS DAS DELIBERAÇÕES

O trabalho que originou e encampou as determinações que compõem o Acórdão 100/2013 trouxe à tona problemas gerenciais, administrativos e de controle que impactavam diretamente na economicidade, transparência e gestão da estatal, não obstante parte dessas determinações tenha restado insubsistente, devido ao tempo decorrido.

As determinações feitas no Acórdão 100/2013 – TCU - Plenário complementam o minucioso trabalho iniciado pela Secex/RJ, que de forma direta e indireta contribuiu para a modernização dos sistemas corporativos, para o controle de contratos e convênios, bem como para as áreas de pessoal e patrimônio, entre outras.

Pela diversidade dos pontos tratados nos trabalhos realizados, não cabe destacar uma área específica. O importante nesse caso foi o conjunto das determinações feitas contemplando diversos setores da empresa de forma sistêmica.

(...)

Quadro 1 – Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 100/2013 por Furnas

Grau de implementação das deliberações por Furnas Centrais Elétricas S.A.					
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada	Não aplicável
Item do acórdão (item do relatório)					
9.18.1.1.1				x	
9.18.1.1.2			x		

9.18.1.1.3	x				
9.18.1.1.4					x
9.18.1.1.5					x
9.18.1.1.6					x
9.18.1.1.7					x
9.18.1.1.8	x				
9.18.1.1.9	x				
9.18.1.1.10	x				
9.18.1.1.11	x				
9.18.1.1.12	x				
9.18.1.1.13	x				
9.18.1.1.14	x				
9.18.1.1.15	x				
9.18.1.1.16	x				
9.18.1.1.17	x				
9.18.1.1.18	x				
9.18.1.1.19					x
9.18.2					x
9.18.3	x				
9.18.4	x				
Quantidade	14	0	1	1	6
Percentual	64%	0%	4,5%	4,5%	27%

6 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto, propõe-se:

Considerar cumpridas as determinações dos itens: 9.18.1.1.3, 9.18.1.1.8, 9.18.1.1.9, 9.18.1.1.10, 9.18.1.1.11, 9.18.1.1.12, 9.18.1.1.13, 9.18.1.1.14, 9.18.1.1.15, 9.18.1.1.16, 9.18.1.1.17, 9.18.1.1.18, 9.18.3 e 9.18.4 do Acórdão 100/2013 – TCU – Plenário (itens: 2.3.5, 2.3.15, 2.3.20, 2.4.5, 3.2.4 e 3.3.5);

Tornar insubsistentes as determinações dos itens 9.18.1.1.4, 9.18.1.1.5, 9.18.1.1.6, 9.18.1.1.7, 9.18.1.1.19, 9.18.2 do Acórdão 100/2013 – TCU – Plenário (itens: 2.2.5, 2.3.10, 2.3.25 e 3.15);

Considerar não cumprida a determinação do item 9.18.1.1.1 e parcialmente cumprida a determinação do item 9.18.1.1.2 do Acórdão 100/2013 (itens: 2.1.5 e 2.1.10);

Realizar a audiência do Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, ex-Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A, por não ter adotado as devidas medidas administrativas, estabelecidas no art. 8º da Lei 8.443/92, inclusive a pertinente instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, em face das graves irregularidades apontadas no Relatório de Sindicância, instaurado pela DP.I.142.2004, e finalizado em 30/12/2005, alertando ao responsável que as razões de justificativa devem estar acompanhadas da devida documentação comprobatória, sob pena de responsabilidade solidária aos possíveis danos apurados naquela sindicância, consoante comando inserido no mesmo art. 8º da Lei 8.443/92; (item 2.1.10)

Determinar à Furnas Centrais Elétricas S.A. a imediata instauração da tomada de contas especial, em razão dos fortes indícios de irregularidade consolidados no item 9.4.6 do Acórdão 354/2006 – Plenário, tendo como subsídio as informações inseridas na peça 1, páginas 11-34, do TC - 012.643/2005-4, e no Relatório de Sindicância, instaurado pela DP.I.142.2004, informando aos gestores que o não cumprimento, sem justificativas razoáveis, dessa medida, poderá ensejar a apenação dos responsáveis, sem a necessidade de audiência prévia dos envolvidos, nos termos do art.



58, inciso VII, da Lei 8.443/1992 e do art. 268, incisos VII e VIII e § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal. (item 2.1.5)

Fixar o prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência do Acórdão que vier a ser proferido, para que Furnas informe a este Tribunal, acerca das medidas adotadas quanto à instauração da tomada de contas especial indicada no item anterior.”

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado, a análise do cumprimento das determinações endereçadas a Furnas por meio do Acórdão nº 100/2013 – Plenário, proferido no âmbito do TC 012.643/2005-4.

2. Originalmente, o referido TC tratou de auditoria de conformidade realizada em Furnas Centrais Elétricas S.A., decorrente de deliberação constante em Despacho de 8/7/2005 do Ministro-Presidente à época (Processo 012.177/2005-5), que determinou o exame analítico das áreas de propaganda e publicidade; bens e serviços de informática e terceirização de pessoal da empresa, de forma a subsidiar os trabalhos em curso nas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, denominadas "CPMI dos Correios" e "CPMI do Mensalão", bem como na Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, designada "CPI dos Bingos".

3. Por meio do Acórdão nº 354/2006, proferido em sessão plenária de 22/3/2006, o Tribunal determinou o encaminhamento dos autos ao Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) para avaliação quanto à reabertura das contas de 2001 e 2002 de Furnas S.A., e, caso confirmadas as reaberturas, restou consignada a autorização para as audiências, no caso das contas de 2001, e citações, nas contas de 2002.

4. A partir das irregularidades verificadas nos trabalhos, o Tribunal, por intermédio do Acórdão nº 354/2006 – Plenário, realizou a audiência e citação dos responsáveis, bem como converteu o processo em Tomada de Contas Especial. Naquela oportunidade, entendeu-se prudente realizar as determinações propostas pela equipe de auditoria somente após a análise das defesas e justificativas que seriam apresentadas pelos responsáveis.

5. Nesse contexto, o Acórdão nº 100/2013 – Plenário deliberou sobre as questões levantadas, bem como fez série de determinações, especialmente, à Furnas, que compõem o escopo do presente monitoramento.

6. Cabe ressaltar, que o tempo decorrido entre a concepção das determinações a Furnas, elaboradas à época da fiscalização, e a prolação do Acórdão nº 100/2013 – Plenário, prejudicou, em alguns casos, o objetivo original pretendido pela equipe de auditoria, no sentido de obter informações adicionais e promover ações corretivas tempestivas, a exemplo da implantação do sistema SAP ERP que modificou a estrutura dos sistemas de informação da estatal, eliminando os problemas verificados em 2005. Assim, para cada uma das determinações monitoradas, a unidade técnica procedeu à avaliação de sua aplicabilidade para o momento atual de Furnas.

7. Registro, ainda, que há casos em que as audiências e citações realizadas no curso do processo, sanaram ou tornaram sem efeito algumas determinações.

8. Tendo em vista os prazos estabelecidos no Acórdão nº 100/2013 – Plenário, Furnas encaminhou comunicação, por meio do documento DP.E.385.2013 (peça 7), de 1/10/2013, com as ações das áreas responsáveis, detalhando as tratativas internas da estatal para o cumprimento do acórdão.



9. No que interessa, os itens 9.2 e 9.3 determinaram, respectivamente, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial e a devida citação dos responsáveis. Já o item 9.4 determinou a promoção das audiências prévias de diversos responsáveis.

10. Registro que foram promovidas as análises das audiências realizadas, nos termos do item 9.4 do referido decisum. Estando os autos aguardando a manifestação do MP/TCU, foram encaminhados novos documentos, razão pela qual determinei a reinstrução da matéria à luz dos novos elementos acostados. A análise foi promovida e concluiu pela mudança nos critérios de aferição do valor que deveria ser pago à contratada, M.I. Montreal Informática Ltda., e, por consequência, do débito a ser imputado aos responsáveis. Dessa forma, fez-se necessário a realização de novas citações dos responsáveis para apresentação de alegações de defesa ante esse novo entendimento.

11. Em análise dos argumentos apresentados foram promovidas as instruções de fls. 556-557, 564-568 e 604-623, parágrafos 90 - 90.10, fls. 620-623 (peça 77). O Diretor da 2ª DT da Secex/RJ apresentou às fls. 625/634 - Volume 3 (peça 78) as propostas de maneira consolidada, havendo divergência do titular da unidade (peça 79) em relação, apenas, ao não acolhimento das alegações de defesa de Ailton Gomes Monteiro Filho, posto ele considerar que a assinatura não foi a causa dos débitos apontados, mas sim as falhas havidas na execução. O defeito mais significativo, segundo o Secretário, deve-se ao fato de o contrato não apresentar o Valor Total Comparativo (VTC), sendo que estava presente na carta-proposta.

12. Registro que o Tribunal, ainda por intermédio do Acórdão nº 100/2013 – Plenário, na esteira da jurisprudência decorrente dos Acórdãos nº 1.723/2009 e nº 2.303/2009, ambos do Plenário, tendo em vista a impossibilidade de se apontar, com o mínimo de probabilidade de certeza, a ocorrência de dano ao Erário, retornou o TC 012.643/2005-4 para a sua natureza original de relatório de auditoria.

13. Após proceder à análise das informações constantes dos autos, a unidade técnica propõe considerar parte das determinações atendidas, declarar a perda de objeto de outras e, quanto ao item 9.18.1.1, considerar não cumprida a determinação do item 9.18.1.1.1 e parcialmente cumprida a determinação do item 9.18.1.1.2 do Acórdão nº 100/2013, determinando a audiência do Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, ex-Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A.

14. Sobre a última parte da proposta, discordo do encaminhamento sugerido. Os referidos subitens foram lavrados nos seguintes termos, verbis:

9.18. determinar, nos termos do art. 12, inciso IV, 43, inciso I, e 45 da Lei nº 8.443/1992:

9.18.1. a Furnas Centrais Elétricas S.A., encaminhando cópia dos Volumes Principal, 1, 2 e 3 dos presentes autos, bem como do presente Acórdão acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, que:

9.18.1.1. no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência do presente Acórdão, informe a este Tribunal, encaminhando documentação comprobatória, as medidas porventura adotadas quanto:

9.18.1.1.1. à instauração de Tomada de Contas Especial no tocante ao apontado no item 9.4.6 do Acórdão nº 354/2006 - Plenário, parágrafo 30, fls. 351/353 - Volume 1, consoante arts. 8 e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 249, inciso II do Regimento Interno/TCU;

9.18.1.1.2. ao resultado dos trabalhos realizados pela Comissão de Sindicância instaurada em 22/07/2004, por meio da DP.I 142.2004, de 22/07/2004, item 9.4.5, parágrafo 17, fls. 350/351 - Volume 1;

15. Sobre esse assunto, a análise da unidade técnica foi feita da seguinte forma:

2.4.6 Providências adotadas e comentários dos gestores

Furnas apresentou informações sobre esse item por meio da correspondência interna GCI.P.I.828.2013 (peça 11).



De acordo com o entendimento de Furnas, o item 9.4.6 do Acórdão 354/2006-TCU-Plenário não determina a instauração de qualquer tomada de contas especial, mas apenas a audiência dos responsáveis indicados, razão pela qual a estatal não deu cumprimento ao subitem 9.18.1.1.1 do Acórdão 100/2013-TCU-Plenário.

2.4.7 Análise

Depreende-se que Furnas não compreendeu o comando inserido no subitem 9.18.1.1.1 do Acórdão 100/2013-TCU-Plenário, porquanto esse faz alusão a uma audiência inserida no Acórdão 354/2006-Plenário.

Em situações como essa, em que há dúvida em relação ao conteúdo decisório inserido em acórdão do Tribunal, seja por obscuridade, omissão ou contradição, o procedimento mais adequado é a interposição pela parte interessada do recurso denominado embargos de declaração, consoante art. 287 do RI/TCU.

Ao sanar possível obscuridade pela via recursal adequada, o responsável se resguarda das consequências advindas de descumprimento de decisão do Tribunal, inclusive a cominação de multa.

Verifica-se, no presente caso, que, ao contrário de Furnas, vários outros responsáveis alcançados pelo Acórdão 100/2013-TCU-Plenário impetraram os respectivos embargos de declaração, ainda não apreciados pelo Tribunal.

Não obstante a opção adotada pela estatal, entende-se que o subitem 9.18.1.1.1 do Acórdão 100/2013-TCU-Plenário pode, de fato, suscitar dúvidas quanto ao comando de instauração da tomada de contas especial, o que ensejaria embargos de declaração. Caso Furnas fizesse essa opção, seu recurso estaria na mesma situação dos demais embargos apresentados, e ainda não teria sido apreciado pelo Tribunal.

16. Ou seja, a própria unidade instrutora considera que os itens em tela poderiam suscitar dúvidas para a sua implementação. Além disso, verifico que Furnas adotou medida que julgou suficientes para cumprir as determinações do Tribunal, havendo problemas somente quanto aos dois itens em tela.

17. Sendo assim, deixo de acompanhar a proposta de realização de audiência do Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, ex-Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A, sem prejuízo de que sejam feitas as determinações, com as quais ponho-me de acordo.

18. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

VOTO COMPLEMENTAR

Na Sessão Plenária de 3/9/2014, pautei o presente processo para julgamento deste Colegiado. Na fase de discussão, sobre a proposta da unidade técnica de realizar a audiência do ex-Presidente de Furnas, o ilustre Ministro José Jorge ponderou que decorridos mais de dez anos dos fatos sem que fossem adotadas as medidas para a instauração da Tomada de Contas Especial, seria mais adequado aplicar, desde já, multa ao responsável José Pedro Rodrigues de Oliveira, ex-Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A., pelo descumprimento da determinação constante do subitem 9.18.1.1.1 do Acórdão nº 100/2013 – Plenário.

2. Sobre o assunto, lembro que por meio do Acórdão nº 100/2013 – Plenário, o Tribunal determinou, entre outras medidas:

9.18. determinar, nos termos do art. 12, inciso IV, 43, inciso I, e 45 da Lei nº 8.443/1992:



9.18.1. a Furnas Centrais Elétricas S.A., encaminhando cópia dos Volumes Principal, 1, 2 e 3 dos presentes autos, bem como do presente Acórdão acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, que:

9.18.1.1. no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência do presente Acórdão, informe a este Tribunal, encaminhando documentação comprobatória, as medidas porventura adotadas quanto:

9.18.1.1.1. à instauração de Tomada de Contas Especial no tocante ao apontado no item 9.4.6 do Acórdão nº 354/2006 - Plenário, parágrafo 30, fls. 351/353 - Volume 1, consoante arts. 8 e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 249, inciso II do Regimento Interno/TCU;

9.18.1.1.2. ao resultado dos trabalhos realizados pela Comissão de Sindicância instaurada em 22/07/2004, por meio da DP.I 142.2004, de 22/07/2004, item 9.4.5, parágrafo 17, fls. 350/351 - Volume 1;

3. Julgo oportuno transcrever o mencionado item 9.4.6 do Acórdão nº 354/2006 – Plenário:

9.4. Determinar nos termos do art. 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, audiência dos responsáveis abaixo discriminados, para (...)

9.4.6. Srs. Vera Christina Beiruth Prado, Fernando Sá de Sá Rego e Luiz José Bacha Rizzo, responsáveis pela gestão da Assessoria de Comunicação Social - ACO.P de Furnas Centrais Elétricas S.A. no período de 2000 a 2004, e Srs. Vanderlei Mário Muniz, Rui Costa Van der Putt e Rosângela Rodrigues, responsáveis pela área administrativa da ACO.P também entre 2000 e 2004, pelo fato de terem permitido, nos processos em que participaram ou em que eram gestores da ACO.P, a ocorrência dos mais variados fatos, incluídos fortes indícios de irregularidades, nos processos licitatórios realizados pela ACO.P, sob a modalidade convite, a saber:

9.4.6.1. empresas participantes do mesmo certame com sócios em comum;

9.4.6.2. falta de atesto de recebimento em notas fiscais e, conseqüentemente, de efetiva comprovação de prestação dos serviços, contrariando as disposições contidas no art. 73, inciso II, alínea "b", c/c parágrafo único do art. 74 da Lei nº 8.666/93;

9.4.6.3. indício de falsidade de nota fiscal;

9.4.6.4. participação em certame de empresa com falência decretada;

9.4.6.5. indícios e evidências de montagem de processos, com propostas comerciais e assinaturas supostamente forjadas.

4. Sobre a instauração da TCE, levando em conta os desdobramentos judiciais decorrentes dos trabalhos realizados pelas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, denominadas "CPMI dos Correios" e "CPMI do Mensalão", bem como na Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, designada "CPI dos Bingos"; e considerando que os fatos a serem investigados ocorreram entre os exercícios de 2000 a 2004, havendo, portanto, decorrido mais de dez anos, entendo ser oportuno dispensar a instauração do processo, no mesmo sentido da orientação contida na Instrução Normativa TCU nº 71/2012, art. 6º, § 2º.

5. Sobre a proposta de audiência, como visto no Relatório antecedente, o Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, ex-Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A, não adotou as medidas necessárias ao cumprimento da determinação exarada por esta Corte, sem motivo justificado. Portanto, restou configurada a conduta prevista no art. 58, §1º, da Lei nº 8.443/92, passível de aplicação de multa e prescindível de audiência prévia.

6. Nesse passo, tendo em vista que o responsável não apresentou justificativa para o não cumprimento do item 9.18.1.1.1 do Acórdão nº 100/2013 – Plenário, acolho a sugestão do eminente Ministro José Jorge e julgo que deva ser aplicada ao Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira a multa prevista no art. 58, §1º, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 6.000,00.



7. Quanto às demais questões, acolho a proposta da unidade técnica, e Voto por que seja adotada a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de setembro de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 2393/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.518/2013-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Furnas Centrais Elétricas S.A..
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstat).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Monitoramento do cumprimento das determinações exaradas pelo TCU por meio do Acórdão nº 100/2013 – Plenário.

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

9.1. considerar cumpridas as determinações dos itens: 9.18.1.1.3, 9.18.1.1.8, 9.18.1.1.9, 9.18.1.1.10, 9.18.1.1.11, 9.18.1.1.12, 9.18.1.1.13, 9.18.1.1.14, 9.18.1.1.15, 9.18.1.1.16, 9.18.1.1.17, 9.18.1.1.18, 9.18.3 e 9.18.4 do Acórdão nº 100/2013 – TCU – Plenário;

9.2. tornar insubsistentes as determinações dos itens 9.18.1.1.4, 9.18.1.1.5, 9.18.1.1.6, 9.18.1.1.7, 9.18.1.1.19, 9.18.2 do Acórdão nº 100/2013 – TCU – Plenário;

9.3. considerar não cumprida a determinação do item 9.18.1.1.1 e parcialmente cumprida a determinação do item 9.18.1.1.2 do Acórdão nº 100/2013;

9.4. aplicar ao Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, ex-Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A., com espeque no art. 58, §1º, da Lei nº 8.443/92, multa no valor de R\$ 6.000,00, por descumprir determinação do TCU exarada por meio do item 9.18.1.1.1 do Acórdão nº 100/2013 – Plenário, sem motivo justificado, e não ter adotado as devidas medidas administrativas, estabelecidas no art. 8º da Lei 8.443/92, inclusive a pertinente instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, em face das graves irregularidades apontadas no Relatório de Sindicância, instaurado pela DP.I.142.2004, e finalizado em 30/12/2005;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, para Furnas Centrais Elétricas S.A. e para o Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira;

9.6. encerrar o presente processo.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2393-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.



13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 010.117/2010-5

Natureza: Representação

Órgão: Secretaria de Estado de Saúde do Sergipe (SES/SE)

Responsáveis: Lourival Junior Alves de Holanda (460.132.295-20); Maria José de Oliveira Evangelista (068.430.425-20)

Interessado: Ministério Público Federal - Procuradoria da República em Sergipe.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE CONSULTORES PELA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE SERGIPE. DILIGÊNCIAS. AUDIÊNCIAS. ACATAMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. PROCÊNCIA PARCIAL. MULTA.

RELATÓRIO

Cuida-se de representação do Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Sergipe, por meio da qual submete ao Tribunal procedimento administrativo que versou sobre indícios de irregularidades na contratação de consultores pela Secretaria de Estado de Saúde de Sergipe em acordo de cooperação técnica com a Unesco.

2. Promovido o exame das informações submetidas ao Tribunal, a Secex/SE entendeu, em caráter preambular (peça 1, fls. 10-13), que se faziam necessárias diligências à Secretaria de Estado de Saúde de Sergipe (SES/SE) para que fossem encaminhadas informações acerca das *“fontes de recursos relativas ao Projeto 914 BRA1097/UNESCO – Apoio ao Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS em Sergipe, discriminando se houve e/ou foi previsto aporte de recursos de origem federal”*.

3. Recebidas as informações solicitadas e confirmada a competência deste Tribunal para examinar o caso em testilha, em decorrência de o Fundo Estadual de Saúde também ser composto por *“transferências regulares e automáticas de recursos do Fundo Nacional de Saúde”*, ao auditor incumbido da análise do feito âmbito da Secex/SE propôs que fosse realizada a audiência do então Secretário de Estado de Saúde para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar razões de justificativa para a contratação de consultores *“mediante análise de currículos, em desrespeito ao art. 13, §1º e inciso III, da Lei 8.666/1993”*.

4. Não obstante concordar com a existência de indícios de irregularidades na seleção submetida ao exame deste Tribunal, o Diretor técnico da Secex/SE dissentiu da proposta de encaminhamento consignada pelo auditor informante. Entendeu (peça 1, fls. 38-39) que também existiam indícios de direcionamento na contratação dos consultores. Suscitou, então, preliminarmente à audiência proposta pelo auditor, que fossem promovidas novas diligências com vistas à obtenção de informações detalhadas sobre o processo de seleção, os produtos desenvolvidos pelos contratados e a relação dos pagamentos efetuados.

5. Expedidas as comunicações processuais e recebidas as informações demandadas, foi promovida no âmbito da Secex/SE nova análise (peça 1, fls. 48/-60), transcrita a seguir, com os ajustes de forma que entendo aplicáveis:

“HISTÓRICO



6. A instrução de fls. 6-9 consignou que foram contratados os seguintes consultores (fls. 9-10 do arquivo eletrônico):

NOME	PERÍODO
Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha	1/9/2004 a 1/9/2005
Denise Ribeiro Lucon	9/9/2004 a 9/9/2005
Elias Fernando Miziara	1/9/2004 a 1/9/2005
Helma Katia Sena da Silva	1/8/2004 a 1/8/2005
Hermelino Menezes Filho	1/10/2004 a 1/10/2005
Ilsa Prudente	1/10/2004 a 1/10/2005
João Marcelo Borges	1/8/2004 a 30/10/2004
Maria Angélica Farias Dantas	1/10/2004 a 1/10/2005
Poliana Reis de Oliveira	9/9/2004 a 10/3/2005
Yonara Resende Santa Rosa Passos	9/9/2004 a 9/9/2005

7. A seleção foi feita mediante análise de currículos, enviados em resposta a editais publicados na imprensa local (fls. 12, 13, 15, 16, 19 e 20 do arquivo eletrônico), por grupo criado pela então Secretária Adjunta de Estado da Saúde de Sergipe, Maria José de Oliveira Evangelista, formado por Alzira Maria D'ávila Nery, Sônia Maria Souza, Sérgio Luiz de Abreu, Ademilde Machado Andrade e Ana Valéria Machado Mendonça (fl. 11 do arquivo eletrônico), cujos trabalhos estão registrados nas atas de fls. 14, 17, 18, 21 e 22 do arquivo eletrônico.

8. De acordo com o projeto de cooperação técnica, estava prevista a contratação de 58 consultores 'para o desenvolvimento das atividades previstas', na 'Modalidade Temporária (serviços não-continuados), com duração dos contratos de 4 a 12 meses por ano, dependendo das especificações dos produtos/atividades e, principalmente, da necessidade do projeto' (fl. 66 do arquivo eletrônico), enquanto os termos de referência simplificados previam a contratação de 59 consultores, cada um ao custo mensal de R\$ 3.000,00, R\$ 5.000,00 ou R\$ 10.000,00, conforme o caso (fls. 104/106 do arquivo eletrônico).

9. O Parecer 2107/2004, emitido pela Advocacia Geral do Estado, afirma às fls. 148/149 do arquivo eletrônico que o acordo firmado foi 'convolado pelo Decreto 59.308/66, recepcionado pela Constituição Federal de 1988', tendo cumprido o disposto em seu art. 84, inciso VII, razão pela qual considerou 'afastada qualquer aplicabilidade da Lei 8.666/1993 ao caso presente', porém apenas 'para a celebração do acordo de cooperação, mas não para a contratação de serviços e aquisições de materiais decorrentes do acordo'. Frise-se que o manual de execução do acordo apresenta às fls. 173/175 do arquivo eletrônico as normas básicas para contratação de pessoal, estabelecendo em seu subitem 7.3.1 que cabe ao coordenador executivo do projeto, entre outras, a responsabilidade de 'análise e observância, **nos casos julgados pertinentes**, de aspectos da legislação brasileira que digam respeito à contratação de pessoal, mormente em se tratando de profissionais que mantenham vínculo empregatício com entidade pública – não cabendo à Unesco imiscuir-se em questões ou decisões dessa alçada" (grifos ausentes do original), verificando-se, portanto, que o acordo firmado não exime os signatários brasileiros da observância à legislação pátria relativa à contratação de pessoal. Assim, tendo em vista que o art. 13, § 1º, da Lei 8.666/1993 determina que, 'ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração', estando aí abarcadas as consultorias técnicas (inciso III do mesmo artigo).

10. Quanto aos recursos financeiros envolvidos, o mesmo parecer afirma que 'o projeto indica como fonte de recursos o tesouro estadual e o Fundo Estadual de Saúde' a título de contrapartida estadual (fl. 150 do arquivo eletrônico), o que é confirmado à fl. 27 do arquivo eletrônico, onde está

consignado que o valor de R\$ 4.932.319,80 provém do ‘tesouro estadual e Fundo Estadual de Saúde’. Por outro lado, o manual de execução do acordo estabelece que os recursos ‘provêm de contribuições recebidas de governos, organizações governamentais – internacionais ou nacionais – organizações não governamentais, fundações, empresas privadas, e são denominados ‘contribuições extra-orçamentárias’ (fl. 162 do arquivo eletrônico). A instrução precedente consigna que o acordo de cooperação técnica internacional, no valor total de R\$ 4.932.319,80 (fl. 27 do arquivo eletrônico), aparentemente não contou com recursos de origem externa ou federal, como se verifica do relatório da análise do convênio/outros instrumentos congêneres, extraído do Sistema de Auditoria Pública - Sisap, do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (fl. 5), mas exclusivamente com recursos de origem estadual, razão pela qual propôs a realização de diligência junto à SES/SE, solicitando informações, acompanhadas dos respectivos documentos comprobatórios, a respeito das fontes de recursos relativas ao Projeto 914 BRA 1097/Unesco – Apoio ao Fortalecimento da Gestão Estadual do Sus em Sergipe, discriminando se houve e/ou foi previsto o aporte de recursos de origem federal.

11. Em resposta ao Ofício 812/2010-TCU/Secex-SE (fl. 10), a Secretária de Estado da Saúde, por meio do Ofício 2.469/2010 (fl. 12), acompanhado do documento de fl. 13, informou que os recursos envolvidos tiveram como origem “fontes do Tesouro Estadual e do Fundo Estadual de Saúde, conforme documento anexo”.

12. A instrução de fls. 19-22 consigna que tal informação poderia levar à suposição de que se tratam apenas recursos estaduais, o que é rechaçado pelo exame da composição do Fundo Estadual de Saúde (FES). Criado pela Lei Estadual 3.525/1994 (fls. 15-16), o FES é composto, entre outras receitas, por dotações consignadas no Orçamento Geral da União (art. 4º, inciso I). Ressalta-se que, muito embora a Lei Estadual 6.303/2007 (fls. 17-18) tenha revogado a de nº 3.525/1994, seu art. 6º, inciso II, continuou a englobar no FES as “transferências regulares e automáticas de recursos do Fundo Nacional de Saúde, na forma estabelecida pela legislação pertinente”, o que deixa assente a jurisdição do TCU, nos termos do art. 5º da Lei 8.443/1992.

13. Ultrapassando a questão, verifica-se que a contratação de consultores foi realizada mediante análise de currículos, em inobservância ao disposto no art. 13, § 1º e inciso III, da Lei 8.666/1993, que estabelece a necessidade preferencial de realização de concurso, sem que tenha ficado caracterizado o motivo para procedimento diverso. Salienta-se que a denúncia oferecida à Promotoria de Justiça dos Direitos à Saúde/SE noticiava a contratação de onze consultores, porém foram contratados apenas dez, tendo em vista que uma das consultoras (Poliana Reis de Oliveira) foi contratada em dois períodos contíguos (fl. 10 do arquivo eletrônico).

14. Por tais razões, foi proposta a audiência do então Secretário de Estado da Saúde Eduardo Alves do Amorim, para que apresentasse razões de justificativa para a contratação dos consultores mencionados no parágrafo 6 desta instrução, mediante análise de currículos, em desrespeito ao art. 13, § 1º e inciso III, da Lei 8.666/1993.

15. O parecer de fls. 29/30, considerando também indícios de direcionamento das contratações, agravando a irregularidade apontada pela instrução, principalmente tendo em vista que os contratados Elias Fernando Miziara, Ilsa Prudente e Hermelino Menezes Filho seriam, respectivamente, sócio de quatro estabelecimentos de saúde em Brasília/DF e diretor de Comunicação da Associação Médica Brasileira (fl. 25), sócia de três estabelecimentos de saúde em Salvador/BA (fl. 26), e membro do Comitê Estadual de Prevenção da Mortalidade Materno e Infantil antes de ser contratado para estruturar sua Secretaria Executiva (fls. 27-28), determinou a realização de nova diligência, solicitando cópia de todo o processo seletivo para contratação dos consultores, dos contratos firmados, dos produtos das contratações e dos documentos de pagamento, bem como indicação analítica dos resultados alcançados.



16. Deste modo, em resposta ao Ofício 1266/2010-TCU/SECEX-SE (fls. 31-32), a Secretária de Estado da Saúde, por intermédio do Ofício GS/SES 3658 (fl. 1 do anexo 1), encaminha as cópias de fls. 2-1339 do anexo 1, alusivas a “documentos de todos os consultores solicitados”.

EXAME TÉCNICO

17. A fim de facilitar a compreensão e a verificação do atendimento integral à diligência, cada item solicitado encontra-se assim discriminado no expediente da SES:

a) íntegra do processo seletivo para contratação dos consultores, contendo:

NOME	FLS.DO ANEXO 1					
	Edital de Chamamento	Currículos	Doc. Comprob.	Atas de apreciação	Publicação	Currículos dos não selecionados
Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha	4-5, 237-238, 428-429, 484-485, 1210-1211, 1315-1316	24-34, 221-231	-	6-7	4-5, 237-238, 428-429, 484-485, 1210-1211, 1315-1316	1007-1011
Denise Ribeiro Lucon	4-5, 237-238, 428-429, 484-485, 1210-1211, 1315-1316	39-46, 396-411	47-54, 405-411	6-7	4-5, 237-238, 428-429, 484-485, 1210-1211, 1315-1316	-
Elias Fernando Miziara	4-5, 237-238, 428-429, 484-485, 1210-1211, 1315-1316	9-13, 19-22, 479-483, 487-490	-	6-7	4-5, 237-238, 428-429, 484-485, 1210-1211, 1315-1316	-
Helma Katia Sena da Silva	687-688, 986-987	682-686, 703-704, 947-954, 995-996	-	690	687-688, 986-987	992-993, 998-999
Hermelino Menezes Filho	770-771, 893-894, 1161-1164	753-768, 1132-1138	-	772	770-771, 893-894, 1161-1164	-
Ilsa Prudente	770-771, 893-894, 1161-1164	879-892, 1114-1130, 1139-1145	-	772	770-771, 893-894, 1161-1164	-
João Marcelo Borges	687-688, 986-987	1014-1023	-	690	687-688, 986-987	-
Maria Angélica Farias Dantas	770-771, 893-894, 1161-1164	1080-1112	-	772	770-771, 893-894, 1161-1164	-
Poliana Reis de Oliveira	4-5, 237-238, 428-429, 484-485, 1210-1211, 1315-1316	59-73, 1215-1225	73	6-7	4-5, 237-238, 428-429, 484-485, 1210-1211, 1315-1316	1003-1004
Yonara Resende Santa Rosa Passos	4-5, 237-238, 428-429, 484-485, 1210-1211, 1315-1316	79-91, 1237-1242, 1300-1304	92-101, 1305-1314, 1322-1328	6-7	4-5, 237-238, 428-429, 484-485, 1210-1211, 1315-1316	-

b) cópias dos contratos firmados e dos produtos das contratações:

NOME	FLS.DO ANEXO 1	
	Contratos firmados	Produtos das contratações
Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha	239-249	129-150, 153-155, 158-160, 163-168, 171-173, 176-177, 180-186, 189-190, 193-204, 207-209, 212-214, 217-219
Denise Ribeiro Lucon	255-273, 417-427	275-281, 283-287, 290-297, 299-306, 308-318, 321-335, 337-351, 353-372, 375-383, 386-389, 392-395
Elias Fernando Miziara	431-436, 491-501	438-441, 443-445, 448-450, 452-454, 456-457, 460-463, 466-468, 470-473, 476-478
Helma Katia Sena da Silva	692-702	523-535, 537-547, 550-553, 556-568, 571-593, 596-612, 615-630, 633-647, 650-661, 664-671, 674-679
Hermelino Menezes Filho	773-783	710-712, 714-715, 717-718, 721-722, 724-725, 728-729, 731-732, 735-736, 739-740, 743-745, 748, 751-752
Ilsa Prudente	896-906	787-792, 795-802, 804-808, 810-820, 823-838, 840-843, 845-855, 857-859, 861-862, 865-866, 869-870, 873-878
João Marcelo Borges	957-970	911-917, 921-938, 942-946, 977-983
Maria Angélica Farias Dantas	1146-1156	1027-1029, 1032-1033, 1036-1037, 1040-1042, 1045-1047, 1050-1052, 1055-1056, 1059-1060, 1063-1064, 1067-1069, 1072-1074, 1077-1078
Poliana Reis de Oliveira	1203-1209, 1226-1235	1168-1171, 1174-1176, 1179-1182, 1185-1188, 1190-1193, 1196-1202
Yonara Resende Santa Rosa Passos	1243-1251, 1329-1339	1254-1255, 1258-1259, 1262-1271, 1274-1275, 1278-1279, 1282-1283, 1286-1287, 1290-1291, 1294-1295, 1298-1299

c) indicação analítica dos resultados alcançados com as contratações, vinculando as ações desenvolvidas aos objetivos previstos no termo do projeto de cooperação técnica: não foi apresentada, mas pode ser deduzida do confronto entre os dados apresentados à Unesco (fls. 9-13, 24-30, 39-43, 59-69, 79-85, 753-758, 879-885, 947-954, 1014-1019 e 1080-1099 do anexo 1) e os relatórios de atividades mensais respectivamente apresentados (alínea anterior, coluna “Produtos das Contratações”);

d) relação de pagamentos aos contratados, com documentos de liquidação e pagamento:

d.1) **Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha**: fls. 127-128, 151-152, 156-157, 161-162, 169-170, 174-175, 178-179, 187-188, 191-192, 205-206, 210-211 e 215-216 do anexo 1;

d.2) **Denise Ribeiro Lucon**: fls. 282, 288-289, 298, 307, 319-320, 336, 352, 373-374, 384-385 e 390-391 do anexo 1;

d.3) **Elias Fernando Miziara**: fls. 437, 442, 446-447, 451, 455, 458-459, 464-465, 469 e 474-475 do anexo 1;

d.4) **Helma Katia Sena da Silva**: fls. 522, 536, 548-549, 554-555, 569-570, 594-595, 613-614, 631-632, 648-649, 662-663, 672-673 e 680-681 do anexo 1;

d.5) **Hermelino Menezes Filho**: fls. 708-709, 713, 716, 719-720, 723, 726-727, 730, 733-734, 737-738, 741-724, 746-747 e 749-750 do anexo 1;

d.6) **Ilsa Prudente**: fls. 785, 793-794, 803, 809, 821-822, 839, 844, 856, 860, 863-864, 867-868 e 871-872 do anexo 1;

d.7) **João Marcelo Borges**: fls. 908-909, 918-919 e 939-940 do anexo 1;

d.8) **Maria Angélica Farias Dantas**: fls. 1025-1026, 1030-1031, 1034-1035, 1038-1039, 1043-1044, 1048-1049, 1053-1054, 1057-1058, 1061-1062, 1065-1066, 1070-1071 e 1075-1076 do anexo 1;



d.9) **Poliana Reis de Oliveira**: fls. 1166-1167, 1172-1173, 1177-1178, 1183-1184, 1189 e 1194-1195 do anexo 1;

d.10) **Yonara Resende Santa Rosa Passos**: fls. 1252-1253, 1256-1257, 1260-1261, 1272-1273, 1276-1277, 1280-1281, 1284-1285, 1288-1289, 1292-1293 e 1296-1297 do anexo 1.

18. O exame dos processos seletivos evidencia que os editais de chamamento foram publicados apenas nos jornais *Correio de Sergipe* e *Jornal da Cidade* dos dias 6/7/2004 (Edital 1/2004 em ambos), 3/8/2004 (Edital 2/2004 em ambos), 1º/9/2004 (Edital 3/2004 no primeiro jornal) e 28/8/2004 (Edital 3/2004 no segundo jornal), que vêm a ser veículos da imprensa local sergipana, e não de circulação nacional.

19. Os currículos dos contratados evidenciam as seguintes peculiaridades:

a) **Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha**: contratada para “prestar consultoria visando a implantação e fortalecimento da capacidade de gestão da Atenção Básica” (Edital 2/2004), apresentou como experiência anterior os cargos de coordenadora da Secretaria Técnica da Comissão Interinstitucional de Saúde em Sergipe e coordenadora das Ações Básicas de Saúde em Sergipe na SES/SE, onde trabalhou como servidora de junho/1978 a janeiro/1994 e como assessora de 2001 a 2004, implantou o Programa Saúde do Trabalhador em Sergipe e atuou como instrutora de diversos cursos e oficinas de 1999 a 2000; foi gerente regional do Programa de Controle das Endemias do Nordeste na Funasa/SE, onde trabalhou de janeiro/1994 até aposentar-se em março/2003; foi consultora pontual junto ao Ministério da Saúde/Unesco de março/2001 a dezembro/2003; apesar de ter apresentado como endereço permanente uma casa localizada em Aracaju/SE, forneceu como endereço atual um apartamento localizado em **Salvador/BA**, cidade onde cursava doutorado à época; seu currículo **não** vem acompanhado de documentação comprobatória;

b) **Denise Ribeiro Lucon**: contratada para prestar “consultoria para a implantação do SAMU Estadual” (Edital 2/2004), apresentou como experiência anterior os cargos de enfermeira assistencial da UTI do Hospital Regional Vale do Ribeira/SP de 1998 a 2001 e enfermeira da Unidade de Suporte Avançado Pré-Hospitalar Rodovia Regis Bittencourt/SP de maio/1998 a abril/2004, de onde saiu por motivo de mudança de estado; ministrou cursos na área de enfermagem no estado de São Paulo de 1998 a 2004; coordenadora de enfermagem no Samu Estadual de Aracaju/SE desde **abril/2004**; seu currículo vem acompanhado de documentação comprobatória;

c) **Elias Fernando Miziara**: contratado para prestar “consultoria para elaboração de projetos na área de Pro-família e Pro-mulher” (Edital 2/2004), apresentou como experiência anterior o fato de ser membro do Comitê Executivo do Programa Nacional de Combate ao Câncer cérvico-uterino em 1998 e colaborador na elaboração de programas e livros sobre combate ao câncer cérvico-uterino, câncer de mama e Programas de Controle Interno e Monitoramento da Qualidade; foi consultor de gestão hospitalar da Secretaria de Atenção à Saúde de setembro/2003 a fevereiro/2004; era diretor do Centro Integrado de Anatomia Patológica de Brasília Ltda. desde janeiro/1977 e médico citologista da Secretaria de Saúde do Distrito Federal desde dezembro/1976; apresentou como endereço permanente uma sala localizada em **Brasília/DF**, onde funciona o estabelecimento do qual era diretor à época; forneceu como referência a Sr^a. **Ilsa Prudente**, também contratada como consultora pela SES/SE (Edital 3/2004); seu currículo **não** vem acompanhado de documentação comprobatória;

d) **Helma Katia Sena da Silva**: contratada para “assessorar a Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe na produção artística e visual de materiais técnicos e informativos, de eventos técnicos e atividades culturais relativos à saúde e na concepção e implantação de uma imagem humanizada nos estabelecimentos e outros espaços físicos de saúde” (Edital 1/2004), apresentou com experiência anterior a criação gráfica de materiais de propaganda e a humanização das unidades de saúde da Secretaria de Desenvolvimento Social e Saúde em Sobral/CE de junho/2001 a maio/2004, a direção de arte do PSF da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo/SP de fevereiro/2002 a dezembro/2003 e

a direção de arte da revista Conasems desde junho/2003; seu currículo **não** vem acompanhado de documentação comprobatória;

e) **Hermelino Menezes Filho**: contratado para “estruturar a Secretaria Executiva do Comitê Estadual de Prevenção da Mortalidade Materno e Infantil, como também desenvolver estratégias para acompanhar os indicadores materno infantil das micro regiões de saúde do Estado de Sergipe” (Edital 3/2004), apresentou como experiência anterior os cargos de médico intensivista e plantonista da Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia de novembro/1976 a março/1979, médico e diretor clínico da Clínica Santa Lúcia de fevereiro/1980 a abril/1982, médico do Departamento Regional do Sesi de novembro/1976 a outubro/2003, médico e conselheiro da Associação Aracajuana de Beneficência Hospital Santa Izabel de março/1993 a março/2004, professor e Diretor da Maternidade Escola Hildete Falcão Baptista de novembro/1974 a dezembro/1995 (UFS), e médico e diretor geral da Maternidade Hildete Falcão Baptista de fevereiro/1974 a março/2000 (SES/SE), além de secretário executivo do Comitê de Mortalidade Materno-Infantil desde **fevereiro/2004**; seu currículo **não** vem acompanhado de documentação comprobatória;

f) **Ilsa Prudente**: contratada para “assessorar e elaborar projeto de estruturação para o Laboratório de Citopatologia do Centro de Referência da Mulher” (Edital 3/2004), apresentou como experiência anterior os cargos de diretora do Serviço Estadual de Oncologia da Secretaria de Saúde Pública do Estado da Bahia de janeiro/1970 a junho/1995 e diretora técnica da empresa Cligi – Clínica Ginecológica em Salvador/BA desde janeiro/1970, além de professora voluntária da Sociedade Brasileira de Citologia de outubro/1982 a outubro/1985 e conselheira do Conselho Regional de Medicina da Bahia de outubro/1983 a outubro/1988; apresentou como endereço permanente uma casa localizada em **Salvador/BA**, cidade onde sempre trabalhou; seu currículo **não** vem acompanhado de documentação comprobatória;

g) **João Marcelo Borges**: contratado para “elaborar proposta de Modernização da Estrutura da Secretaria Estadual da Saúde de Sergipe” (Edital 1/2004), apresentou como experiência anterior a elaboração de instrumentos técnicos do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal de novembro/1999 a julho/2000, assessoria especial da Secretaria de Gestão do MPOG de julho/2000 a abril/2001 e consultoria em gestão, cooperação internacional, avaliação de políticas públicas e questões afins junto a empresas privadas desde maio/2001; forneceu como endereço atual um apartamento localizado em **Brasília/DF**, cidade onde sempre trabalhou; seu currículo **não** vem acompanhado de documentação comprobatória;

h) **Maria Angélica Farias Dantas**: contratada com vistas à “Elaboração de Projetos na área de Doenças e Agravos não transmissíveis e em Cultura de Paz e Não Violência” (Edital 3/2004), apresentou como experiência anterior os cargos de médica de Saúde da Família da Secretaria Municipal de Saúde de Neópolis/SE de fevereiro/1997 a dezembro/1998 e da Secretaria Municipal de Saúde de Aracaju/SE de janeiro/2001 a fevereiro/2003, coordenadora do Programa de Hipertensão e Diabetes da Secretaria Municipal de Saúde de Aracaju/SE de janeiro/1999 a dezembro/2000 e técnica da atenção básica da SES/SE de fevereiro/2003 a **agosto/2004**; seu currículo **não** vem acompanhado de documentação comprobatória;

i) **Poliana Reis de Oliveira**: contratada para desenvolver “consultoria na área de Psicologia Aplicada à Saúde, com ênfase em violência sexual” e “projetos relacionados a sua área de atuação” (Edital 2/2004), apresentou como experiência anterior o cargo de psicólogo na Sociedade Eunice Weaver de Aracaju/SE desde agosto/2003, na Fundação Beneficente Hospital Cirurgia desde abril/2003, no Programa Sentinela-Combate à Violência Sexual pelo período de um ano (não especificado) e no Programa Casa da Família desde julho/2004 (portanto, pouco mais de **um ano** de experiência no total); exceto a graduação em psicologia, **nenhum** dos cursos iniciados na área foi concluído; a **única** documentação comprobatória que acompanha seu currículo refere-se ao Programa Sentinela;

j) **Yonara Resende Santa Rosa Passos**: contratada para “prestar consultoria visando a estruturação do Comitê Estadual de Prevenção da Mortalidade Materna e Infantil” (Edital 2/2004), apresentou como experiência anterior o cargo de enfermeira do Comitê Municipal de Mortalidade Materna e Infantil de Aracaju/SE de setembro/2001 a junho/2004 e coordenadora de enfermagem da Clínica dos Acidentados desde dezembro/2001; seu currículo vem acompanhado de documentação comprobatória.

20. As constatações acima levam a crer que houve direcionamento na contratação de Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha (que, apesar de residir em Salvador/BA à época da contratação, tomou conhecimento do edital publicado em jornais locais de Aracaju/SE, talvez em razão de ter prestado assessoria à SES/SE até aquele ano), Elias Fernando Miziara (que, apesar de residir em Brasília/DF à época da contratação, tomou conhecimento do edital publicado em jornais locais de Aracaju/SE), Ilsa Prudente (que, apesar de residir em Salvador/BA à época da contratação, tomou conhecimento do edital publicado em jornais locais de Aracaju/SE) e João Marcelo Borges (que, apesar de residir em Brasília/DF à época da contratação, inexplicavelmente tomou conhecimento do edital publicado em jornais locais de Aracaju/SE). As evidências apontam também para favorecimento de Denise Ribeiro Lucon (então coordenadora de enfermagem do Samu Estadual de Aracaju) e Hermelino Menezes Filho (então membro do Comitê Estadual de Prevenção da Mortalidade Materna e Infantil). Apenas Denise Ribeiro Lucon e Yonara Resende Santa Rosa Passos apresentaram documentação comprobatória relativa a cursos e atividades profissionais indicadas em seus currículos, o que torna questionáveis os dados fornecidos pelos demais contratados.

21. As atas de análise e seleção de currículos evidenciam que os contratados foram avaliados juntamente com os seguintes concorrentes:

- a) **Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha**: Márcia Regina Carvalho Leite;
- b) **Denise Ribeiro Lucon**: não houve concorrentes;
- c) **Elias Fernando Miziara**: não houve concorrentes;
- d) **Helma Katia Sena da Silva**: Mayra Sousa Silva Santos, cujo nome não é mencionado na ata;
- e) **Hermelino Menezes Filho**: não houve concorrentes;
- f) **Ilsa Prudente**: não houve concorrentes;
- g) **João Marcelo Borges**: a ata apenas indica que “foram recebidos dois currículos”, sem mencionar o nome do(a) concorrente;
- h) **Maria Angélica Farias Dantas**: não houve concorrentes;
- i) **Poliana Reis de Oliveira**: Patrícia Helena Melo Andrade (cujo currículo não consta dos autos) e Kelley Karolliny Soares dos Reis Santos;
- j) **Yonara Resende Santa Rosa Passos**: não houve concorrentes.

22. Constam dos autos avaliação de entrevista e avaliação de **currículum vitae** de Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha (fls. 117-119 do anexo 1), Márcia Regina Carvalho Leite (fls. 114-116 do anexo 1), Denise Ribeiro Lucon (fls. 123-125 do anexo 1), Poliana Reis de Oliveira (fls. 111-113 do anexo 1), Patrícia Helena Melo Andrade (fls. 108-110 do anexo 1), Kelley Karolliny Soares dos Reis Santos (fls. 105-107 do anexo 1) e Yonara Resende Santa Rosa Passos (fls. 120-122 do anexo 1). Os contratados mencionados às alíneas “c” a “h” do parágrafo anterior dispõem apenas das atas, sem quaisquer outros documentos que as suportem, levando a crer que não existem.

23. Quanto à correlação entre os objetivos previstos no projeto de cooperação técnica e os resultados alcançados com as contratações, observa-se que todos os contratos são padronizados (exceto o de João Marcelo Borges), prevendo em seu art. II que deveriam ser fornecidos “por escrito,



os dados (**mensuráveis**, na medida do possível) sobre: a) os resultados obtidos e/ou esperados dos serviços de consultoria fornecidos por ele/ela nos termos deste contrato; b) as dificuldades encontradas na execução do contrato; c) o aprendizado extraído; d) qualquer outra informação relevante na avaliação do trabalho desempenhado” (grifado no original). Conforme dados apresentados à Unesco, os resultados constariam de relatórios de atividades mensais. No tocante ao contrato de João Marcelo Borges, os produtos previstos, aos quais foram atrelados os pagamentos das parcelas acordadas, foram o documento analítico da situação da estrutura da SES/SE, a versão preliminar da proposta para sua modernização e sua versão final.

24. São os seguintes os produtos esperados e fornecidos pelos contratados (as indicações de fls. são do anexo 1):

a) **Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha:** para fins de “Identificar áreas prioritárias de intervenção no processo de Cooperação Técnica entre a Secretaria Estadual de Saúde, as Secretarias Municipais de Saúde e as equipes da Atenção Básica; Elaborar projetos de Intervenção para melhorar o trabalho das equipes de saúde nas ações da Atenção Básica; Identificar problemas no processo de capacitação das Equipes de Saúde da Família; Elaborar projetos de avaliação em áreas críticas do processo de trabalho da Atenção Básica”, apresentou relatórios em 4/10/2004 (fls. 217-219), 29/10/2004 (fls. 212-214), 30/11/2004 (fls. 207-209), 20/12/2004 (fls. 193-194, com o anexo de fls. 195-204), 27/1/2005 (fls. 189-190), 28/2/2005 (fls. 180-181, com o anexo de fls. 182-186), 28/3/2005 (fls. 176-177), 26/4/2005 (fls. 171-172, com o anexo de fl. 173), 27/5/2005 (fls. 163-166, com o anexo de fls. 167-168), 27/6/2005 (fls. 158-160), 26/7/2005 (fls. 153-155) e 26/8/2005 (fls. 129-131);

b) **Denise Ribeiro Lucon:** para fins de “Elaboração de projeto para Implantação do SAMU Estadual no que se refere aos seguintes temas: Levantamento de materiais existentes e elaboração de especificações para compra dos materiais necessários e que irão compor as Unidades Móveis do SAMU, para atendimento Pré-Hospitalar; Levantamento da capacidade instalada das Unidades de Saúde do Estado que atendem Urgências, para avaliação e planejamento de compras de materiais a fim de implantar estes serviços; Levantamento dos profissionais que atuam nas Unidades de Saúde e dos que atuarão no SAMU e o planejamento de capacitação adequada em Atendimento de Urgências para estes, além de sua execução juntamente com os profissionais que irão coordenar o Núcleo de Educação em Urgências; Elaboração das Rotinas do Serviço para os profissionais em Enfermagem que serão contratados e sua capacitação, além da Supervisão da implantação destas, planejamento e atividades de Educação Continuada juntamente com os profissionais que irão coordenar o Núcleo de Educação em Urgências do Estado”, apresentou relatórios em 29/9/2004 (fls. 392-395), 26/10/2004 (fls. 386-389), 26/11/2004 (fls. 375-379, com o anexo de fls. 380-383), 18/12/2004 (fls. 353-364, com o anexo de fls. 365-372), 26/1/2005 (fls. 337-351), 26/2/2005 (fls. 321-335), 26/3/2005 (fls. 308-318), 26/4/2005 (fls. 299-306), 26/5/2005 (fls. 290-297), 26/6/2005 (fls. 283-287) e 26/7/2005 (fls. 275-281);

c) **Elias Fernando Miziara:** para fins de “Elaboração, treinamento e acompanhamento da execução dos projetos de Reestruturação do Serviço de Colposcopia do Centro de Referência da Mulher, de Reestruturação do Serviço de Cirurgia de Alta Frequência e do Protocolo de Seguimento em Patologia do Trato Genital Inferior”, apresentou relatórios em 31/10/2004 (fls. 476-478), data não especificada (fls. 470-473), 31/10/2004 (fls. 466-468), 30/11/2004 (fls. 460-463), 31/12/2004 (fls. 456-457), 31/1/2005 (fls. 452-454), 28/2/2005 (fls. 448-450), 31/3/2005 (fls. 443-445) e 30/5/2005 (fls. 438-441);

d) **Helma Katia Sena da Silva:** para fins de “Elaboração de projetos constantes da finalidade da contratação Produção de projeto: pesquisa de materiais fotográficos, memórias documentais. Tratamento dos materiais Criação de layout, logomarcas e projetos gráficos Criação e produção de vídeo Produção dos espaços físicos para os eventos e atividades culturais”, apresentou relatórios em agosto/2004 (fls. 674-675, com os anexos de fls. 676-679), setembro/2004 (fls. 664-665, com os anexos

de fls. 666-671), novembro/2004 (fls. 650-653, com os anexos de fls. 654-661), dezembro/2004 (fls. 633-635, com os anexos de fls. 636-647), janeiro/2005 (fls. 615-617, com os anexos de fls. 618-630), fevereiro/2005 (fls. 596-599, com os anexos de fls. 602-612), março/2005 (fls. 571-573, com os anexos de fls. 574-593), abril/2005 (fls. 556-558, com os anexos de fls. 559-568), maio/2005 (fls. 550-553), junho/2005 (fls. 537-539, com os anexos de fls. 540-547) e julho/2005 (fls. 523-525, com os anexos de fls. 526-535);

e) **Hermelino Menezes Filho**: para fins de “Assessorar a Secretaria Executiva do CEMMI; Analisar e divulgar dados estatísticos; Auxiliar na investigação de óbitos; identificar relatórios e projetos para redução da MMI por causas evitáveis”, apresentou relatórios em 30/10/2004 (fls. 751-752), 30/11/2004 (fl. 748), 20/12/2004 (fls. 743-745), 26/1/2005 (fls. 739-740), 28/2/2005 (fls. 735-736), 25/3/2005 (fls. 731-732), 29/4/2005 (fls. 728-729), 30/5/2005 (fls. 724-725), 30/6/2005 (fls. 721-722), 30/7/2005 (fls. 717-718), 30/8/2005 (fls. 714-715) e 30/9/2005 (fls. 710-711, com o anexo de fl. 712);

f) **Ilsa Prudente**: para fins de “Elaboração, treinamento e acompanhamento da execução dos: - Plano de Controle Interno de Qualidade; - Plano de Monitoramento Externo de Qualidade; - Projeto Alternativo de Prevenção do Câncer Cérvico-Uterino”, apresentou relatórios em 31/10/2004 (fls. 873-874, com o anexo de fls. 875-878), 30/11/2004 (fls. 869-870), dezembro/2004 (fls. 865-866), 31/1/2005 (fls. 861-862), 28/2/2005 (fls. 857-859), 31/3/2005 (fls. 845-846 e 849-853, com os anexos de fls. 847 e 854-855), 30/4/2005 (fls. 840-843), 31/5/2005 (fls. 823-827), 30/6/2005 (fls. 828-834 e 810-816, com os anexos de fls. 835-838 817-820), 31/7/2005 (fls. 804-808), 31/8/2005 (fls. 95-802) e 30/9/2005 (fls. 787-792);

g) **João Marcelo Borges**: para fins de “Análise de documentos e legislações vigentes sobre a estrutura da SES/SE; Análise de documentos sobre as políticas, programas e ações na área de saúde; Condução de reuniões bncom [sic] a direção e equipe técnica para consenso das questões estratégicas a serem trabalhadas pela modernização da estrutura; Elaboração de proposta preliminar sobre a modernização da [sic] estrutura da SES/SE; Condução de reuniões para apresentação e validação das propostas preliminares; Elaboração de documento final”, apresentou os documentos requeridos em setembro/2004 (fls. 941-946), 27/9/2004 (fls. 920-938) e 27/10/2004 (fls. 910-917 e 977-983);

h) **Maria Angélica Farias Dantas**: para fins de “Elaboração de Projetos na área de Doenças e Agravos não transmissíveis e em Cultura de Paz e Não Violência”, apresentou relatórios em 30/10/2004 (fls. 1077-1078), 30/11/2004 (fls. 1072-1074), 30/12/2004 (fls. 1067-1069), 28/1/2005 (fls. 1063-1064), 28/2/2005 (fls. 1059-1060), 28/3/2005 (fls. 1055-1056), 27/4/2005 (fls. 1050-1052), 30/5/2005 (fls. 1045-1047), 30/6/2005 (fls. 1040-1042), 27/6/2005 (fls. 1036-1037), 26/8/2005 (fls. 1032-1033) e 26/9/2005 (fls. 1027-1029);

i) **Poliana Reis de Oliveira**: para fins de “Elaborar projetos para atendimento psicológico individual e em grupo com vítimas, para grupo de apoio às famílias das vítimas e suporte psicológico diante das questões judiciais relativas à situação de violência sexual. Elaborar e Coordenar treinamento dos técnicos que compõem a equipe do programa de Atendimento às Vítimas de Violência”, apresentou relatórios em setembro/2004 (fls. 1196-1199, com o anexo de fl. 1202), 27/10/2004 (fls. 1190-1193), 29/11/2004 (fls. 1185-1188), 20/12/2004 (fls. 1179-1182), 28/1/2005 (fls. 1174-1176) e 28/2/2005 (fls. 1168-1171);

j) **Yonara Resende Santa Rosa Passos**: para fins de “Monitorar os dados de mortalidade materna e infantil, priorizando casos/áreas a serem investigadas; Acompanhar procedimentos que viabilizem a investigação em tempo hábil; Realizar a análise dos dados colhidos nas investigações e elaborar relatórios e projetos necessários para superar os determinantes/condicionantes dos óbitos evitáveis”, apresentou relatórios em 29/9/2004 (fls. 1298-1299), 30/10/2004 (fls. 1294-1295), 30/11/2004 (fls. 1290-1291), 20/12/2004 (fls. 1286-1287), 30/1/2005 (fls. 1282-1283), 28/2/2005 (fls.



1278-1279), 31/3/2005 (fls. 1274-1275), 30/4/2005 (fls. 1262-1263, com os anexos de fls. 1264-1271), 31/5/2005 (fls. 1258-1259) e 31/8/2005 (fls. 1254-1255).

25. Da análise dos produtos das consultorias, conclui-se que foram efetivamente prestadas, guardando relação com os objetivos previstos.

26. Quanto aos valores pagos a cada um, são os que seguem (as indicações de fls. são do anexo 1):

a) **Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha:** contratada por R\$ 42.000,00 a serem pagos em doze parcelas de R\$ 3.500,00, honradas em 13/10/2004, 27/10/2004, 30/11/2004, 15/12/2004, 26/1/2005, 28/2/2005, 30/3/2005, 2/5/2005, 30/5/2005, 28/6/2005, 27/7/2005 e 29/8/2005, totalizando os R\$ 42.000,00 acordados;

b) **Denise Ribeiro Lucon:** contratada por R\$ 37.500,00 a serem pagos em doze parcelas de R\$ 3.125,00, honradas em 11/10/2004, 3/11/2004, 30/11/2004, 15/12/2004, 26/1/2005, 28/2/2005, 28/3/2005, 2/5/2005, 6/6/2005 e 4/7/2005, totalizando apenas R\$ 31.250,00, em razão de rescisão contratual com saldo de R\$ 5.312,50 (fls. 255-273), havendo acréscimo de R\$ 937,50 sobre a diferença entre o valor contratado (R\$ 37.500,00) e o comprovadamente pago (R\$ 31.250,00);

c) **Elias Fernando Miziara:** contratado por R\$ 48.000,00 a serem pagos em doze parcelas de R\$ 4.000,00, honradas em 8/11/2004, 19/11/2004, 2/12/2004, 15/12/2004, 1/2/2005, 3/3/2005, 29/3/2005, 30/6/2005 e 4/7/2005, totalizando apenas R\$ 36.000,00, em razão de rescisão contratual com saldo de R\$ 4.000,00 (fls. 431-436), havendo diferença de R\$ 8.000,00 entre este saldo declarado e a diferença entre o valor contratado (R\$ 48.000,00) e o comprovadamente pago (R\$ 36.000,00);

d) **Helma Katia Sena da Silva:** contratada por R\$ 48.000,00 a serem pagos em doze parcelas de R\$ 4.000,00, honradas em 29/9/2004, 27/10/2004, 5/11/2004, 30/11/2004, 15/12/2004, 26/1/2005, 28/2/2005, 28/3/2005, 2/5/2005, 6/6/2005, 6/7/2005 e 1º/8/2005, totalizando os R\$ 48.000,00 acordados;

e) **Hermelino Menezes Filho:** contratado por R\$ 24.000,00 a serem pagos em doze parcelas de R\$ 2.000,00, honradas em 5/11/2004, 30/11/2004, 15/12/2004, 26/1/2005, 28/2/2005, 28/3/2005, 2/5/2005, 30/5/2005, 28/6/2005, 27/7/2005, 30/8/2005 e 3/11/2005, totalizando os R\$ 24.000,00 acordados;

f) **Ilsa Prudente:** contratada por R\$ 48.000,00 a serem pagos em doze parcelas de R\$ 4.000,00, honradas em 19/11/2004, 2/12/2004, 16/12/2004, 1º/2/2005, 3/3/2005, 12/4/2005, 5/5/2005, 6/6/2005, 12/7/2005, 1º/8/2005, 9/9/2005 e 4/10/2005, totalizando os R\$ 48.000,00 acordados;

g) **João Marcelo Borges:** contratado por R\$ 15.000,00 a serem pagos em três parcelas de R\$ 5.000,00, honradas em 14/9/2004, 29/9/2004 e 3/11/2004, totalizando os R\$ 15.000,00 acordados;

h) **Maria Angélica Farias Dantas:** contratada por R\$ 42.000,00 a serem pagos em doze parcelas de R\$ 3.500,00, honradas em 8/11/2004, 1º/12/2004, 15/12/2004, 31/1/2005, 28/2/2005, 28/3/2005, 2/5/2005, 6/6/2005, 1º/7/2005, 27/7/2005, 29/8/2005 e 28/9/2005, totalizando os R\$ 42.000,00 acordados;

i) **Poliana Reis de Oliveira:** contratada por R\$ 4.500,00 a serem pagos em três parcelas de R\$ 1.500,00, honradas em 11/10/2004, 28/10/2004 e 30/11/2004, além das parcelas pagas em 15/12/2004, 28/1/2005 e 28/2/2005, totalizando R\$ 9.000,00, correspondentes ao dobro do valor acordado, evidenciando pagamentos em duplicidade;

j) **Yonara Resende Santa Rosa Passos:** contratada por R\$ 22.500,00 a serem pagos em doze parcelas de R\$ 1.875,00, honradas em 11/10/2004, 27/10/2004, 30/11/2004, 15/12/2004, 26/1/2005, 28/2/2005, 30/3/2005, 2/5/2005, 6/6/2005 e 30/8/2005, totalizando apenas R\$ 18.750,00, em razão de



término do contrato sem que tenham sido entregues os dois últimos relatórios, restando um saldo não pago de R\$ 3.750,00.

27. Confrontando os pagamentos e os produtos que os suportam, verifica-se que a cada relatório correspondeu um pagamento, exceto em relação a Helma Katia Sena da Silva (que apresentou onze relatórios e recebeu doze pagamentos). Além disso, destacam-se mais uma vez as diferenças apontadas no saldo dos contratos de Denise Ribeiro Lucon (R\$ 937,50) e Elias Fernando Miziara (R\$ 8.000,00), bem como os pagamentos em duplicidade a Poliana Reis de Oliveira (R\$ 4.500,00).

CONCLUSÃO

28. Deste modo, além da contratação de todos os consultores mediante mera análise de currículos e não por licitação, foi constatado direcionamento nas contratações de Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha, Elias Fernando Miziara, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges, Denise Ribeiro Lucon e Hermelino Menezes Filho. Além disso, os currículos de Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha, Elias Fernando Miziara, Helma Katia Sena da Silva, Hermelino Menezes Filho, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges, Maria Angélica Farias Dantas e Poliana Reis de Oliveira não possuem documentação comprobatória, apontando para a mesma irregularidade (parágrafos 18 a 20 desta instrução).

29. Não houve concorrentes nas seleções que resultaram na contratação de Denise Ribeiro Lucon, Elias Fernando Miziara, Hermelino Menezes Filho, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges, Maria Angélica Farias Dantas e Yonara Resende Santa Rosa Passos, apontando para sua insuficiência de publicidade, e não há documentação que evidencie a análise curricular de Elias Fernando Miziara, Helma Katia Sena da Silva, Hermelino Menezes Filho, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges e Maria Angélica Farias Dantas (parágrafos 21 e 22 desta instrução).

30. Por fim, além de divergência entre as quantidades de relatórios apresentados e de pagamentos recebidos por Helma Katia Sena da Silva, foram verificadas diferenças entre os saldos contratuais declarados e os comprovados de Denise Ribeiro Lucon e Elias Fernando Miziara, e pagamentos em duplicidade a Poliana Reis de Oliveira (parágrafos 24 a 27 desta instrução).

31. Por todas estas ocorrências, deve ser ouvido em audiência o responsável. No tocante a sua identificação, verifica-se que figuram como Coordenador Executivo do Projeto 914 BRA 1097 SUS Sergipe a Sra. Maria José de Oliveira Evangelista (fls. 258, 271, 432-433, 436, 941, 1206 e 1208 do anexo 1), também Secretária Adjunta de Estado da Saúde de Sergipe (fls. 232, 412, 669, 971, 1159-1160 e 1317 do anexo 1), e o Sr. Lourival Junior Alves de Holanda (fls. 255, 262, 1243 e 1245 do anexo 1). Uma vez que os contratos foram firmados pelo representante da Unesco no Brasil, Sr. Jorge Werthein (fls. 243-244, 421-422, 495-496, 696-697, 777-778, 900-901, 961-962, 1150-1151, 1230-1231 e 1333-1334 do anexo 1), não envolvido diretamente no processo que neles culminou, a audiência deve ser dirigida aos responsáveis Maria José de Oliveira Evangelista e Lourival Junior Alves de Holanda.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Diante do exposto, opina-se, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157, **caput** e § 1º, do Regimento Interno - TCU, por audiência da Sra. Maria José de Oliveira Evangelista (CPF 068.430.425-20 – Coordenadora Executivo do Projeto 914 BRA 1097 SUS Sergipe) e do Sr. Lourival Junior Alves de Holanda (CPF 460.132.295-20 – Coordenador Executivo do Projeto 914 BRA 1097 SUS Sergipe) para, no prazo de quinze dias, apresentarem razões de justificativa para a contratação dos consultores Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha, Denise Ribeiro Lucon, Elias Fernando Miziara, Helma Katia Sena da Silva, Hermelino Menezes Filho, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges, Maria Angélica Farias Dantas, Poliana Reis de Oliveira e Yonara Resende Santa



Rosa Passos, no âmbito do Projeto 914 BRA 1097/Unesco – Apoio ao Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS em Sergipe, com as seguintes irregularidades:

a) mediante mera análise de currículos e não por licitação, contrariando o art. 13, §1º e inciso III, da Lei 8.666/1993;

*b) direcionamento das contratações de Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha, Elias Fernando Miziara, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges (que residiam em outros estados mas acudiram a edital publicado em jornais locais de Sergipe/SE), Denise Ribeiro Lucon (então coordenadora de enfermagem do Samu Estadual de Aracaju) e Hermelino Menezes Filho (então membro do Comitê Estadual de Prevenção da Mortalidade Materna e Infantil), contrariando o princípio constitucional da impessoalidade, previsto no **caput** do art. 37 da Constituição Federal;*

*c) insuficiência de publicidade dos processos seletivos resultaram na contratação de Denise Ribeiro Lucon, Elias Fernando Miziara, Hermelino Menezes Filho, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges, Maria Angélica Farias Dantas e Yonara Resende Santa Rosa Passos, caracterizada pela não publicação dos respectivos editais no DOU e/ou em jornais de circulação nacional e a consequente ausência de concorrentes nas seleções que resultaram nas referidas contratações, contrariando o princípio constitucional da publicidade, previsto no **caput** do art. 37 da Constituição Federal;*

*d) ausência de documentação comprobatória dos currículos de Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha, Elias Fernando Miziara, Helma Katia Sena da Silva, Hermelino Menezes Filho, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges, Maria Angélica Farias Dantas e Poliana Reis de Oliveira, bem como inexistência de comprovação de análise curricular de Elias Fernando Miziara, Helma Katia Sena da Silva, Hermelino Menezes Filho, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges e Maria Angélica Farias Dantas, contrariando o princípio constitucional da legalidade, previsto no **caput** do art. 37 da Constituição Federal;*

e) divergência entre as quantidades de relatórios apresentados e de pagamentos recebidos por Helma Katia Sena da Silva (que apresentou onze relatórios e recebeu doze pagamentos), contrariando os arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964;

f) diferenças entre os saldos contratuais declarados e os comprovados de Denise Ribeiro Lucon (que foi contratada por R\$ 37.500,00, recebeu o total de R\$ 31.250,00 e apresentou saldo por rescisão contratual de R\$ 5.312,50, e não R\$ 6.250,00) e Elias Fernando Miziara (que foi contratado por R\$ 48.000,00, recebeu o total de R\$ 36.000,00 e apresentou saldo por rescisão contratual de R\$ 4.000,00, e não R\$ 12.000,00), contrariando os arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964;

g) pagamentos em duplicidade a Poliana Reis de Oliveira (que foi contratada por R\$ 4.500,00 a serem pagos em três parcelas de R\$ 1.500,00, mas recebeu seis parcelas no valor total de R\$ 9.000,00), contrariando os arts. 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei 4.320/1964.”

6. Promovidas as audiências e submetidas ao Tribunal as razões de justificativas dos responsáveis, foi elaborada a instrução constante da peça 35, no essencial transcrita a seguir, com ajustes:

“EXAME TÉCNICO

11. *Em cumprimento ao Despacho do Diretor desta Secex/SE (peça 1, p. 61), foi promovida a audiência dos Srs. Maria José de Oliveira Evangelista e Lourival Junior Alves de Holanda, por meio dos Ofícios nº 264/2011-TCU/SECEX-SE e 265/2011-TCU/SECEX-SE (peça 2, p. 3-8), datados de 14/3/2011.*

12. *Os responsáveis tomaram ciência dos aludidos ofícios, conforme documentos constantes da peça 2, p. 10 e 15. A Sra. Maria José de Oliveira Evangelista apresentou, tempestivamente, suas razões de justificativa, após concessão de prorrogação do prazo, de acordo com documentos*



constantes das peças 2, p. 13, e 31, p. 1. Já o exame da tempestividade das razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Lourival Junior Alves de Holanda resta prejudicado, pois não há na documentação juntada (peça 2, p. 16-17) carimbo do protocolo indicando a data de entrega da defesa.

13. Examinam-se em seguida as justificativas de cada responsável.

14. Responsável: Lourival Junior Alves de Holanda (peça 2, p. 16-17):

Síntese dos argumentos:

14.1. Em sua breve defesa, o responsável assere, em síntese, que na época das questionadas contratações, ocorridas entre 2004 e 2005, ele não tinha nenhuma relação com o Projeto 914 BRA 1097/SUS/Sergipe, considerando que assumiu a Coordenação Executiva do Projeto em 2/1/2007, em substituição à Sra. Maria José de Oliveira Evangelista, conforme cópia de documento juntado à peça 2, p. 17.

14.2. Ainda informa que, a pedido, foi exonerado da Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe em 1º/2/2010, automaticamente se eximindo, também, da Coordenação Executiva do mencionado Projeto.

14.3. Com essas considerações, declara que não tem como prestar mais informações sobre os apontados fatos.

Análise:

14.4. A cópia do documento juntado (peça 2, p. 17) comprova que em 2/1/2007, bem depois da época dos fatos apurados (entre 2004 e 2005), o Sr. Lourival assumiu a função de Coordenador Executivo do discutido Projeto, em substituição à Sra. Maria José de Oliveira Evangelista, a outra responsável também ouvida em audiência.

14.5. Ademais, os documentos subscritos pelo Sr. Lourival, de peça 8, p. 5 e 12, e peça 27, p. 46 e 48, que serviram como base para caracterizar sua responsabilização na instrução precedente (peça 1, p. 59, item 31), datam de 2008 e não tratam dos questionados processos de contratações de consultores, nem dos respectivos pagamentos.

14.6. Tampouco se vislumbram nos autos indícios de que o Sr. Lourival tenha assumido a função de Coordenador Executivo do discutido Projeto em outro momento anterior a 2007. A propósito, há nos autos diversos atestos, datados entre 2004 e 2005, de execução dos serviços contratados dos consultores, assinados pela Sra. Maria José de Oliveira Evangelista, na condição de Coordenadora Executiva do Projeto (por exemplo, peça 21, p. 38, peça 17, p. 11), o que corrobora o fato de que, à época das ocorrências, o Sr. Lourival não exercia esta função.

14.7. Ante o exposto, acolhem-se as justificativas carreadas pelo Sr. Lourival Junior Alves de Holanda, considerando que não resta caracterizada sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos autos, motivo pelo qual se conclui pela exclusão de seu nome da relação processual.

15. Responsável: Maria José de Oliveira Evangelista (peças 31-33):

15.1. Ocorrência: contratação dos consultores mediante mera análise de currículos e não por licitação, contrariando o art. 13, §1º e inciso III, da Lei 8.666/1993.

Argumentos:

15.1.1. O vertente Projeto foi assinado em março de 2004, sob a vigência do Decreto 3.751/2001, que determinava as regras para a implementação de projetos de cooperação internacional. Tal Decreto foi revogado logo no primeiro ano da execução, tendo sido substituído pelo Decreto 5.151, de 22/7/2004. Esta é a base legal para análise dos projetos de cooperação, e não a Lei 8.666/1993, consoante entendimento da Agência Brasileira de Cooperação.



15.1.2. Nesse mesmo sentido, concluiu o TCU no Acórdão 1.339/2009-Plenário, de onde se extrai *'que os projetos de cooperação técnica não são considerados convênios, mas sim atos internacionais e, como tal, regidos por legislação específica, e não a lei 8.666/1993'* [sic].

15.1.3. A adoção do processo seletivo simplificado tanto se encartava nos termos do Decreto 3751/2001, que determinava as regras para a implementação de projetos de cooperação internacional (revogado), como no Decreto 5.151/2004, que o substituiu, o que torna legítima a adoção do procedimento realizado pela responsável.

15.1.4. Saliente-se que todos os procedimentos que circundaram as sobreditas contratações sempre contaram com a aprovação da Unesco.

Análise:

15.1.5. De plano, cabe ressaltar que, ao contrário do afirmado, não consta do teor do Acórdão 1.339/2009-TCU-Plenário a expressão *'que os projetos de cooperação técnica não são considerados convênios, mas sim atos internacionais e, como tal, regidos por legislação específica, e não a lei 8.666/1993'*, realçada na justificativa.

15.1.6. Frise-se que o citado acórdão não examinou questões acerca das normas de regência dos acordos de cooperação técnica, questão que fora anteriormente debatida e decidida pelo Tribunal na Decisão 178/2001-Plenário. Por oportuno, transcreve-se trecho do Acórdão 1.339/2009-TCU-Plenário, que delimita seu objeto de análise:

'As preocupações do Tribunal com a delimitação dos acordos de cooperação internacional financiados apenas com recursos internos já se fazia sentir na Decisão 178-2001-Plenário, que menciona outros antecedentes. No entanto, logo os debates foram direcionados para as normas de regência desses acordos, aspecto cujo enfrentamento, à época, mostrava-se mais premente.

Superada essa primeira questão, busca-se, com o presente trabalho, retomar o exame dos parâmetros que devem ser observados pela Administração quanto ao objeto do relacionamento com organismos internacionais, à conta de projetos com financiamento interno. A motivação é a de identificar os requisitos a serem observados para que os acordos de cooperação internacional não constituam mecanismo de fuga às regras de contratação e de gestão de recursos que devem ser observadas pelos entes públicos.

1.2 - Objetivo e delimitação da análise.

No exame da matéria, **procurou-se não retomar questões já decididas pelo Tribunal, a exemplo das normas de regência dos acordos de cooperação técnica, abordadas nas decisões do Plenário citadas no item anterior.** Reconhece-se, contudo, que essas decisões partiram do pressuposto de ser legítima a parceria estabelecida com os organismos internacionais. **O objetivo deste trabalho é justamente discutir em que hipóteses a parceria deixa de ser legítima**, por não haver amparo jurídico para a celebração dos atos de cooperação, independentemente do regime de execução aplicável (ou seja, de o organismo internacional observar a legislação nacional ou seus procedimentos próprios). (grifos acrescidos)

15.1.7. Já a Decisão 178/2001-TCU-Plenário consignou a importância da edição do Decreto 3.751/2001, especialmente no disciplinamento da contratação de pessoal no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais, como se depreende do trecho abaixo transcrito:

'(...) A duas, porque esse tipo de estudo já foi solicitado ao MRE anteriormente (TCs nºs 450.385/96-5 e 018.875/96-3), assim como ao então MARE (TC nº 010.642/96-0), tendo produzido como resultado a recente edição do Decreto nº 3.751, de 15/02/2001, que dispõe sobre "os procedimentos a serem observados pela Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de gestão de projetos, no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais."



Tal fato, inegavelmente, representa já um avanço no disciplinamento da matéria, particularmente no tocante à contratação de pessoal.’ (grifos acrescidos)

15.1.8. Observa-se que o Decreto 3.751/2001 foi revogado pelo Decreto 5.151/2004, que atualmente regula a matéria.

15.1.9. Por outro lado, a referida decisão firmou o entendimento de que os acordos ou projetos de cooperação internacional não podem negligenciar as regras estabelecidas no Estatuto das Licitações e Contratos, como se verifica em sua parte dispositiva, com a redação do item 8.4.1 reformada pela Decisão 1008/2001-Plenário, ***in verbis***:

‘8.4. determinar ao MRE, no tocante aos acordos ou projetos de cooperação internacional, que:

8.4.1 no prazo de transição de 360 dias ora concedidos, sejam providenciados os ajustes necessários nos acordos de cooperação internacional, a fim de que o Ministério das relações exteriores ***passse a observar, com rigor, todas as disposições da Lei nº 8.666/93 - notadamente aquelas insertas nos arts. 21 (publicidade dos certames), 26 (justificativas para contratações diretas), 32, § 5º (fornecimento de editais), 38 (formalização dos processos) e 109 (recursos administrativos)*** - por ocasião das aquisições de bens e ou serviços associados à execução de projetos de cooperação custeados com recursos próprios nacionais, ainda que tais recursos se encontrem sob a administração de agente externo, em decorrência de prévio repasse efetuado pelo órgão interessado do Ministério;’ (grifos acrescidos)

15.1.10. Do exposto depreende-se uma primeira conclusão: não obstante os acordos ou projetos de cooperação internacional serem regidos, inicialmente, pelo Decreto 3.751/2001, e agora pelo Decreto 5.151/2004, devem observar, com rigor, todas as disposições da Lei 8.666/1993 - notadamente aquelas insertas nos arts. 21 (publicidade dos certames), 26 (justificativas para contratações diretas), 32, § 5º (fornecimento de editais), 38 (formalização dos processos) e 109 (recursos administrativos).

15.1.11. Portanto, não procede o argumento de que não se aplica a Lei 8.666/1993 aos acordos ou projetos de cooperação internacional.

15.1.12. Já em relação à contratação de pessoal no âmbito dos acordos ou projetos de cooperação internacional, a citada Decisão 178/2001-TCU-Plenário estabeleceu, *in verbis*, que:

‘8.4.2. condicione a contratação dos profissionais necessários à implementação dos projetos à prévia aprovação em processo seletivo público, ***ao qual deverá ser dada ampla divulgação, inclusive mediante veiculação no Diário Oficial da União***, consoante dispõem os arts. 5º e 6º do Decreto nº 3.751/2001;’

15.1.13. Com efeito, tanto o Decreto 3.751/2001 (art. 6º), como o Decreto 5.151/2004 (art. 5º), estabelecem que as contratações de consultores no âmbito dos acordos ou projetos de cooperação internacional devem ser efetuadas mediante processo de seleção, sujeito à ampla divulgação.

15.1.14. Frise-se que estas regras específicas estabelecidas pelos mencionados decretos não ferem o art. 13, §1º, da Lei 8.666/1993, pois este dispositivo não impõe taxativamente a realização de concurso para a contratação de serviços técnicos profissionais especializados, apenas prescreve a preferência à realização de concurso para tais contratações.

15.1.15. Ante o exposto, acolhem-se parcialmente os argumentos carreados e, considerando o teor do item 8.4.2. da Decisão 178/2001-TCU-Plenário, que condicionou as contratações em análise à realização de processo seletivo público (ditado pelo Decreto 3.751/2001, bem como pelo atual Decreto 5.151/2004), e não à realização de concurso (estabelecido no art. 13, §1º e inciso III, da Lei 8.666/1993), conclui-se que não subsiste a presente ocorrência.

15.2. Ocorrência: direcionamento das contratações dos consultores, contrariando o princípio constitucional da impessoalidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Argumentos:

15.2.1. Refuta a responsável tal alegação, esclarecendo que os editais foram publicados no Jornal da Cidade e no Correio de Sergipe, veículos de divulgação e publicidade que não só circulam em Sergipe, mas também tem divulgação em outros estados, além do que os resumos de matérias relevantes são publicados por eles mesmos em sites próprios na Internet.

15.2.2. No caso específico da consultora Ana Angélica Ribeiro de Menezes e Rocha, a mesma não é de outro estado, residia na Rodovia dos Náufragos, km 8, Condomínio Morada do Rio, Aracaju/SE. Ademais, a mesma participa quase que continuamente de eventos no estado e no município como palestrante, discorrendo sobre assuntos ligados a saúde. Quanto à Denise Ribeiro Lucon (enfermeira), de forma similar reside em Aracaju/SE, na rua Edmundo Prado Mala, nº 383; e Hermelino Menezes Filho (médico) também reside no município de Aracaju, na av. Beira Mar, nº 1.674, apto. 1.301, Edifício Palazzo Really, Bairro Treze de Julho.

15.2.3. Todos os circunstantes tiveram acesso ao Edital da Unesco, participaram do processo seletivo simplificado e, consoante já consta dos autos, foram avaliados, primeiramente por entrevista feita perante comissão constituída; e esta mesma comissão sequenciou com a avaliação dos respectivos currículos.

15.2.4. Foi esta a norma estabelecida no edital, o qual vincula tanto a Administração que o expediu, como os interessados que desejaram participar do processo seletivo multicitado.

15.2.5. Saliente-se, ainda, que o objeto explicitado no ato internacional tinha seu foco voltado para o estado de Sergipe “Apoio ao Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS em Sergipe”. Para realizar tal desiderato tomava-se necessário que a experiência profissional se somasse ao amplo conhecimento do estado, pinçando os problemas inerentes a todos os segmentos da comunidade usuária do SUS.

Análise:

15.2.6. Inicialmente se observa que, de fato, restou caracterizada a insuficiência da publicidade dos processos seletivos que resultaram na contratação dos consultores, conforme demonstrado adiante, na análise inserta nos itens 15.3.5 a 15.3.10.

15.2.7. No que se refere à consultora Ana Angélica Ribeiro de Menezes e Rocha, ela apresentou em seu currículo o citado endereço na Rodovia dos Náufragos como endereço permanente, porém, forneceu como endereço atual um apartamento localizado em Salvador/BA (cf. peça 3, p. 28). Ademais, as constatações colocadas na instrução precedente (peça 1, p. 53, item 19, “a”), que não são enfrentadas pela responsável, caracterizam o direcionamento, destacando-se que entre 2001 e 2004, ela trabalhou como assessora da SES/SE, logo antes de ser contratada como consultora.

15.2.8. Quanto aos consultores Denise Ribeiro Lucon e Hermelino Menezes Filho, os supostos endereços onde residiam não descaracterizam o direcionamento, pois outras evidências apontadas na instrução precedente o caracterizam, as quais não foram rebatidas pela responsável: a Sra. Denise Ribeiro Lucon, contratada para prestar “consultoria para a implantação do SAMU Estadual” (Edital 2/2004), era à época coordenadora de enfermagem do Samu Estadual de Aracaju (peça 1, p. 53, item 19, “b”); o Sr. Hermelino Menezes Filho, contratado para “estruturar a Secretaria Executiva do Comitê Estadual de Prevenção da Mortalidade Materno e Infantil, como também desenvolver estratégias para acompanhar os indicadores materno infantil das micro regiões de saúde do Estado de Sergipe” (Edital 3/2004), era à época membro do Comitê Estadual de Prevenção da Mortalidade Materna e Infantil (peça 1, p. 53-54, item 19, “e”).



15.2.9. Outrossim, a realização do processo seletivo simplificado, mediante entrevista e avaliação realizadas pela comissão constituída, por si só, não descaracterizam o direcionamento, pois, em decorrência da insuficiente publicação dos processos seletivos, nem ao menos houve candidatos para concorrer com os Srs. Denise Lucon, Elias Miziara, Hermelino Filho, Ilsa Prudente, Maria Angélica e Yonara Resende, seis dos dez consultores contratados (peça 1, p. 55, item 21).

15.2.10. Tampouco se entende como imprescindível para a seleção do consultor o amplo conhecimento do estado de Sergipe. Mesmo que se considere desejável, não é condição necessária para a realização dos serviços contratados, haja vista que, por exemplo, pode até ser mais vantajoso para o Projeto contratar um profissional que traga uma experiência de grande sucesso de outro estado da federação.

15.2.11. Ante o exposto, não se acolhem os argumentos carreados pela responsável.

15.3. Ocorrência: insuficiência de publicidade dos processos seletivos que resultaram na contratação dos consultores.

Argumentos:

15.3.1. A Administração Pública, seguindo as orientações da Unesco, publicou regularmente o edital que redundou no processo seletivo simplificado, em dois conceituados jornais de circulação no estado de Sergipe, o Jornal da Cidade e o Correio de Sergipe. A publicidade feita tanto foi suficiente, que a ela acorreram interessados não só do estado de Sergipe, como no mesmo jaez profissionais de outros estados. Assevere-se que, dentro das normas contidas no ato internacional e no próprio Decreto 5.151/2004, não houve em nenhum momento qualquer indicação de que a publicidade deveria ser feita no Diário Oficial da União.

15.3.2. Percebe-se sem muito esforço que essa Corte de Contas tenta enquadrar o processo seletivo simplificado realizado no âmbito da Lei 8.666/1993, quando já ficou demonstrado de forma contundente que a sobredita legislação não é aplicável à espécie.

15.3.3. Ademais, não houve durante a veiculação do edital qualquer espécie de impugnação aos seus termos, muito menos foram contestados o processo seletivo e a avaliação procedida pela comissão constituída, e, bem assim pela própria Unesco, a quem todos os atos eram comunicados previamente.

15.3.4. Qualquer ato que porventura fosse eivado de vício ou defeito era de logo interceptado pela Unesco, como fato impeditivo da celebração do respectivo contrato.

Análise:

15.3.5. Os argumentos não procedem. A uma, porque, como já se viu, o Tribunal firmou entendimento, mediante a Decisão 178/2001, no sentido de que os acordos e projetos de cooperação internacional devem observar, com rigor, todas as disposições da Lei 8.666/1993, notadamente aquelas insertas no art. 21 (publicidade dos certames), dentre outras.

15.3.6. A duas, porque o Decreto 5.151/2004, que rege a matéria, dispõe expressamente em seu art. 5º que a contratação de consultoria deve ser efetivada mediante seleção, sujeita à ampla divulgação.

15.3.7. A três, porque, como já colocado, o item 8.4.2 da Decisão 178/2001-TCU-Plenário estabeleceu que se deve condicionar “a contratação dos profissionais necessários à implementação dos projetos à prévia aprovação em processo seletivo público, ao qual deverá ser dada ampla divulgação, inclusive mediante veiculação no Diário Oficial da União”.

15.3.8. Como se vê, é imperativa a veiculação no Diário Oficial da União – DOU, o que, no caso em análise, não se efetivou.



15.3.9. Assim, não se pode dizer que a publicação nos supostos conceituados jornais de circulação no estado de Sergipe, o *Jornal da Cidade* e o *Correio de Sergipe*, caracterizem ampla divulgação. Ademais, de acordo com o art. 21 da Lei 8.666/1993, que se aplica ao caso, exige-se a publicação dos processos seletivos também no *Diário Oficial do Estado de Sergipe*, além de jornal diário de grande circulação no estado.

15.3.10. Ante o exposto, considerando que restou demonstrada a insuficiência de publicidade dos processos seletivos que resultaram na contratação dos consultores, não se acolhem os argumentos carreados.

15.4. Ocorrência: ausência de documentação comprobatória dos currículos, contrariando o princípio constitucional da legalidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Argumentos:

15.4.1. No que concerne à comprovação de análise curricular de Elias Fernando Miziara, Helma Kátia Sena da Silva, Hermelino Menezes Filho, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges, Maria Angélica Farias Dantas e Poliana Reis de Oliveira, a exemplo do que ocorreu com todos os consultores contratados, foram os mesmos submetidos inicialmente a uma entrevista feita pela comissão, e, por ela mesma, eram analisados os currículos apresentados, redundando na lavratura de uma ata, como consta dos autos, na forma a seguir listada:

a) ata (fl. 486, anexo 1 - peça 12, p. 36) – consultores Poliana Reis de Oliveira, Ana Angélica Ribeiro de Menezes e Rocha, Denise Ribeiro Lucon, Yonara Rezende Santa Rosa Passos e Elias Fernando Miziara;

b) ata (fl. 855, anexo 1 – peça 20, p. 5) – consultora Ilsa Prudente;

c) ata (fl. 955, anexo 1 – peça 22, p. 5) – consultores Helma Kátia Sena da Silva e João Marcelo Borges;

d) ata (fl. 1.157, anexo 1 – peça 26, p. 7) – consultores Hermelino Menezes Filho e Maria Angélica Farias Dantas.

15.4.2. Observa-se que a Consultora Ana Angélica Ribeiro de Menezes e Rocha tem currículo registrado na plataforma Lattes, junto ao CNPq, na condição de doutora.

15.4.3. Agora são juntados os seguintes comprovantes do currículo de Hermelino Menezes Filho: diploma de curso superior - médico; comprovante de estágio vocacional de obstetrícia e ginecologia; portaria onde foi nomeado médico-chefe da maternidade Hildete Falcão Baptista; certificado de participação na conferência sobre mortalidade materna no nordeste; certificado de participação no curso Capacitação de Codificadores de Causa Básica de Óbito (peça 31, p. 33-37); esses documentos não foram juntados pela Secretaria de Estado da Saúde, quando instada neste processo, porque não havia obrigatoriedade na exibição desta documentação nas linhas tracejadas do edital.

Análise:

15.4.4. Os argumentos não procedem. Isto porque, ao contrário do alegado, todos os editais, seguindo um mesmo padrão, observando o disposto no art. 5º do Decreto 5.151/2004, fixaram que “as contratações serão efetuadas mediante processo seletivo simplificado (análise do curriculum e entrevista), sendo exigido dos profissionais a comprovação da habilitação profissional e da capacidade técnica ou científica compatíveis com o trabalho a ser executado” (cf. peça 3, p. 6) (grifos acrescidos).

15.4.5. Desta forma, as referidas atas não elidem a irregularidade, pois exigia-se para a contratação dos consultores, nos termos dos editais e do Decreto 5.151/2004, não apenas a análise do



currículo e a entrevista dos candidatos, mas a comprovação da habilitação e experiência profissional, compatíveis com os trabalhos a serem desenvolvidos.

15.4.6. Acerca da consultora Ana Angélica Ribeiro de Menezes e Rocha, não obstante o suposto registro de seu currículo na plataforma Lattes, junto ao CNPq, na condição de doutora, não foi juntada documentação, à época da seleção, que comprovasse seu histórico profissional declarado no currículo.

15.4.7. Já quanto ao Sr. Hermelino Menezes Filho, não obstante a documentação agora juntada (peça 31, p. 33-37), acerca de sua habilitação e experiência profissional, observa-se que, à época da seleção, a mesma não foi juntada. Ademais, não se localiza na documentação agora trazida elementos que comprovem a maior parte de seu histórico profissional declarado em seu currículo, a saber: cargos de médico intensivista e plantonista da Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia, de novembro/1976 a março/1979; médico e diretor clínico da Clínica Santa Lúcia, de fevereiro/1980 a abril/1982; médico do Departamento Regional do Sesi, de novembro/1976 a outubro/2003; médico e conselheiro da Associação Aracajuana de Beneficência Hospital Santa Izabel, de março/1993 a março/2004; professor e diretor da Maternidade Escola Hildete Falcão Baptista, de novembro/1974 a dezembro/1995 (UFS); e secretário executivo do Comitê de Mortalidade Materno-Infantil desde fevereiro/2004.

15.4.8. Ante o exposto, não se acolhem os presentes argumentos.

15.5. Ocorrência: divergência entre as quantidades de relatórios apresentados e de pagamentos recebidos por Helma Katia Sena da Silva (que apresentou onze relatórios e recebeu doze pagamentos), contrariando os arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964.

Argumentos:

15.5.1. Nenhum pagamento era validado que não fosse à vista da apresentação do respectivo relatório. A **conditio sine qua non** era não só a sua existência, como também a aceitação de seu conteúdo, plenamente adequado ao objeto de sua contratação. Duvida-se que a consultora em epígrafe tenha deixado de apresentar um relatório, quando há uma ordem sequencial de apresentação. Acredita-se que, na tiragem de fotocópia, até para atender a diligência desse Tribunal, um deles tenha possivelmente sido extraviado, em meio a um emaranhado de documentos que a SES/SE teve que providenciar para encaminhar ao TCU. Entretanto, isto não significa dizer que a aludida consultora tenha deixado de executar o serviço, como o fez no decurso dos onze meses, apresentando relatórios mensais no período de agosto de 2004 a julho de 2005. Porém, nas cópias enviadas pela SES/SE que se encontram nos autos, está faltando o relatório de outubro de 2004.

15.5.2. Tanto a tese do extravio é verossímil que a consultora, informada sobre o fato, nos encaminhou por e-mail a cópia do relatório de que dispunha em arquivo de seu computador, cujo teor está inserto na peça 31, p. 15-20.

15.5.3. Informa-se a esse Tribunal que cópia do citado relatório e anexos encontram-se na Unesco, posto que a dinâmica de pagamento era procedida da seguinte forma: a coordenação estadual do Programa encaminhava o produto, no caso o relatório do consultor, para a Unesco, que, após examinar e aprovar o produto, depositava na conta da consultora o que lhe era devido no mês.

Análise:

15.5.4. Os argumentos carreados merecem acolhida, considerando que é verossímil que a SES/SE tenha extraviado a cópia do discutido relatório, hipótese corroborada pela existência nos autos de 11 dos 12 relatórios exigidos, faltando apenas um (peça 1, p. 56-57, item 24, “d”); também se considera que a responsável junta transcrição de suposto relatório de atividades da consultora Helma Katia Sena da Silva, relativo ao faltante mês de outubro de 2004 (peça 31, p. 15-20), indício o



qual, somado à provável hipótese de extravio deste relatório e à comprovação dos outros 11 relatórios constantes dos autos, permite concluir que foram entregues os 12 relatórios, sendo devidas, portanto, as 12 parcelas pagas.

15.5.5. Desta forma, entende-se que resta elidida a presente ocorrência.

15.6. Ocorrência: diferenças entre os saldos contratuais declarados e os comprovados de Denise Ribeiro Lucon (que foi contratada por R\$ 37.500,00, recebeu o total de R\$ 31.250,00 e apresentou saldo por rescisão contratual de R\$ 5.312,50, e não R\$ 6.250,00) e Elias Fernando Miziara (que foi contratado por R\$ 48.000,00, recebeu o total de R\$ 36.000,00 e apresentou saldo por rescisão contratual de R\$ 4.000,00, e não R\$ 12.000,00), contrariando os arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964.

Argumentos:

15.6.1. No que concerne aos saldos de rescisão retrocitados, a lógica é diferente da apontada no relatório desse Tribunal. No momento da rescisão contratual, não havia o pagamento do saldo do contrato, porque o mesmo estava sendo interrompido antes de sua vigência original. Assim, parcelas não trabalhadas não eram devidas, apenas o saldo de dias trabalhados e eventuais saldos de férias.

Análise:

15.6.2. Apesar de a responsável afirmar que, no momento da rescisão contratual, não eram devidas as parcelas não trabalhadas, ela não traz elementos que demonstrem a alegada exatidão dos cálculos rescisórios relativos aos mencionados consultores.

15.6.3. Aprofundando a análise dos cálculos rescisórios da consultora Denise Ribeiro Lucon, verifica-se que, pelo total do período de efetiva vigência contratual, de 9/9/2004 a 12/6/2005 (peça 8, p. 21), era devido o pagamento de nove meses e quatro dias de serviços prestados. Como a parcela mensal fixada pelo contrato era de R\$ 3.125,00 (peça 11, p. 18-19 e p. 27-28), cabia-lhe pelo total de dias trabalhados o valor de R\$ 28.541,67 $(9 + 4/30) \times R\$ 3.125,00$.

15.6.4. A consultora recebera 11 parcelas de R\$ 3.125,00, totalizando R\$ 34.375,00, consoante solicitações de pagamento constantes dos autos (peça 8, p. 24, 32, 40, 50; peça 9, p. 7, 19, 36; peça 10, p. 2, 23, 34, 40). Por ter recebido mais que aquele valor devido (R\$ 28.541,67), ela deveria devolver, por ocasião da rescisão, a diferença de R\$ 5.833,33. Mas foi outro o valor a ressarcir calculado em sua rescisão, R\$ 5.312,50 (peça 8, p. 21), quantia que foi, de fato, depositada pela consultora em conta corrente da Unesco (peça 8, p. 23). Desta forma, apura-se que restou, por conta da rescisão do contrato dessa consultora, um saldo a ressarcir de R\$ 520,83.

15.6.5. Quanto ao consultor Elias Fernando Miziara, verifica-se que seu contrato vigeu efetivamente de 1º/9/2004 a 30/4/2005 (peça 11, p. 33), totalizando exatos oito meses de serviços prestados. Considerando que o valor da parcela mensal era de R\$ 4.000,00, era devido pelo total do contrato executado o pagamento de R\$ 32.000,00 $(8 \times R\$ 4.000,00)$. Porém consta dos autos que ele recebeu, além dos R\$ 32.000,00 devidos (peça 11, p. 38, 43, 47; peça 12, p. 1, 5, 8, 14, 19), R\$ 4.000,00 em 4/7/2005 (peça 12, p. 24), valor acordado na rescisão contratual, de 27/6/2005 (peça 11, p. 32).

15.6.6. De acordo com o teor do e-mail de peça 11, p. 35, foi informado ao consultor que, em face da rescisão, ele tinha o direito a receber R\$ 4.000,00 referente ao mês de abril de 2005. Este pagamento pactuado na rescisão é indevido, pois a parcela relativa ao mês de abril de 2005 foi paga em 30/6/2005 (peça 11, p. 38-42), não havendo saldo a pagar. Ademais, conforme sobredito, ele já tinha recebido os R\$ 32.000,00 que lhe cabiam pelos oito meses de serviços prestados.

15.6.7. Ante o exposto, conclui-se que foi pago indevidamente ao consultor Elias Fernando Miziara o valor de R\$ 4.000,00, por ocasião de sua rescisão contratual.



15.6.8. Não obstante restar constatado este pagamento indevido de R\$ 4.000,00 e o saldo a ressarcir à conta da Unesco de R\$ 520,83 (item 15.6.4), em detrimento dos recursos financiadores do acordo de cooperação internacional, entende-se que não se deve converter os presentes autos em tomada de contas especial. A uma, ante a baixa materialidade dos valores envolvidos (valores históricos de 2005), que, mesmo corrigidos, ainda ficam muito abaixo do valor fixado pela IN/TCU 56/2007, para instauração da tomada de contas especial.

15.6.9. A duas, porque, a partir dos elementos constantes dos autos, não é possível quantificar no momento, com certeza, o dano causado ao erário federal, pressuposto fundamental de constituição da tomada de contas especial. Com efeito, de acordo com a instrução de peça 1, p. 30, os recursos envolvidos no Projeto, no valor total de R\$ 4.932.319,80, tiveram como origem fontes do tesouro estadual e do Fundo Estadual de Saúde, sendo que este Fundo recebe transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde.

15.6.10. A três, porque, no caso, restam atribuídas à responsável outras ocorrências que ensejam a aplicação de multa, medida que representa benefício à presente ação do controle externo.

15.6.11. Desta forma, considerando ainda os princípios da racionalização administrativa e da economia processual, entende-se que não se deve dar prosseguimento à apuração exata do dano causado ao erário federal, nem à conversão dos presentes autos em tomada de contas especial.

15.7. Ocorrência: pagamentos em duplicidade a Poliana Reis de Oliveira (que foi contratada por R\$ 4.500,00 a serem pagos em três parcelas de R\$ 1.500,00, mas recebeu seis parcelas no valor total de R\$ 9.000,00), contrariando os arts. 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei 4.320/1964.

Argumentos:

15.7.1. De pronto rechaçamos a afirmativa acima transcrita, ou seja, inexistiu duplicidade de pagamento, apenas e tão somente o contrato ED 26087/2004, com vigência estabelecida de 9/9/2004 a 9/12/2004, teve um aditivo de prazo.

15.7.2. O instrumento que manejou esta emenda ao contrato, no modelo padrão da Unesco, chama-se Solicitação Administrativa, no caso a SA-7619/2004, que prorrogou o prazo de vigência do ajuste, de 10/12/2004 a 10/3/2005, que encarta todos os dados de um termo aditivo convencional (cf. peça 27, p. 7).

Análise:

15.7.3. Depreende-se da citada Solicitação Administrativa - SA-7619/2004 (peça 27, p. 7) e do respectivo Termo de Referência (peça 27, p. 8) que o prazo de vigência do referido contrato foi, de fato, prorrogado, acrescentando-se ao prazo original o período de 10/12/2004 a 10/3/2005.

15.7.4. De acordo com o novo Termo de Referência, estava previsto o pagamento de três parcelas, de R\$ 1.500,00 cada uma, sujeitas à entrega e aprovação dos relatórios esperados.

15.7.5. Os novos relatórios foram entregues em 20/12/2004 (peça 26, p. 29-32), 28/1/2005 (peça 26, p. 24-26) e 28/2/2005 (peça 26, p. 18-21), ao passo que já existiam outros três relatórios entregues durante o termo original (peça 26, p. 35-38, 40-43 e 46-49), o que justifica o pagamento das seis parcelas, afastando-se os apontados pagamentos em duplicidade.

15.7.6. Desta forma, acolhem-se os presentes argumentos, elidindo-se a apontada ocorrência.

CONCLUSÃO

16. Ante as análises das razões de justificativa empreendidas (itens 14 e 15), conclui-se:



a) pelo acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Lourival Junior Alves de Holanda e pela exclusão de seu nome da relação processual, considerando que não restou caracterizada sua responsabilização sobre as ocorrências apontadas (item 14);

b) pela rejeição parcial das razões de justificativa trazidas pela Sra. Maria José de Oliveira Evangelista, considerando que suas alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades abaixo, a ela atribuídas (item 15):

b.1) direcionamento das contratações de Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha, Elias Fernando Miziara, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges (que residiam em outros estados mas acudiram a edital publicado em jornais locais de Sergipe/SE), Denise Ribeiro Lucon (então coordenadora de enfermagem do Samu Estadual de Aracaju) e Hermelino Menezes Filho (então membro do Comitê Estadual de Prevenção da Mortalidade Materna e Infantil), contrariando o princípio constitucional da impessoalidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal;

b.2) insuficiência de publicidade dos processos seletivos resultaram na contratação de Denise Ribeiro Lucon, Elias Fernando Miziara, Hermelino Menezes Filho, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges, Maria Angélica Farias Dantas e Yonara Resende Santa Rosa Passos, caracterizada pela não publicação dos respectivos editais no DOU e/ou em jornais de circulação nacional e a consequente ausência de concorrentes nas seleções que resultaram nas referidas contratações, contrariando o princípio constitucional da publicidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal;

b.3) ausência de documentação comprobatória dos currículos de Ana Angélica Ribeiro de Meneses e Rocha, Elias Fernando Miziara, Helma Katia Sena da Silva, Hermelino Menezes Filho, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges, Maria Angélica Farias Dantas e Poliana Reis de Oliveira, bem como inexistência de comprovação de análise curricular de Elias Fernando Miziara, Helma Katia Sena da Silva, Hermelino Menezes Filho, Ilsa Prudente, João Marcelo Borges e Maria Angélica Farias Dantas, contrariando o princípio constitucional da legalidade, previsto no **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

17. Entre os benefícios do exame desta representação pode-se mencionar a correção de irregularidades e a multa aplicada pelo Tribunal, com fundamento no art. 58, da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lourival Junior Alves de Holanda;

c) rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria José de Oliveira Evangelista;

d) aplicar à Sra. Maria José de Oliveira Evangelista (CPF 068.430.425-20), a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, 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 acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;



f) autorize o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do artigo 26 da Lei 8.443/1992, c/c artigo 217 do Regimento Interno, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando 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;

g) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradora da República Eunice Dantas Carvalho, da Procuradoria da República no Estado de Sergipe;

h) com fundamento no art. 169 do Regimento Interno do TCU, arquivar o processo, após a adoção das medidas processuais decorrentes do julgamento.”

7. O corpo dirigente da Secex/SE, manifestou-se de acordo.

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de representação do Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Sergipe, por meio da qual submete ao Tribunal procedimento administrativo que versou sobre indícios de irregularidades na contratação de consultores pela Secretaria de Estado de Saúde de Sergipe em acordo de cooperação técnica com a Unesco, destinado a apoiar o Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS.

2. Preliminarmente, conheço da representação, por preencher dos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

3. No mérito, observo que a Secex/SE vislumbrou a existência de falhas na condução do Projeto 914 BRA1097/UNESCO, oriundo do referido acordo de cooperação técnica, concernentes, precipuamente, a impropriedades no processo de seleção dos consultores, a divulgação inadequada da seleção e a ausência de documentação comprobatória de alguns currículos. Propôs, em face dessas impropriedades, a aplicação de sanção à senhora Maria José de Oliveira Evangelista, que atuou como coordenadora do projeto.

4. Anuo, pelos motivos que passo a expor, ao encaminhamento proposto.

5. Em relação ao processo de seleção, os problemas identificados pela unidade instrutiva referem-se ao direcionamento das contratações e, por consequência, à inobservância do princípio constitucional da impessoalidade, em face de terem sido contratados alguns consultores que laboraram no âmbito da SES/SE.

6. Sobre o tema, comungo do sentimento de que a contratação de diversas pessoas que possuem ou possuíam vínculos com a administração contratante fomenta a conclusão de que houve infração ao princípio da impessoalidade previsto no **caput** do artigo 37 da Constituição Federal.

7. É cediço que tal princípio, de observância obrigatória na Administração Pública, visa nortear toda a atividade administrativa, obstando que interesses particulares, de terceiros, favoritismos, perseguições ou mesmo discriminações preponderem sobre o interesse público.



8. Em face dessas características, mostra-se desarrazoado o direcionamento a ex-servidores ou a servidores efetivos da SES/SE, eis que tal postura não se coaduna com a defesa dos interesses públicos que, no caso concreto, restringia-se à seleção de pessoas para a prestação dos serviços destinados ao fortalecimento da gestão estadual do SUS em Sergipe.

9. Deve ser ressaltado que a conclusão relacionada ao direcionamento do processo seletivo não advém apenas do fato de os selecionados serem ex-servidores, mas da conjunção de três fatores distintos, a saber: a um, houve problemas na publicidade do processo seletivo, aspecto que será discutido mais adiante; a dois, há diversos casos contratação de pessoas que possuem ou possuíam vínculos com a administração; a três, muito embora o processo seletivo não tivesse sido divulgado nos demais estados da federação, ex-servidores daquela SES/SE, os quais não mais moravam em Sergipe, tomaram ciência da seleção, se inscreveram e foram selecionados.

10. Esse conjunto fático conduz à conclusão de que houve indevido direcionamento para a contratação de pessoas que continham relações prévias com a SES/SE.

11. Passando ao segundo problema identificado, concernente à publicidade dos processos de seleção de consultores, observo que os questionamentos da Secex/SE advêm do fato de os editais de seleção não terem sido publicados no Diário Oficial da União, prejudicando, de modo imediato, a publicidade do certame e, de modo mediato, a seleção dos consultores para o desempenho das funções pretendidas.

12. Sobre o tema, a Secex/SE consigna que a Decisão 178/2001-TCU-Plenário firmou entendimento, *“no sentido de que os acordos e projetos de cooperação internacional devem observar, com rigor, todas as disposições da Lei 8.666/1993, notadamente aquelas insertas no art. 21, dentre outras”*, bem como que às seleções de profissionais deve ser dada ampla divulgação, inclusive mediante veiculação no Diário Oficial da União.

13. Nesse particular, julgo que os elementos contidos nos autos evidenciam que a publicidade dada à seleção de profissionais não atendeu o disposto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e ensejou a pouca ou nenhuma concorrência verificada no caso em exame. Veja-se que, além de existir pouca concorrência, se candidataram ao projeto servidores ou ex-servidores daquela SES/SE.

14. Não obstante o princípio da publicidade possua assento constitucional, as próprias normas que regem projetos e acordos de cooperação os contemplam. Nesse sentido é o Decreto 5.151, de 2004, que dispõe sobre os *“procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos”*, o qual expressamente prescreve em seu artigo 5º, §1º, que a seleção de consultores para a realização de serviços técnicos sujeita-se a diversos princípios, dentre os quais está enumerado o princípio da publicidade.

15. Dito isto, concluo que as razões de justificativa trazidas aos autos, relacionadas à publicação do edital de seleção em dois jornais de grande circulação e em sítios na rede mundial de computadores, não possuem o condão de afastar a obrigação de ser dada ampla publicidade a seleção em exame, inclusive no Diário Oficial da União.

16. Passando aos demais tópicos da análise empreendida pela Secex/SE, atinentes à ausência de documentação comprobatória de alguns currículos; a divergências entre as quantidades de relatórios apresentados e de pagamentos recebidos pela senhora Helma Katia Sena da Silva; a diferenças entre os saldos contratuais declarados e os comprovados e, por fim; a existência de pagamentos em duplicidade a Poliana Reis de Oliveira, comungo das conclusões da unidade instrutiva.



Ante o exposto, considerando que foram confirmadas diversas falhas na condução do procedimento destinado à seleção de consultores no âmbito do projeto 914 BRA1097/UNESCO, mas sopesando, para fins de gradação da sanção a ser imposta, que os serviços pretendidos foram adequadamente prestados pelos consultores contratados, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que submeto à apreciação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2394/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.117/2010-5.
2. Grupo I – Classe VII - Assunto: Representação
3. Interessado/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Procuradoria da República em Sergipe
 - 3.2. Responsáveis: Lourival Junior Alves de Holanda (460.132.295-20); Maria José de Oliveira Evangelista (068.430.425-20).
4. Órgão: Secretaria de Estado da Saúde em Sergipe.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe - (Secex-SE).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Procuradoria da República em Sergipe, mediante a qual submete ao Tribunal procedimento administrativo que versou sobre indícios de irregularidades na contratação de consultores pela Secretaria de Estado de Saúde de Sergipe em acordo de cooperação técnica com a Unesco.

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

9.1. com fulcro nos artigos 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acatar as razões de justificativa apresentadas pelo senhor Lourival Júnior Alves de Holanda;

9.3. rejeitar, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas pela senhora Maria José de Oliveira Evangelista e aplicar-lhe, com fundamento no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, 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 acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar o pagamento da dívida em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do artigo 26 da Lei 8.443/1992, c/c artigo 217 do Regimento Interno, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do voto e relatório que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Sergipe e à Secretaria de Estado de Saúde em Sergipe; e

9.7. arquivar o presente processo.



10. Ata nº 35/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2394-35/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 010.290/2009-6

Natureza: Embargos de Declaração

Órgão: Ministério do Esporte

Recorrente: Sigma Dataserv Informática S/A (77.166.098/0001-86)

Advogado constituído nos autos: Fernando Vernalha Guimarães (OAB/PR 20.738)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PAGAMENTOS INDEVIDOS NA EXECUÇÃO DE CONTRATO. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES. INTERPOSIÇÃO DE PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE A SER SANADA NESTA OPORTUNIDADE. REJEIÇÃO. CIÊNCIA AO EMBARGANTE.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante deste relatório, a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Recursos (SERUR), pelo Auditor Luiz Gustavo de Castro Abreu, vazada nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de embargos de declaração opostos por Sigma Dataserv Informática S/A (peça 117) contra o Acórdão 570/2013-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Jorge (peça 114), que julgou pedido de reexame interposto pela ora embargante contra o Acórdão 2.759/2011-TCU-Plenário, da relatoria do Auditor Augusto Sherman Cavalcanti (peça 97, p. 125-127), nos presentes autos de representação oferecida pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – SEFTI, noticiando possíveis irregularidades na Concorrência 01/2006 e no contrato dela decorrente, Contrato 011/2007, firmado entre o Ministério dos Esportes e a empresa embargante cujo objeto consistia na prestação de serviços de consultoria, desenvolvimento e manutenção de sistemas aplicativos; administração, operação e suporte para rede de microcomputadores; comunicação de dados e internet/intranet; administração de dados e bases de dados; e suporte e help desk.

HISTÓRICO

2. Após o desenvolvimento do processo esta Corte decidiu, exarando o Acórdão 1.597/2010-TCU-Plenário (peça 93, p. 73-78), no que interessa ao presente exame, expedir determinações ao Ministério do Esporte nos seguintes termos:

9.5. determinar ao Ministério do Esporte que, em atenção aos princípios da eficiência e da economicidade contidos no caput dos arts. 37 e 70 da Constituição Federal, encaminhe a este Tribunal, no prazo de trinta dias, comprovação das medidas adotadas para promover o devido ressarcimento ao Erário dos valores pagos indevidamente referentes às seguintes irregularidades:

9.5.1. custos com CPMF nos demonstrativos de formação de preço do contrato a partir de 1º/1/2008, uma vez que a cobrança desse tributo encerrou-se em 31/12/2007 (achado II.16);

9.5.2. incidência de alíquota de 13,3% (treze vírgula três por cento) como encargo de férias, quando, em princípio, o correto seria 11,11% (onze vírgula onze por cento), correspondente a 8,33% (oito vírgula trinta e três por cento) mais 2,78% (dois vírgula setenta e oito por cento), considerando o afastamento de trinta dias a cada período de doze meses mais o abono de férias de um terço da remuneração (achado II.16);

9.5.3. incidência de alíquota de 8,5% (oito e meio por cento) relativa ao FGTS, uma vez que, de acordo com o § 2º do art. 2º da Lei Complementar 110/2001, o percentual do FGTS voltou ao patamar de 8% (oito por cento) a partir de 1º/1/2007 (achado II.16);

9.5.4. incidência em duplicidade do FGTS sobre o 13º salário, na medida em que esse item foi incluído no Grupo D "incidência do FGTS s/ 13º Salário" além do item "incidência do grupo A sobre os itens do grupo B", considerando que o FGTS está incluído no Grupo "A" e o 13º salário no Grupo "B" (achado II.16);

9.5.5. incidência dos percentuais de 0,20% (zero vírgula vinte por cento) e 2,95% (dois vírgula noventa e cinco por cento) para "Despesas Administrativas / Operacionais" e "Previsão de Lucro" sobre o Preço Mensal da Categoria de Serviço (Grupo II + Grupo III + Grupo IV + Grupo V + Grupo VI), em desacordo com o especificado no Anexo II do edital (Grupo V) que previa a incidência sobre o valor da mão de obra mais insumos (Grupo II + Grupo IV) (achado II.16);

9.5.6. diferença entre o montante pago para cada perfil profissional, com base em 176 horas, e o valor referente ao quantitativo de horas efetivamente trabalhadas, considerando os dias úteis de cada mês (achado II.18)

3. A sociedade Sigma Dataserv Informática S.A. interpôs pedido de reexame contra essa decisão, que foi conhecido e provido pelo Acórdão 523/2011-TCU-Plenário (peça 97, p. 1), tornando insubsistente o acórdão anterior em virtude de falta de apreciação, pelo relator a quo, de requerimento apresentado pela empresa Sigma Dataserv Informática S.A. de sustentação oral.

4. Nova decisão foi proferida, em termos análogos aos do Acórdão 1.597/2010-TCU-Plenário, pelo Acórdão 2.759/2011-TCU-Plenário (peça 97, página 125-127). Em essência, os pagamentos indevidos dizem respeito a:

a) custos com CPMF nos demonstrativos de formação de preço do contrato a partir de 1º/1/2008, uma vez que a cobrança desse tributo encerrou-se em 31/12/2007;

b) incidência de alíquota de 13,3% como encargo de férias, quando o correto seria 11,11%, correspondente a 8,33% mais 2,78%, considerando o afastamento de trinta dias a cada período de doze meses mais o abono de férias de um terço da remuneração;

c) incidência de alíquota de 8,5% relativa ao FGTS, uma vez que, de acordo com o § 2º do art. 2º da Lei Complementar 110/2001, o percentual do FGTS voltou ao patamar de 8% a partir de 1º/1/2007;

d) incidência em duplicidade do FGTS sobre o 13º salário, na medida em que esse item foi incluído no Grupo D "incidência do FGTS s/ 13º Salário" além do item "incidência do grupo A sobre os itens do grupo B", considerando que o FGTS está incluído no Grupo "A" e o 13º salário no Grupo "B";

e) incidência dos percentuais de 0,20% e 2,95% para "Despesas Administrativas/Operacionais" e "Previsão de Lucro" sobre o Preço Mensal da Categoria de Serviço (Grupo II + Grupo III + Grupo IV + Grupo V + Grupo VI), em desacordo com o especificado no Anexo II do edital (Grupo V) que previa a incidência sobre o valor da mão de obra mais insumos (Grupo II + Grupo IV);

f) diferença entre o montante pago para cada perfil profissional, com base em 176 horas, e o valor referente ao quantitativo de horas efetivamente trabalhadas, considerando os dias úteis de cada mês.



5. Por força de pedido de reexame interposto pela empresa contratada pelo Ministério do Esporte, Sigma Dataserv Informática S.A., foi proferido o Acórdão 570/2013-TCU-Plenário, ora embargado, no qual esta Corte, acompanhando proposta de encaminhamento desta Secretaria de Recursos (peça 109), conheceu do recurso interposto e, no mérito, negou-lhe provimento.

6. Instrui-se, nesta oportunidade, por força do despacho acostado à peça 121, embargos de declaração opostos em face do Acórdão 570/2013-TCU-Plenário.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 122), pendente de ratificação pelo Ministro-Relator, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, com proposta de suspensão dos efeitos do Acórdão 2.759/2011-TCU-Plenário.

EXAME TÉCNICO

Argumento

8. Alega a embargante que, em relação às razões recursais relativas à existência de coisa julgada e da vedação sobre aplicação retroativa de nova interpretação, no que diz respeito ao que restou decidido por esta Corte ao prolatar o Acórdão 1.435/2007-TCU-1ª Câmara, a questão não foi corretamente apreciada pelo Tribunal na fase processual anterior.

9. Isso porque se limitou o Tribunal a remeter as razões de decidir à instrução desta Unidade Técnica que, por sua vez, teceu brevíssimo e superficial comentário sobre a alegação, afirmando que os processos são distintos e a causa de pedir diversa.

Análise

10. Não assiste razão à embargante. Ocorre que esta Corte corretamente enfrentou as questões suscitadas pela embargante em seu pedido de reexame, não havendo razões para se acolher os presentes embargos, haja vista que se busca, na verdade, não suprir omissões, contradições ou obscuridades, mas rediscutir o mérito da questão tratada, o que não se coaduna com a via estreita dos embargos.

11. Sobre a questão, assim se manifestou esta Unidade Técnica:

Não é possível acompanhar a recorrente. O mencionado acórdão foi proferido no bojo do TC 010.314/2007-3, que se restringiu ao exame do processo licitatório que antecedeu a celebração do contrato em pauta. Nenhuma das questões apuradas como irregulares no âmbito deste processo foi discutida naquele outro processo. Ou seja, em analogia ao processo civil, tem-se nos dois casos causas de pedir distintas. Dessa forma, não há como falar em coisa julgada por se tratar de diferentes “ações”.

9. Nessa esteira, não há como dizer que esteja havendo contradição entre os dois acórdãos com agravamento da situação da recorrente. Os dois acórdãos tratam de questões distintas. Isso prejudica a tese de que a decisão recorrida realiza interpretação retroativa em seu desfavor, de modo que não há porque fazer análise detida da alegação.

11. Isso porque, aqueles autos tinham por objeto não a contratação ora discutida, mas a licitação em si, tendo sido autuado nesta Corte a partir de representação oferecida por outra licitante, de modo que não há retoques à proposta de encaminhamento formulada por esta Unidade Técnica e acatada pelo Plenário deste Tribunal.

Argumento

12. Em relação à determinação constante do subitem 9.5.6 do Acórdão 2.759/2011-TCU-Plenário, alega que também não foram corretamente enfrentadas suas razões recursais, não havendo razões para que o Ministério do Esporte promova qualquer desconto das horas trabalhadas pelos



funcionários terceirizados, cujo cálculo atende perfeitamente o que restou previsto no edital de licitação, assim se manifestando a recorrente:

... a embargante apontou em seu recurso que o Edital era claríssimo em consignar uma estimativa mínima de 176 horas. Por que estimativa mínima? Porque a remuneração poderia ser ampliada em função das horas, a depender de alterações feitas pela própria Administração, mas jamais poderia ser reduzida. Consignou-se estimativa mínima justamente para garantir a equação econômico-financeira da contratante, que orçou seu preço acreditando na palavra do Edital, de que remuneração correspondia a, no mínimo, 176 horas.

Ocorre que o Acórdão embargado nada referiu acerca desta alegação, deixando de apreciar o argumento de que o Edital previu uma estimativa MÍNIMA. Deixou-se de considerar a palavra MÍNIMA, tal como escrito no Edital - lei entre as partes.

Análise

13. Novamente o inconformismo não merece acolhida, pois mais uma vez busca a embargante a rediscussão do mérito da questão decidida. Enfrentando a questão posta no pedido de reexame, esta Corte entendeu, que a palavra “mínima” prevista no edital de licitação indicava que a proposta comercial da empresa licitante deveria considerar este referencial para o cálculo dos serviços a serem prestados, mas em diversos outros trechos demonstrava que os pagamentos deveriam observar as horas de trabalho efetivamente prestadas à Administração Pública, assim se manifestando o Relator do Acórdão 2.759/2011-TCU-Plenário, em trecho de seu voto que foi transcrito também no voto da deliberação ora embargada:

31. No quadro e na tabela mencionados pela empresa contratada, **está claramente especificado que os valores de 176 horas/mês/profissional se tratam de estimativas, ou seja, são os valores máximos estimados de horas de serviço por ano. Por conseguinte, não procede a afirmativa de que essas peças estabeleceram o valor fechado de 176 horas.**

32. **Em outras passagens do edital, fica evidenciado que o pagamento condiciona-se à medição dos serviços, isto é, à apuração dos serviços efetivamente prestados.** Para ilustrar, veja-se que consta do item 21 do edital (“Do Pagamento” – fls. 09 - anexo 1) que:

‘O pagamento será efetuado mensalmente com base na apuração dos serviços constantes do cronograma de execução aprovado pelo Ministério do Esporte, na forma abaixo:

Para fins de medição dos serviços realizados, tomar-se-á os períodos do primeiro ao último dia do mês (...).

A Nota Fiscal/Fatura deverá se fazer acompanhar das cópias das Autorizações de Serviço e do Boletim de Medição, para aferição dos serviços prestados no mês do adimplemento da obrigação.’ (Grifo do Relator.)

33. Essa disposição repete-se no item 13 do Projeto Básico (Anexo I do edital – fls. 16 – anexo 1).

34. Finalmente, veja-se que **o Contrato 11/2007 estabeleceu que o valor contratual correspondente ao máximo de 176 horas seria apenas um total estimado, o que deixa claro que a definição do valor efetivo a ser pago depende da devida apuração dos serviços efetivamente prestados.** A cláusula sexta da avença segue transcrita (fls. 29 – anexo 1).

CLÁUSULA SEXTA – DO PREÇO E PAGAMENTO

O CONTRATANTE pagará à CONTRATADA o valor mensal estimado de R\$ 242.130,24, perfazendo o valor global estimado para 12 (doze) meses de R\$ 2.905.562,88.’ (Grifo do Relator.)

35. Tem-se, assim, que a Administração e a contratada estavam vinculadas a essas regras no momento da licitação e assim continuam presentemente na execução do contrato, não havendo fundamentação para adotar-se sistemática diversa como deseja a empresa.

36. Consequentemente, **não assiste razão à contratada ao alegar que incorrerá em prejuízo, uma vez que o pagamento com base na medição dos serviços efetivamente prestados não se trata de**



inovação, mas de procedimento fixado e conhecido desde a publicação do instrumento convocatório e da assinatura do contrato.

[...]

38. Conclui-se, portanto, que *o faturamento do valor fixo de 176 horas/mês/empregado independentemente do total efetivamente trabalhado afronta o edital e o contrato, bem como os princípios da moralidade, da economicidade e da boa-fé, já que ocasiona o dispêndio de recursos públicos sem a efetiva contraprestação de serviços. O procedimento também fere o princípio do interesse público, pois faz prevalecer o interesse do particular em detrimento do interesse da coletividade.*

14. Dessa forma, não há razões para se acolher os embargos opostos.

CONCLUSÃO

15. Tendo em vista que a embargante não logrou demonstrar qualquer vício de omissão, contradição ou obscuridade no decisum guerreado, demonstrando apenas seu inconformismo com o mérito da questão apreciada por esta Corte, incabível na via recursal em análise, devem ser rejeitados os embargos de declaração.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Dado o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos embargos de declaração opostos por Sigma Dataserv Informática S/A contra o Acórdão 570/2013-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer dos embargos de declaração opostos, e, no mérito, rejeitá-los;
- b) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida à embargante e aos demais interessados.”

É o Relatório.

VOTO

Este Tribunal firmou entendimento no sentido de que para o conhecimento de embargos de declaração, faz-se necessário o atendimento apenas dos chamados requisitos gerais dos recursos, excluindo-se do seu juízo de admissibilidade o exame, ainda que em cognição superficial, da existência de obscuridade, omissão ou contradição na deliberação recorrida.

2. Uma vez constatados o interesse em recorrer, a singularidade, a tempestividade, a legitimidade do recorrente e a adequação do recurso, o Tribunal tem-se manifestado pelo conhecimento dos embargos de declaração opostos às suas deliberações, remetendo a verificação da ocorrência ou não daquelas impropriedades para o seu juízo de mérito.

3. No caso concreto, considerando a simples alegação de omissão, obscuridade e contradição no Acórdão nº 570/2013-Plenário e o atendimento dos requisitos gerais inerentes aos recursos, manifestome pela admissibilidade dos presentes embargos de declaração.

4. Quanto ao mérito, após o exame das razões recursais carreadas aos autos, estou inteiramente de acordo com os fundamentos expendidos na instrução da SERUR, adotando-os, desde já, como minhas razões de decidir, sem prejuízo de aduzir, adicionalmente, as considerações que se seguem.



5. Em essência, a embargante suscitou a existência de omissão, obscuridade e contradição no Acórdão nº 570/2013-Plenário em relação a 3 (três) pontos: “(i) *existência de coisa julgada e de vedação sobre aplicação retroativa de nova interpretação sobre a matéria por força do processo TC n. 010.314/2007-3 e Acórdão n. 1.435/2007 - 1ª Câmara - deste E. TCU*; (ii) *amputação do direito à produção de provas*; e (iii) *existência de previsão editalícia de previsão de quantidade MÍNIMA de 176 horas mensais*”. E mais: “*em relação ao primeiro ponto, o Acórdão nada mencionou*”.

6. Preliminarmente, impende ressaltar que assinalei, no voto condutor do acórdão embargado, que me manifestava “*de acordo com os fundamentos expendidos na instrução da Serur, adotando-os, desde já, como minhas razões de decidir*”. Nessa linha de raciocínio, rememoro o que tantas vezes foi dito nesta Corte de Contas, qual seja: o Relator não é obrigado a esmiuçar no voto todos os argumentos trazidos na instrução da unidade técnica, mas sim a alicerçar sua decisão. E foi exatamente o que fiz naquela assentada, ao expressamente anuir ao entendimento da unidade instrutiva.

7. Ao contrário do que sustentou a ora embargante, o primeiro ponto por ela levantado (“*existência de coisa julgada e de vedação sobre aplicação retroativa de nova interpretação sobre a matéria por força do processo TC n. 010.314/2007-3 e Acórdão n. 1.435/2007 - 1ª Câmara - deste E. TCU*”) foi suficientemente enfrentado pela SERUR, tanto na apreciação do pedido de reexame interposto pela Sigma Dataserv Informática S/A quanto nesta etapa processual. Basta atentar para a instrução inserida no relatório que precede este voto, da qual julgo oportuno transcrever o seguinte excerto, **verbis**:

***“8. Alega a embargante que, em relação às razões recursais relativas à existência de coisa julgada e da vedação sobre aplicação retroativa de nova interpretação, no que diz respeito ao que restou decidido por esta Corte ao prolatar o Acórdão 1.435/2007-TCU-1ª Câmara, a questão não foi corretamente apreciada pelo Tribunal na fase processual anterior.*”**

9. Isso porque se limitou o Tribunal a remeter as razões de decidir à instrução desta Unidade Técnica que, por sua vez, teceu brevíssimo e superficial comentário sobre a alegação, afirmando que os processos são distintos e a causa de pedir diversa.

Análise

10. ***Não assiste razão à embargante.*** Ocorre que esta Corte corretamente enfrentou as questões suscitadas pela embargante em seu pedido de reexame, não havendo razões para se acolher os presentes embargos, haja vista que **se busca, na verdade, não suprir omissões, contradições ou obscuridades, mas rediscutir o mérito da questão tratada, o que não se coaduna com a via estreita dos embargos.**

11. Sobre a questão, assim se manifestou esta Unidade Técnica:

Não é possível acompanhar a recorrente. O mencionado acórdão foi proferido no bojo do TC 010.314/2007-3, que se restringiu ao exame do processo licitatório que antecedeu a celebração do contrato em pauta. **Nenhuma das questões apuradas como irregulares no âmbito deste processo foi discutida naquele outro processo.** Ou seja, em analogia ao processo civil, **tem-se nos dois casos causas de pedir distintas. Dessa forma, não há como falar em coisa julgada por se tratar de diferentes “ações”.**

9. Nessa esteira, não há como dizer que esteja havendo contradição entre os dois acórdãos com agravamento da situação da recorrente. **Os dois acórdãos tratam de questões distintas.** Isso prejudica a tese de que a decisão recorrida realiza interpretação retroativa em seu desfavor, de modo que não há porque fazer análise detida da alegação.

11. Isso porque, ***aqueles autos tinham por objeto não a contratação ora discutida, mas a licitação em si, tendo sido autuado nesta Corte a partir de representação oferecida por outra licitante, de modo que não há retoques à proposta de encaminhamento formulada por esta Unidade Técnica e acatada pelo Plenário deste Tribunal.***” (grifei)



8. Como bem asseverou a unidade instrutiva, a ora embargante intenta, em apertada síntese, a rediscussão da matéria, o que não pode dar-se na via estreita dos embargos declaratórios.

9. O terceiro ponto questionado (“*existência de previsão editalícia de previsão de quantidade MÍNIMA de 176 horas mensais*”) também foi devidamente analisado no âmbito da SERUR, nos seguintes termos:

“13. Novamente o inconformismo não merece acolhida, pois mais uma vez busca a embargante a rediscussão do mérito da questão decidida. Enfrentando a questão posta no pedido de reexame, esta Corte entendeu, que a palavra “mínima” prevista no edital de licitação indicava que a proposta comercial da empresa licitante deveria considerar este referencial para o cálculo dos serviços a serem prestados, mas em diversos outros trechos demonstrava que os pagamentos deveriam observar as horas de trabalho efetivamente prestadas à Administração Pública, assim se manifestando o Relator do Acórdão 2.759/2011-TCU-Plenário, em trecho de seu voto que foi transcrito também no voto da deliberação ora embargada:

31. No quadro e na tabela mencionados pela empresa contratada, está claramente especificado que os valores de 176 horas/mês/profissional se tratam de estimativas, ou seja, são os valores máximos estimados de horas de serviço por ano. Por conseguinte, não procede a afirmativa de que essas peças estabeleceram o valor fechado de 176 horas.

32. Em outras passagens do edital, fica evidenciado que o pagamento condiciona-se à medição dos serviços, isto é, à apuração dos serviços efetivamente prestados. Para ilustrar, veja-se que consta do item 21 do edital (“Do Pagamento” – fls. 09 - anexo 1) que:

‘O pagamento será efetuado mensalmente com base na apuração dos serviços constantes do cronograma de execução aprovado pelo Ministério do Esporte, na forma abaixo:

Para fins de medição dos serviços realizados, tomar-se-á os períodos do primeiro ao último dia do mês (...).

A Nota Fiscal/Fatura deverá se fazer acompanhar das cópias das Autorizações de Serviço e do Boletim de Medição, para aferição dos serviços prestados no mês do adimplemento da obrigação.’ (Grifo do Relator.)

33. Essa disposição repete-se no item 13 do Projeto Básico (Anexo I do edital – fls. 16 – anexo 1).

34. Finalmente, veja-se que o Contrato 11/2007 estabeleceu que o valor contratual correspondente ao máximo de 176 horas seria apenas um total estimado, o que deixa claro que a definição do valor efetivo a ser pago depende da devida apuração dos serviços efetivamente prestados. A cláusula sexta da avença segue transcrita (fls. 29 – anexo 1).

CLÁUSULA SEXTA – DO PREÇO E PAGAMENTO

O CONTRATANTE pagará à CONTRATADA o valor mensal estimado de R\$ 242.130,24, perfazendo o valor global estimado para 12 (doze) meses de R\$ 2.905.562,88.’ (Grifo do Relator.)

35. Tem-se, assim, que a Administração e a contratada estavam vinculadas a essas regras no momento da licitação e assim continuam presentemente na execução do contrato, não havendo fundamentação para adotar-se sistemática diversa como deseja a empresa.

36. Consequentemente, não assiste razão à contratada ao alegar que incorrerá em prejuízo, uma vez que o pagamento com base na medição dos serviços efetivamente prestados não se trata de inovação, mas de procedimento fixado e conhecido desde a publicação do instrumento convocatório e da assinatura do contrato.

[...]



38. Conclui-se, portanto, que o faturamento do valor fixo de 176 horas/mês/empregado independentemente do total efetivamente trabalhado afronta o edital e o contrato, bem como os princípios da moralidade, da economicidade e da boa-fé, já que ocasiona o dispêndio de recursos públicos sem a efetiva contraprestação de serviços. O procedimento também fere o princípio do interesse público, pois faz prevalecer o interesse do particular em detrimento do interesse da coletividade.

14. Dessa forma, não há razões para se acolher os embargos opostos.” (grifei)

10. Quanto ao segundo ponto suscitado nos embargos (“amputação do direito à produção de provas”), embora não tenha sido especificamente enfrentado pela SERUR na instrução constante do relatório que precede este voto, mas a demonstrar que o argumento não é inédito nos presentes autos, já tendo merecido a devida apreciação, cabe transcrever o seguinte excerto da instrução da unidade técnica – por mim acolhida –, produzida quando do exame do pedido de reexame interposto pela Sigma Dataserv Informática S/A, extraído do relatório que conduziu o acórdão ora embargado:

“11. Não houve propriamente indeferimento de pedido de produção de provas. **A ora recorrente teve diversas oportunidades para manifestar-se nos autos.** Pronunciou-se em 7/12/2009 (peça 64), interpôs recurso em 13/8/2010 (peça 74, página 5 a peça 75, p. 37), veio aos autos em 12/4/2011 (peça 97, p. 5-14) e apresentou o recurso que ora se examina em 25/11/2011 (peça 102). **Ao longo desse alongado período, furtou-se a apresentar a prova pericial que considera indispensável ao deslinde do que se discute nestes autos. Assim, a prova não foi produzida não por força de indeferimento, mas por falta de iniciativa da própria parte.**

12. Disso resulta que não foi para obter celeridade processual que a prova não foi produzida, mas de inércia da ora recorrente por longo período.

13. O mencionado art. 162 do RITCU efetivamente não trata explicitamente do momento da produção de provas. No entanto, é com base nele que se determina o momento de exercício dessa faculdade processual. Isso porque o art. 160, § 1º, do mesmo normativo, estabelece que novos documentos podem ser juntados até o término da etapa de instrução (momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo, art. 160, § 2º). Ora, se só se admite prova documental, tem-se que a produção probatória estende-se até o final da etapa de instrução.

14. A par disso, esta Corte é bastante complacente quanto à apresentação de novos elementos. Não é raro examiná-los mesmo quando apresentados após o prazo estabelecido pelo art. 160, § 1º, do RITCU. Como visto acima, a ora recorrente teve diversas oportunidades para trazer a prova pretendida sem que o tenha feito. Assim, nem mesmo o formalismo moderado com que se trata o momento de produção de provas perante esta Corte, em que se afasta dispositivo específico que regula os processos que tramitam neste Tribunal em favor das partes, serviu para que a recorrente fizesse a prova que julga tão importante.

15. Acerca do disposto na Lei 9.784/1999, tem-se que seu art. 38 não se aplica aos processos que tramitam nesta Corte. Como visto acima, há regra específica para a instrução desses processos. O art. 69 daquela lei é expresso em que sua aplicação é subsidiária em relação a processos administrativos com disciplina específica. Isso importa em que apenas quando não há regra expressa para determinado tipo de processo tem-se a incidência de sua regulamentação. Frise-se, esta Corte tem dispositivo específico sobre instrução processual.

16. Quanto ao direito de produzir provas, envolver, indicar e ouvir testemunhas, tem-se que o já referido art. 162, do RITCU, não admite esta faculdade nos processos que tramitam neste Tribunal. **Sobre requerer e ver efetivadas provas e produzir alegações, tem-se que a prova pericial em comento não foi produzida por falta de iniciativa da própria parte, como visto acima, por força**



do que não cabe falar em cerceamento de defesa (mas sim em falta de exercício da faculdade de se defender).” (grifei)

11. Constata-se, sem sombra de dúvida, que a grande maioria dos questionamentos levantados pela embargante envolve o mérito da matéria. Ressalto, no entanto, que tal inconformismo, pelos motivos já explicitados, não se coaduna com a via estreita dos embargos declaratórios.

12. Não há, portanto, omissão, contradição ou obscuridade a ser sanada nesta oportunidade, razão por que devem ser rejeitados os embargos de declaração opostos pela Sigma Dataserv Informática S.A. Como visto, o Tribunal enfrentou as questões por ela suscitadas com a extensão e a profundidade julgadas necessárias ao deslinde da matéria.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2395/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.290/2009-6.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.
3. Recorrente: Sigma Dataserv Informática S/A (77.166.098/0001-86).
4. Órgão: Ministério do Esporte.
5. Relator: Ministro José Jorge.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Advogado constituído nos autos: Fernando Vernalha Guimarães (OAB/PR 20.738).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela empresa Sigma Dataserv Informática S/A em face do Acórdão nº 570/2013-Plenário.

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

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos e, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2395-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 013.751/2014-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão: Ministério de Minas e Energia.

Advogado constituído nos autos: não há.



SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INFORMAÇÕES RELACIONADAS AOS CONTRATOS DESTINADOS À IMPLANTAÇÃO DA REFINARIA ABREU E LIMA, NO ESTADO DE PERNAMBUCO. FORNECIMENTO DE CÓPIA DA INSTRUÇÃO ELABORADA PELA UNIDADE INSTRUTIVA. ATENDIMENTO DA SOLICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional, enviada ao Tribunal pelo Exmo. Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados, por meio da qual é encaminhada ao Tribunal a Solicitação de Informação ao TCU (SIT) nº 53, de 2014, a qual demanda ao Tribunal informações “sobre os contratos relativos à implantação da Refinaria Abreu e Lima, no Estado de Pernambuco”.

2. Os autos foram inicialmente instruídos pela Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos, nos termos a seguir reproduzidos:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos da Solicitação de Informação- SIT nº 53 de 2014 de autoria do Deputado Rubens Bueno encaminhada ao TCU por meio do Ofício nº 917/201/SGM/P, de 21 de maio de 2014, assinado pelo Presidente daquela Casa, Deputado Henrique Eduardo Alves.

2. Por meio da referida SIT, aprovada pela Mesa Diretora em 14/05/2014, a Câmara dos Deputados solicita informações ao TCU sobre os contratos relativos à implantação da Refinaria Abreu e Lima, no estado de Pernambuco, nos seguintes termos:

Requeiro, com fundamento no art. 71, VII da Constituição Federal, que, ouvida a Mesa, sejam adotadas as providências para a Solicitação de Informações ao Tribunal de Contas da União - SIT/TCU acerca das fiscalizações, atos de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que aquela corte de contas realizou e ainda está realizando nos contratos, convênios ou instrumentos congêneres firmados para a implantação da Refinaria Abreu e Lima, no estado de Pernambuco. (grifou-se)

3. A solicitação foi enviada ao Presidente do Tribunal de Contas da União, tendo sido autuado o presente processo em cumprimento ao art. 7º da Resolução-TCU nº 215/2008. O feito foi encaminhado à Segecex e, posteriormente, a esta Unidade Técnica para instrução, em cumprimento aos arts. 8º, inciso III, e art. 9º, inciso II, do mesmo normativo.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. A presente solicitação enquadra-se no inciso II do art. 3º da Resolução nº 215/2008-TCU, pois versa sobre informações acerca de fiscalizações, atos de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial realizados pelo TCU. Entende-se que a solicitação foi formulada por pessoa legitimada a fazê-lo, nos termos do art. 4º, inciso I, da mesma Resolução, pois se trata de Solicitação de Informação ao TCU (SIT) aprovada pela Mesa Diretora da Câmara e encaminhada ao TCU pelo Presidente da Casa.

EXAME TÉCNICO

5. Em síntese, a solicitação em tela requer informações sobre os processos das fiscalizações realizadas pelo Tribunal que tiveram por objeto as obras da Refinaria Abreu e Lima (Refinaria do Nordeste – Rnest)

6. Em consulta aos sistemas informatizados do Tribunal (Fiscalis e E-tcu), constatou-se a existência dos seguintes processos que se enquadram nesses requisitos:

Tabela 1 – Fiscalizações Realizadas na Rnest

Nº Processo	Assunto	Relator
008.472/2008-3	Fiscobras 2008 - Construção da Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco (PE)	Valmir Campelo (Recurso: Raimundo Carreiro)
009.758/2009-3	Fiscobras 2009 – Obras de Construção da Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco (PE)	Benjamin Zymler
009.830/2010-3	Fiscobras 2010 – (PAC) Construção da Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco (PE)	Benjamin Zymler
007.318/2011-1	Fiscobras 2011 - Construção da Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco (PE)	Benjamin Zymler
006.583/2012-1	Fiscobras 2012 - Rnest - Obras de Construção da Refinaria Abreu e Lima Em Recife - PE (Fiscalis Nº 227/2012).	Augusto Nardes
006.285/2013-9	Fiscobras 2013 - Rnest - Implantação da Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco	Benjamin Zymler
006.982/2014-0	Auditoria nas Obras de Construção da Rnest - Fiscobras 2014	Benjamin Zymler
044.802/2012-9	Auditoria Destinada a Apurar a Evolução nos Custos Globais da Refinaria Abreu e Lima (Rnest)	Benjamin Zymler

7. Na tabela anterior, verifica-se que sete processos são relativos a fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras nas obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima nos anos de 2008 a 2014, e um se relaciona à apuração do aumento dos custos globais desse empreendimento. A seguir, apresentam-se considerações referentes a relatorias dos processos e autoridades competentes para autorizar o fornecimento das informações requeridas na solicitação do Congresso.

8. O primeiro processo (008.472/2008-3) está agora sob a relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, convocado para substituir o Ministro Valmir Campelo, conforme Portaria-GP nº 76/, de 8/4/2014. Entretanto, o referido processo está sendo objeto de pedido de reexame, e, nos termos do art. 65, inciso II da Resolução-TCU nº 259/2014, as solicitações de informações devem ser apreciadas pelo relator do recurso, no caso o Ministro Raimundo Carreiro.

9. Na relação acima, constam dois processos que já foram encerrados, quais sejam, o TC 006.583/2012-1, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler e o TC 006.583/2012-1, relatado pelo Ministro Augusto Nardes. Tendo em vista que tais processos encontram-se encerrados, a competência para apreciar as solicitações de informações é do Presidente do Tribunal, nos termos do art. 65, inciso I da referida Resolução.

10. Relativamente aos demais processos, estes encontram-se ainda em fase de apuração (abertos) e pertencem à relatoria do Ministro Benjamin Zymler, autoridade que tem a competência de autorizar o fornecimento das informações solicitadas.

I. Fiscobras 2008 – TC 008.472/2008-3

11. A primeira fiscalização realizada na Refinaria Abreu e Lima foi realizada no âmbito do Fiscobras do ano de 2008. Nesse trabalho, os seguintes contratos foram objeto de procedimento de auditoria com apontamento de achados:

Tabela 2 – Fiscobras 2008 - Contratos

Número do Contrato	Objeto
0800.0033808.07.2	Projeto e execução de terraplenagem e serviços complementares de drenagens, arruamento e pavimentação
6000.0033727.07.2	Projeto de engenharia básica de 2 unidades de HDT de Diesel e 2 Unidades de Geração de Hidrogênio
6000.0035355.07.3	Projeto de engenharia básica de 2 unidades de HDT de Nafta
RPQS-4501495403	Elaboração de Projeto Básico de Terraplenagem e Drenagem - Refinaria do Nordeste em SUAPE-PE

12. Além desses contratos, a execução orçamentária da obra também foi objeto de procedimento de auditoria com achado. A tabela a seguir correlaciona os contratos acima alistados com os respectivos achados de auditoria apontados nessa fiscalização:

Tabela 3 – Fiscobras 2008 – Contratos x Achados de Auditoria

Número do Contrato	Achados
0800.0033808.07.2	Irregularidade graves concernentes ao aspecto ambiental - Obra licitada sem Licença Prévia.
	Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente - Deficiência do projeto básico ou projeto básico desatualizado.
	Ausência de cadastramento de contrato ou convênio no SIASG - Contrato não cadastrado no SIASG.
	Ausência no edital de critério de aceitabilidade de preços máximos - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.
	Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente - O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo
	Sobrepçoço - Sobrepçoço decorrente de preços excessivos frente ao mercado (serviços insumos e encargos).
	Superfaturamento - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (serviços insumos e encargos).
	Medição/ pagamento de serviços não realizados - Adiantamento de pagamentos.
	Ausência de assinatura de termo aditivo quando ocorreu alteração das condições inicialmente pactuadas.
6000.0033727.07.2	Ausência de cadastramento de contrato ou convênio no SIASG - Contrato não cadastrado no SIASG.
	O contrato não é escrito em língua portuguesa.
6000.0035355.07.3	Ausência de cadastramento de contrato ou convênio no SIASG - Contrato não cadastrado no SIASG.
	O contrato não é escrito em língua portuguesa.
RPQS-4501495403	Contratação sem a regular licitação - Contratação direta para a elaboração do projeto básico.

13. Com relação a esses achados, houve os seguintes pronunciamentos do Tribunal ou do Relator, detalhados na tabela a seguir:

Tabela 4 – Fiscobras 2008 – Achados de Auditoria x Deliberações do Relator/TCU

Achados	Deliberações
<i>Irregularidade graves concernentes ao aspecto ambiental - Obra licitada sem Licença Prévia.</i>	<i>Pendente de Mérito. O entendimento do Relator foi adotar a determinação sugerida pela unidade técnica, se for o caso, somente após a análise das defesas que ainda viriam a ser apresentadas pelos responsáveis (item 17 - voto condutor do Acórdão 3044/2008-TCU-Plenário).</i>
<i>Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente - Deficiência do projeto básico ou projeto básico desatualizado.</i>	<i>Pendente de mérito. Foi determinada a audiência dos responsáveis, cuja defesa ainda não foi apreciada pelo TCU (Acórdão 3044/2008-TCU-Plenário - itens 9.6.1, 9.4.1).</i>
<i>Ausência de cadastramento de contrato ou convênio no SIASG - Contrato não cadastrado no SIASG.</i>	<i>Já existe Mérito. Não foi acatada a proposta de audiência (itens 15 e 16 - voto condutor do Acórdão 3044/2008-TCU-Plenário)</i>
<i>Ausência no edital de critério de aceitabilidade de preços máximos - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.</i>	<i>Pendente de mérito. Foi determinada a audiência dos responsáveis, cuja defesa ainda não foi apreciada pelo TCU (Acórdão 3044/2008-TCU-Plenário - itens 9.4.3, 9.5, 9.6.2)</i>
<i>Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente - O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo</i>	<i>Pendente de mérito. Foi determinada a audiência dos responsáveis, cuja defesa ainda não foi apreciada pelo TCU (Acórdão 3044/2008-TCU-Plenário - itens 9.9.1, 9.9.2, 9.10.1, 9.10.2, 9.11.1 e 9.11.2)</i>
<i>Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado (serviços insumos e encargos).</i>	<i>Já existe mérito, porém está em recurso com efeito suspensivo. O item 9.1 do Acórdão 2290/2013-TCU-Plenário determinou a execução das garantias prestadas pela contratada para recompor à Petrobras o valor do superfaturamento constatado (R\$ 69.597.561,76). Tal decisão foi objeto de recurso (pedido de reexame) e está sob efeito suspensivo.</i> <i>Outras deliberações sobre o achado:</i> <i>1) Despacho Ministro 18/08;</i> <i>2) Acórdão 3044/2008-TCU-Plenário (itens 9.1, 9.2 e 9.3);</i> <i>3) Acórdão 642/2009-TCU-Plenário (ampliação da cautelar);</i>

	4) Acórdão 1780/2012-TCU-Plenário (TC 006.583-2012-1 - item 4 do Voto).
<i>Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (serviços insumos e encargos).</i>	<i>Idem anterior</i>
<i>Medição/ pagamento de serviços não realizados - Adiantamento de pagamentos.</i>	<i>Pendente de mérito. Foi determinada a audiência dos responsáveis, cuja defesa ainda não foi apreciada pelo TCU (Acórdão 3044/2008-TCU-Plenário - itens 9.7.1 e 9.8.1)</i>
<i>Ausência de assinatura de termo aditivo quando ocorreu alteração das condições inicialmente pactuadas.</i>	<i>Pendente de mérito. Foi determinada a audiência dos responsáveis, cuja defesa ainda não foi apreciada pelo TCU (Acórdão 3044/2008-TCU-Plenário - itens 9.7.2 e 9.8.2)</i>
<i>O contrato não é escrito em língua portuguesa.</i>	<i>Esclarecida durante a fiscalização</i>
<i>Contratação sem a regular licitação - Contratação direta para a elaboração do projeto básico.</i>	<i>Pendente de mérito. Foi determinada a audiência dos responsáveis, cuja defesa ainda não foi apreciada pelo TCU (Acórdão 3044/2008-TCU-Plenário - item 9.4.2)</i>

14. Resumidamente, na fiscalização de 2008 foram apontados diversos achados (p.ex. falhas de projeto básico, adiantamento de pagamentos, etc.), com destaque para o sobrepreço/superfaturamento no contrato de terraplenagem.

15. Em relação aos indícios de sobrepreço/superfaturamento, o TCU se manifestou conclusivamente acerca da irregularidade por meio do Acórdão 2290/2013-Plenário, quando fixou em R\$ 69.597.561,76 os danos decorrentes de pagamentos indevidos, sendo que parte desse valor (R\$ 49.809.727,23) já havia sido reduzido durante a execução do contrato, através de acordo entre a Petrobras e o consórcio, a partir da atuação do TCU (valores ainda não atualizados). O montante remanescente deverá ser ressarcido aos cofres públicos por meio da execução de garantias apresentadas pelo consórcio construtor das obras. Cabe contudo observar que tal decisão encontra-se sob efeito suspensivo em virtude de pedidos de reexame interpostos pela Petrobras e pelo Consórcio contratado.

16. Quanto aos demais achados, ainda não há posicionamento de mérito do TCU a respeito.

II. Fiscobras 2009 – TC 009.758/2009-3

17. No ano de 2009, os seguintes contratos foram objeto de procedimento de auditoria com apontamento de achados:

Tabela 5 – Fiscobras 2009 - Contratos

Número do Contrato	Objeto
0800.0049716.09-2	Serviços necessários a implantação dos Tanques de Armazenamento - Lote I – RNEST
0800.0049738.09-	Serviços necessários a implantação dos Tanques de

2	Armazenamento - Lote II – RNEST
0800.0049742.09-2	Serviços e Fornecimentos necessários à elaboração do projeto executivo e construção civil com fornecimento de materiais e equipamentos das Edificações, incluindo Urbanização, da Área Administrativa da Refinaria do Nordeste Abreu e Lima S.A - RNEST, no município de Ipojuca/PE.
08000045921082	Serviços relativos ao projeto executivo, suprimento, construção e montagem, testes, pré-operação e assistência à operação, para a implementação da Casa de Força - CAFOR, para a Refinaria Abreu e Lima - RNEST, no município de Ipojuca-PE, para as seguintes Unidades de Processo e Sistemas Complementares. Casas de Força-CAFOR U-50 (inclusas SE-5000 e SE-5010) SE-5000 (4TURBOGERADORES DE 62,5 MVA em 3,8 KV) SE-5010 (69 KV-2X100 MVA) Unidade de Ar Comprimido U-57 Subestação de Entrada de Externa U-5500 (230/69 KV-2X100MVA) Subestações Ilha: SE-5020 (69/13,8 KV-45/60 MVA) SE-5030 (69/13,8 KV-45/60 MVA) SE-5040 (69/13,8 KV-45/60 MVA) SE-5050 (69/13,8 KV-45/60 MVA) Interligação Elétrica da SE-5500 com a CAFOR.
08000049741092	Fornecimento de materiais e equipamentos e a execução, sob o regime de preço global, pela CONTRATADA, dos serviços de elaboração de projeto básico, detalhamento de projeto, construção civil, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida, assistência técnica e treinamentos para a implantação da Estação de Tratamento de Água - ETA (U-51), para a Refinaria do Nordeste Abreu e Lima – RNEST

18. Além desses contratos, os editais 0629064.09-8, 0629131.09-8, 0634314.09-8 e 0634316.09-8 da obra também foi objeto de procedimento de auditoria com achado. A tabela a seguir correlaciona os contratos acima listados com os respectivos achados de auditoria apontados nessa fiscalização:

Tabela 6 – Fiscobras 2009 – Contratos x Achados de Auditoria

Número do Contrato	Achados
0800.0049716.09-2	Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.
	Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.
0800.0049738.09-2	Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.
	Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.
08000045921082	Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.
	Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.
	Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.
	Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.
	Ausência de licitação autônoma para aquisição de equipamentos

	<i>embora técnica e economicamente recomendável.</i>
08000049741092	<i>Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.</i>
	<i>Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.</i>
	<i>Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.</i>
	<i>Licitação sem projeto básico ou com projeto básico sem aprovação pela autoridade competente.</i>

19. Com relação a esses achados, houve os seguintes pronunciamentos do Tribunal ou do Relator, detalhados na tabela a seguir:

20. Tabela 7 – Fiscobras 2009 – Achados de Auditoria x Deliberações do Relator/TCU

Achados	Deliberações
<i>Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.</i>	<i>Já existe Mérito. Pelo fato de a Petrobras ter entregado as informações solicitadas após diligência do Tribunal e a situação não ter se repetido na fiscalização de 2010, considerou-se dispensável a aplicação de multa (itens 23 a 25 do voto condutor do Acórdão 271/2011-TCU-Plenário).</i> <i>Outras deliberações sobre o achado:</i> <i>1) Despacho do Relator 13/07/2009.</i>
<i>Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.</i>	<i>Já existe Mérito. Considerou-se desnecessário fazer nova determinação sobre o tema (voto condutor do Acórdão 271/2011-TCU-Plenário - itens 26 a 28).</i>
<i>Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.</i>	<i>Já existe mérito. Foi constituído processo apartado para tratar desse achado (TC 029.546/2009-9). No mérito, considerou-se o sobrepreço como ‘não caracterizado’ (Acórdão 3072/2010-TCU-Plenário – item 9.1).</i> <i>Outras deliberações sobre o achado:</i> <i>1) Despacho do Relator 13/07/2009 – TC 009.758/2009-3;</i> <i>2) Acórdão 3069/2010-TCU-Plenário;</i> <i>3) Despacho do Relator 04/11/2010 – TC 029.546/2009-9.</i>
<i>Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.</i>	<i>Pendente de Mérito. Achado relacionado à Verba de Chuva. O processo encontra-se em fase de oitivas com relação ao novo procedimento para pagamento dessa verba proposto pelo Tribunal (Acórdão 2144/2013-TCU-Plenário – item 9.1).</i> <i>Outras deliberações sobre esse achado:</i> <i>1) Despacho do Relator 13/07/2009;</i> <i>2) Acórdão 271/2011-TCU-Plenário;</i> <i>3) Acórdão 2270/2011-TCU-Plenário.</i>
<i>Ausência de licitação autônoma para aquisição de equipamentos embora</i>	<i>Já existe mérito. Esse achado foi tratado no processo apartado TC 029.545/2009-1, onde se considerou a irregularidade como não caracterizada, pois não foram</i>

<i>técnica e economicamente recomendável.</i>	<i>vislumbrados elementos suficientes para afirmar que eventuais vantagens do parcelamento compensariam a dispersão de esforços administrativos e riscos envolvidos (voto condutor do Acórdão 3069/2010-TCU-Plenário - seção II).</i> <i>Outras deliberações sobre o achado:</i> <i>1) Despacho do Relator 13/07/2009.</i>
<i>Licitação sem projeto básico ou com projeto básico sem aprovação</i>	<i>Esclarecida durante a fiscalização</i>

21. Resumidamente, na fiscalização de 2009 foram apontados diversos achados para os contratos Tanques I, Tanques II, Edificações, CAFOR, ETA e para alguns editais, destacando-se para todos os objetos o achado relacionado à Verba de Chuva (critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido). O Acórdão 2144/2013-TCU-Plenário tratou de todos esses contratos (inclusive os relacionados à fiscalização de 2011, como será visto a seguir) e julgou o novo procedimento para pagamento dessa verba de chuvas proposto pela Unidade Técnica (UT) deste Tribunal, elaborado após análise das oitivas decorrentes do Acórdão 2270-/2011-TCU-Plenário.

22. Esse novo procedimento foi submetido para a manifestação da Petrobras e das empresas contratadas e houve ainda concessão de cautelar para cientificar à Petrobras sobre a possibilidade de realização de pagamentos de verba de chuva com base nos parâmetros estabelecidos pela UT, visto que a Petrobras não estava efetuando pagamento com base no anexo de chuvas dos contratos.

23. Para os contratos (Tanques I, Tanques II, Edificações e CAFOR), houve também o apontamento de sobrepreço, os quais foram tratados em processos apartados para cada um dos contratos (TCs 029.546/2009-9, 029.548/2009-3, 029.545/2009-1 e 029.544/2009-4). Atualmente, todos esses processos estão arquivados.

24. Quanto aos demais achados, já existe mérito para todos eles, conforme detalhado no quadro acima.

III. Fiscobras 2010 – TC 009.830/2010-3

25. No ano de 2010, os seguintes contratos foram objeto de procedimento de auditoria com apontamento de achados:

Tabela 8 – Fiscobras 2010 - Contratos

Número do Contrato	Objeto
0800.0033808.07.22 RPQS-4501495403	Auditados também em 2008 – Vide descrição na Tabela 2
0800.0049716.09-2 0800.0049738.09-2 0800.0049742.09-2 08000045921082 08000049741092	Auditados também em 2009 – Vide descrição na Tabela 5
0800.0053456.09-2	Serviços e fornecimentos necessários à implantação das Unidades de Destilação Atmosférica - UDA (U-11 e U-12), da

	<i>Refinaria Abreu e Lima S.A - RNEST, compreendendo os serviços de construção civil, montagem eletromecânica, fornecimento de materiais, fornecimento parcial de equipamentos, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, assistência técnica à operação, assistência técnica e treinamentos na Refinaria Abreu e Lima S.A - RNEST</i>
<i>0800.0053457.09.2</i>	<i>Unidades de Coqueamento Retardado (U-21 e U-22) suas subestações e Casas de Controle, suas Seções de Tratamento Cáustico Regenerativo (U-26 e U-27), incluindo fornecimento de materiais, fornecimento parcial de equipamentos, construção civil, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, assistência à operação, assistência técnica e treinamentos na Refinaria do Nordeste Abreu e Lima - RNEST</i>
<i>0800.0055148.09-2</i>	<i>Unidades de Hidrotratamento de Diesel (U-31 e U-32), de Hidrotratamento de Nafta (U-33 e U-34) e de Geração de Hidrogênio UGH (U-35 e U-36), incluindo fornecimento de materiais, fornecimento parcial de equipamentos, construção civil, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, assistência à operação, assistência técnica e treinamentos na Refinaria do Nordeste Abreu e Lima S.A - RNEST</i>
<i>0800.0057000.10-2</i>	<i>Serviços e fornecimentos necessários à implantação das tubovias de interligações da RNEST compreendendo os serviços de análise de consistência do projeto básico, projeto de detalhamento, fornecimento de materiais, fornecimento parcial de equipamentos, construção civil, montagem eletromecânica, preservação, casa de bombas, condicionamento, testes, pré-operação, partida, assistência à operação, assistência técnica e treinamentos na Refinaria do Nordeste Abreu e Lima - RNEST</i>

26. A tabela a seguir correlaciona os contratos acima listados com os respectivos achados de auditoria apontados nessa fiscalização:

Tabela 9 – Fiscobras 2010 – Contratos x Achados de Auditoria

Número do Contrato	Achados
<i>0800.0033808.07.22 RPQS-4501495403 0800.0049716.09-2 0800.0049738.09-2 0800.0049742.09-2 08000045921082 08000049741092 0800.0053456.09-2 0800.0053457.09.2</i>	<i>Estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira deficiente.</i>

0800.0055148.09-2 0800.0057000.10-2	
0800.0053456.09-2 0800.0053457.09.2 0800.0055148.09-2 0800.0057000.10-2	Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

27. Cumpre esclarecer que, no achado 'Estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira deficiente', o apontamento da equipe de auditoria referia-se à falta da entrega pela Petrobras da documentação completa relativa a esses estudos de viabilidade da refinaria. É importante frisar que, apesar de o título desse achado remeter a uma análise do conteúdo dos estudos de viabilidade, **não** fez parte do escopo dessa auditoria qualquer avaliação de qualidade ou suficiência desses estudos. A equipe utilizou esse título para o achado por entender que esse era o que mais se aproximava da situação encontrada, considerando a lista de achados disponíveis à época da fiscalização no sistema informatizado do TCU utilizado para elaboração de relatórios.

28. Com relação a esses achados, houve os seguintes pronunciamentos do Tribunal ou do Relator, detalhados na tabela a seguir:

Tabela 10 – Fiscobras 2010 – Achados de Auditoria x Deliberações do Relator/TCU

Achados	Deliberações
Estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira deficiente.	Já existe mérito. Considerou-se dispensável a aplicação de multa aos responsáveis, visto que a Petrobras entregou o conjunto de documentos do EVTEA (itens 10 3e 11 do voto condutor do Acórdão 2855/2013-TCU-Plenário). Outras deliberações sobre o achado: 1) Acórdão 3362/2010-TCU-Plenário (item 9.3) 2) Voto condutor do Acórdão 572/2013-TCU-Plenário (itens 44 a 47)
Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.	Pendente de mérito. Vide detalhes nos parágrafos a seguir. Deliberações sobre o achado: 1) Acórdão 3362/2010-TCU-Plenário (itens 9.1, 9.2, 9.4 e 9.6) 2) Constituição dos apartados: TCs. 003.586/2011-1, 004.025/2011-3, 004.040/2011-2 e 004.038/2011-8) 3) Acórdão 1780/2012-TCU-Plenário (TC 006.583/2012-1) 4) Acórdão 572/2013-TCU-Plenário

29. Resumidamente, na fiscalização de 2010 foram apontados achados (i) relacionados à completude dos documentos entregues à equipe como Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da refinaria; e (ii) sobrepreço nos contratos relativos aos contratos 0800.0053457.09.2, 0800.0053456.09-2, 0800.0055148.09-2 e 0800.0057000.10-2.

30. Por meio do Acórdão 3362/2010-Plenário, o TCU determinou a constituição de quatro processos apartados para tratar desses sobrepreços individualmente (003.586/2011-1, 004.025/2011-3, 004.040/2011-2 e 004.038/2011-8), mas, mesmo após a constituição desses

processos, foram proferidas deliberações no processo original da auditoria (TC 009.830/2010-3) tratando do sobrepreço nesses contratos, a saber:

a) Acórdão 1784/2011-TCU-Plenário: determina o sobrestamento dos apartados;

b) Acórdão 572/2013-TCU-Plenário traz uma análise preliminar dos sobrepreços e levanta o sobrestamento dos apartados.

31. No Acórdão 572/2013-TCU-Plenário, houve uma análise dos elementos de defesa apresentados pelos responsáveis, com a revisão dos valores dos indícios de sobrepreço apontados na fiscalização de 2010:

a) 0800.0053456.09-2 - R\$ 20.879.047,00, podendo aumentar a depender da faixa de variação de preço aplicável para o caso concreto, a ser examinada pela unidade técnica;

b) 0800.0055148.09-2 - R\$ 132.122.864,56, podendo aumentar a depender da faixa de variação de preço aplicável para o caso concreto, a ser examinada pela unidade técnica;

c) 0800.0053457.09.2 - R\$ 207.956.051,72, podendo aumentar a depender da faixa de variação de preço aplicável para o caso concreto, a ser examinada pela unidade técnica;

d) 0800.0057000.10-2 - R\$ 144.884.958,31, podendo aumentar a depender da faixa de variação de preço aplicável para o caso concreto, a ser examinada pela unidade técnica.

32. No que se refere ao mérito do achado referente a EVTEA, tal assunto foi tratado no Acórdão 2855/2013-TCU-Plenário, que considerou dispensável aplicação de multa aos responsáveis, pois a Petrobras entregou a documentação completa relativa a esse estudo, dirimindo a questão discutida no processo, que mais uma vez, reforça-se, não teve como escopo o exame do conteúdo da documentação, mas sim exigir a sua plena apresentação a este órgão de controle.

IV. Fiscobras 2011 – TC 007.318/2011-1

33. No ano de 2011, os seguintes contratos foram objeto de procedimento de auditoria com apontamento de achados:

Tabela 11 – Fiscobras 2011 - Contratos

Número do Contrato	Objeto
0800.0053453.09.2	(ETDI) Serviços e fornecimentos necessários à implantação da Estação de Tratamento de Despejos Industriais (U90) e das Torres de Resfriamento (TR52001, TR53001 e TR54001), compreendendo serviços de elaboração de projeto básico (somente para ETDI), detalhamento de projeto, construção civil, montagem eletromecânica, fornecimento de materiais, fornecimento parcial de equipamentos, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida, assistência técnica e treinamentos na Refinaria do Nordeste - Abreu e Lima S.A - RNEST, no município de Ipojuca/PE.
0800.0055153.09.2	(DUTOS) Serviços e fornecimentos necessários à implantação dos dutos de recebimento e expedição de produtos da RNEST, compreendendo análise de consistência do projeto básico, projeto de detalhamento, fornecimento de materiais, fornecimento de

	<i>equipamentos, construção civil, instalações elétricas, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, apoio à pré-operação e operação assistida, na Refinaria do Nordeste - Abreu e Lima - RNEST, no município de Ipojuca/PE.</i>
0800.0056431.10-2	<i>Execução, pela CONTRATADA, sob o regime de preços unitários com parcelas a preços globais e parcelas a preços unitários, dos serviços de montagem das Caldeiras GV-50001 A/B da Casa de Força (U-50), compreendendo serviços de fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida e assistência técnica na Refinaria do Nordeste - Abreu e Lima (RNEST).</i>
8500.0000011.09-4	<i>Termo de Adiantamento de Tarifa e Compensação Futura e Critérios de Investimentos e Outras Avenças. Estabelece as condições em que serão operacionalizados os investimentos por SUAPE no Proto de Suape, com recursos do adiantamento de tarifa a ser promovido pela PETROBRAS em favor de SUAPE; define a sistemática de compensação desse adiantamento; e estabelece as responsabilidades de cada uma das partes</i>
8500.0000058.09-2	<i>Execução dos serviços e fornecimentos necessários à contratação dos serviços de infraestrutura civil, compreendendo sistema de drenagem pluvial limpo, pontilhões de concreto, arruamento e pavimentação, áreas de armazenagens, portarias e fornecimento de serviços de terraplenagem e obras afins, em conformidade com as especificações contidas no Anexo I, que define o escopo contratual.</i>
8500.0000070.10-2	<i>Execução, sob o regime de preços unitários com parcelas a preços globais e parcelas a preços unitários, dos serviços de montagem dos Fornos F-21001 A/B/C e F-22001 A/B/C das Unidades de Coqueamento Retardado, U-21 e U-22, compreendendo serviços de fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida, assistência técnica e treinamentos na Refinaria Abreu e Lima S.A. - RNEST.</i>
8500.0000072.10-2	<i>Execução, sob o regime de preço global, dos serviços de montagem dos REFORMADORES TUBULARES (R-35004/R-36004) das Unidades de Geração de Hidrogênio - UGH, U-35 e U-36, compreendendo serviços de fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida e assistência técnica na Refinaria do Nordeste - Abreu e Lima (RNEST).</i>
8500.0000080.10-2	<i>Execução dos serviços de infraestrutura civil e interligações elétricas nas áreas OFF-SITE, compreendendo análise de consistência do projeto, fornecimento de materiais, execução de obras civis nas áreas OFF-SITE das redes de drenagem pluvial, contaminada e oleosa e interligações de redes elétricas, de instrumentação, de telecomunicações, de iluminação viária, de detecção de fogo e gás, de segurança patrimonial e malha de</i>

	aterramento.

34. Além desses contratos, a execução orçamentária da obra também foi objeto de procedimento de auditoria com achado. A tabela a seguir correlaciona os contratos acima listados com os respectivos achados de auditoria apontados nessa fiscalização:

Tabela 12 – Fiscobras 2011 – Contratos x Achados de Auditoria

Número do Contrato	Achados
0800.0053453.09.2 0800.0056431.10.2 8500.0000058.09-2 8500.0000070.10-2 8500.0000072.10-2 8500.0000080.10-2	Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.
0800.0055153.09.2	Projeto básico deficiente ou desatualizado.
	Contratação direta antieconômica.
	Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.
	Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.
8500.0000011.09-4	Adoção de metodologia e/ou de parâmetros econômicos inadequados para a definição da viabilidade econômico-financeira do empreendimento.
	Adiantamento de pagamentos.
	Indício de evasão fiscal.

35. Com relação a esses achados, houve os seguintes pronunciamentos do Tribunal ou do Relator, detalhados na tabela a seguir:

Tabela 13 – Fiscobras 2011 – Achados de Auditoria x Deliberações do Relator/TCU

Achados	Deliberações
Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.	Pendente de Mérito. Achado relacionado à Verba de Chuva. O Acórdão 2056/2012-TCU-Plenário – remete esse achado para ser tratado no TC 009.758/2009-3. Outras deliberações sobre o achado: 1) Despacho do Relator de 20/09/2011
Projeto básico deficiente ou desatualizado.	Pendente de Mérito. Não há ainda a apreciação das respostas das oitivas determinadas pelo Acórdão 2056/2012-TCU-Plenário (item 9.2.1). Outras deliberações sobre o achado: 1) Despacho do Relator de 20/09/2011
Contratação direta antieconômica.	Pendente de Mérito. Não há ainda a apreciação das respostas das oitivas determinadas pelo Acórdão 2056/2012-TCU-Plenário (item 9.2.2). Outras deliberações sobre o achado: 1) Despacho do Relator de 20/09/2011

<i>Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.</i>	<i>Pendente de Mérito.</i> <i>Outras deliberações sobre o achado:</i> 1) <i>Despacho do Relator de 20/09/2011</i> 2) <i>Despacho do Relator de 21/10/2011</i>
<i>Adoção de metodologia e/ou de parâmetros econômicos inadequados para a definição da viabilidade econômico-financeira do empreendimento.</i>	<i>Pendente de Mérito. O achado está sendo tratado no processo apartado, TC 032.449/2011-9, constituído por determinação do Relator (Despacho de 20/09/2011). O processo está em fase de análise de oitiva.</i> <i>Outras deliberações sobre o achado:</i> 2) <i>Despacho do Relator de 13/03/2012 no TC 032.449/2011-1</i>
<i>Adiantamento de pagamentos.</i>	1) <i>Despacho do Relator de 20/09/2011 – constituir apartado (TC 032.449/2011-9)</i> 2) <i>Despacho do Relator de 13/03/2012 no TC 032.449/2011-1</i>
<i>Indício de evasão fiscal.</i>	1) <i>Despacho do Relator de 20/09/2011 – constituir apartado (TC 032.449/2011-9)</i> 2) <i>Despacho do Relator de 13/03/2012 no TC 032.449/2011-1</i>

36. Resumidamente, no Fiscobras de 2011, os principais achados referem-se a supostos critérios inadequados empregados na previsão de verba de chuva em alguns contratos, indícios de irregularidades no contrato 0800.0055153.09.2 (especialmente sobrepreço, no valor de R\$ 123.981.036,29) e possíveis desconformidades no termo de adiantamento de tarifas do Porto de Suape.

37. Com relação à verba de chuva, apontou-se o achado ‘critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido’ para os contratos 0800.0053453.09.2, 0800.0056431.10.2, 8500.0000058.09.2, 8500.0000070.10.2 e 8500.0000072.10.2 8500.0000080.10.2, os quais foram remetidos para o processo do Fiscobras de 2009, que já tratava do tema.

38. Sobre o termo de adiantamento de tarifa, o Relator determinou a formação de um apartado para tratar especificamente do assunto (TC 032.449/2011-9). O processo está em fase de análise de oitivas.

39. Quanto aos demais achados, estes permaneceram sendo tratados no processo original da auditoria (TC 007.318/2011-1) e também estão em fase de oitiva.

V. Fiscobras 2012 – TC 006.583/2012-1

40. No ano de 2012, o seguinte contrato foi objeto de procedimento de auditoria com apontamento de achado:

Tabela 14 – Fiscobras 2012 - Contratos

Número do Contrato	Objeto
0800.0033808.07.2	Auditado também em 2008 – Vide descrição na Tabela 2

41. A tabela a seguir correlaciona o contrato acima listado com o respectivo achado de auditoria apontado nessa fiscalização:

Tabela 15 – Fiscobras 2012 – Contratos x Achados de Auditoria

Número do Contrato	Achados
0800.0033808.07.2	Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.

42. Com relação a esses achados, houve os seguintes pronunciamentos do Tribunal ou do Relator, detalhados na tabela a seguir:

Tabela 16 – Fiscobras 2013 – Achados de Auditoria x Deliberações do Relator/TCU

Achados	Deliberações
Descumprimento de determinação exarada pelo TCU	Já existe Mérito. Foi expedida recomendação à Petrobras para aprimorar seus procedimentos administrativos internos de modo a possibilitar o acompanhamento e atendimento tempestivo das determinações exaradas pelo TCU (Acórdão 1780/2012-TCU-Plenário – item 9.1)

43. Resumidamente, o Fiscobras 2012 tratou de achados de anos anteriores. Encontra-se arquivado.

VI. Fiscobras 2013 – TC 006.285/2013-9

44. No ano de 2013, os seguintes contratos foram objeto de procedimento de auditoria com apontamento de achados:

Tabela 17 – Fiscobras 2013 - Contratos

Número do Contrato	Objeto
0800.0053456.09-2	Auditado também em 2010 – Vide descrição na Tabela 08
0800.0053457.09.2	Auditado também em 2010 – Vide descrição na Tabela 08
0800.0055148.09-2	Auditado também em 2010 – Vide descrição na Tabela 08
0800.0057000.10-2	Auditado também em 2010 – Vide descrição na Tabela 08

45. A tabela a seguir correlaciona os contratos acima listados com os respectivos achados de auditoria apontados nessa fiscalização:

Tabela 18 – Fiscobras 2013 – Contratos x Achados de Auditoria

Número do Contrato	Achados
0800.0053456.09-2 0800.0055148.09-2	Projeto básico deficiente ou desatualizado.
0800.0053457.09.2	Projeto básico deficiente ou desatualizado. Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.
0800.0057000.10-2	Projeto básico deficiente ou desatualizado. Inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra.

46. Com relação a esses achados, houve os seguintes pronunciamentos do Tribunal ou do Relator, detalhados na tabela a seguir:

Tabela 19 – Fiscobras 2013 – Achados de Auditoria x Deliberações do Relator/TCU

Achados	Deliberações
Projeto básico ou deficiente ou desatualizado	Pendente de Mérito. O Acórdão 1771/2013-TCU-Plenário (itens 9.2.1 e 9.8) determinou oitiva e constituição de apartado (TC 022.250/2013-1) para apurar a existência de irregularidades na execução do contrato de terraplenagem da Refinaria do Nordeste, avaliando a suposta relação entre as eventuais falhas no referido ajuste e as deficiências identificadas nos projetos básicos dos contratos quanto à caracterização do solo e à definição da solução de fundação.
Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.	Pendente de Mérito. O Acórdão 1771/2013-TCU-Plenário (item 9.1) assinou prazo para entrega das Solicitações de Alteração de Escopo (SAE) e Solicitações de Modificação de Projeto (SMP) e demais pleitos efetuados pela contratada que tenham recebido parecer de aprovação pelo gestor do contrato 0800.0053457.09-2. A Petrobras já encaminhou documentação em resposta a esse Acórdão, porém ela ainda não foi analisada pelo TCU para avaliar o cumprimento do item 9.1 da referida deliberação.
Inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra.	Pendente de Mérito. O Acórdão 1771/2013-TCU-Plenário (item 9.8) determinou oitiva e constituição de apartado (TC 022.250/2013-1), nos mesmos termos do achado 'Projeto básico deficiente ou desatualizado'.

47. Resumidamente, no Fiscobras 2013 os principais achados foram: deficiência de projetos e atraso na execução de obras. Com relação ao primeiro, verificou-se a existência de erros na caracterização do solo dos contratos 0800.0053456.09-2, 0800.0053457.09-2, 0800.0055148.09-2 e 0800.0057000.10-2, o que provocou um aumento de cerca de R\$ 210 milhões nos contratos dessas unidades. Também se constataram imprecisões no cálculo da quantidade de estruturas metálicas nos contratos da UDA e UHDT, que causaram um acréscimo de R\$ 116 milhões nesses contratos.

48. O segundo achado refere-se ao atraso na execução das obras das tubovias (0800.0057000.10-2), que também ocasionou aumento do valor contratual, nesse caso, no valor de R\$ 510 milhões, relativos aos serviços adicionais para aceleração do cronograma e ao consequente incremento dos custos diretos e indiretos para execução da obra. A Petrobras foi ouvida para se manifestar sobre esses apontamentos, e seus argumentos ainda estão em fase de análise.

49. O Acórdão 1771/2013-TCU-Plenário determinou constituição de apartado para tratar das questões conexas às falhas de estudos de solos (e suas interfaces com o contrato de terraplenagem) e dos atrasos nos contratos de tubovias (TC 022.250/2013-1). O processo original (TC 006.285/2013-9) ficou somente para tratar das questões relativas às falhas de projeto de estruturas metálicas.

**VII. Fiscobras 2014 – TC 006.982/2014-0**

50. Auditoria encontra-se em andamento, sem relatório ainda concluído.

VIII. Auditoria Destinada a Apurar a Evolução nos Custos Globais da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) – TC 044.802/2012-9

51. Em síntese, trata-se de levantamento realizado com o objetivo de obter informações sobre a evolução dos custos de implantação da Rnest. Constatou-se que os custos estimados de implantação aumentaram mais de 9 vezes em relação ao valor inicial (US\$ 2,3 para US\$ 20,1 bilhões). Os principais motivos dessa subida de preços seriam o não cumprimento integral da sistemática de aprovação de projetos e falhas no acompanhamento físico e financeiro dos contratos. Outros pontos alegados pela Petrobras foram, dentre outros, a variação cambial, o aumento da capacidade de refino e outras alterações no escopo do projeto.

CONCLUSÃO

52. Para atender à solicitação do Deputado Rubens Bueno, convertida na Solicitação de Informação ao TCU – SIT nº 53 de 2014 da Mesa Diretora da Câmara, a qual requer informações ao TCU sobre os contratos relativos à implantação da Refinaria Abreu e Lima, no estado de Pernambuco, propõe-se o encaminhamento à Câmara dos Deputados de ofício, contendo as informações trazidas no corpo (tópico ‘EXAME TÉCNICO’) desta instrução.

53. Para tanto, tendo em vista que a presente solicitação refere-se a processos com diferentes relatorias, nos termos do caput do art. 13 da Resolução-TCU nº 215/2008, propõe-se que, antes do envio do ofício, o Relator destes autos, o Exmo. Ministro José Jorge, informe aos demais relatores (Exmos. Ministros Raimundo Carreiro, Benjamin Zymler) e ao Exmo. Ministro Presidente do TCU acerca da presente solicitação e requirite-lhes autorização para o envio dessas informações.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

54. Considerando que os requisitos de admissibilidade desta solicitação foram atendidos, em especial o previsto no art. 4º, inciso I, da Resolução nº 215/2008-TCU;

55. Considerando que o envio das informações mencionadas nos tópicos anteriores à Câmara dos Deputados implica o atendimento integral ao Ofício nº 917/201/SGM/P, de 21/05/2014, do Presidente da Câmara, Exmo. Sr. Henrique Eduardo Alves, por meio do qual foi transmitida o requerimento do Deputado Rubens Bueno, convertido na Solicitação de Informação ao TCU – SIT nº 53 de 2014 da Mesa Diretora da Câmara;

56. Considerando que, em cumprimento ao disposto no art. 17, §2º, c/c art. 14, inciso IV, ambos da Resolução nº 215/2008-TCU, a integralidade do atendimento deve ser declarada no acórdão que vier a ser proferido e o processo, arquivado;

57. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo o seguinte encaminhamento:

a) conhecer da presente solicitação oriunda da Câmara dos Deputados;

b) nos termos do caput do art. 13 da Resolução-TCU nº 215/2008, informar sobre a presente solicitação ao Exmº Ministro Raimundo Carreiro, em virtude do TC 008.472/2008-3, ao Exmº Ministro Benjamin Zymler, em virtude dos TCs 009.758/2009-3, 009.830/2010-3, 007.318/2011-1, 006.285/2013-9, 006.982/2014-0, e ao Exmº Ministro Presidente, em virtude dos TCs 006.583/2012-1



e 044.802/2012-9, para requisitar-lhes autorização para o envio de informações relativas aos referidos processos;

b) enviar à Câmara dos Deputados ofício, contendo as informações trazidas no corpo desta instrução (tópico EXAME TÉCNICO);

c) declarar, nos termos inciso IV do art. 14 da Resolução-TCU nº 215/2008, que as providências descritas nos itens anteriores implicam o atendimento integral à solicitação da Sr. Deputado Rubens Bueno, encaminhada pelo Presidente da Câmara, por meio do Ofício nº 917/201/SGM/P, de 21/05/2014;

d) arquivar o processo.”

3. Dado prosseguimento ao feito, foram os autos remetidos aos gabinetes das autoridades competentes, que autorizaram o envio das informações solicitadas ao Tribunal.

É o relatório.

VOTO

Trago, à apreciação do Plenário, Solicitação do Congresso Nacional, submetida ao Tribunal pelo Exmo. Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados.

2. De acordo com o expediente constante à peça 1, a Câmara dos Deputados, por intermédio da Solicitação de Informações nº 53, de 2014, solicita ao Tribunal informações “sobre os contratos relativos à implantação da Refinaria Abreu e Lima, no Estado de Pernambuco”.

3. Inicialmente, conheço da presente Solicitação, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie, nos termos dos artigos 71, inciso VII, da Constituição Federal, 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, e 232, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

4. Passando às informações requisitadas, destaco que essas foram consolidadas pela unidade técnica, consoante se observa no Relatório que acompanha este Voto. Consoante constatado pela SecobEnergia foram identificados dados relativos a processos encerrados e a processos em aberto.

5. Em decorrência de existirem informações extraídas de processos encerrados, fez-se necessária a remessa desses autos à presidência do TCU, para que fosse autorizado o fornecimento das informações demandadas.

6. No concernente aos demais processos, observou-se que possuem relatorias distintas, motivo pelo qual se fez necessário, preliminarmente, o envio de comunicação aos respectivos relatores para que fosse autorizado o fornecimento das informações identificadas pela unidade técnica.

7. A presidência deste Tribunal e os relatores dos processos em aberto autorizaram o fornecimento das informações identificadas pela SecobEnergia.

8. Assim, retornando os autos ao meu Gabinete, manifesto minha anuência com as propostas de encaminhamento oferecidas pela unidade técnica, devendo a solicitação ser considerada integralmente atendida, na forma estabelecida na Resolução-TCU 215/2008.

Em face do exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário



ACÓRDÃO Nº 2396/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.751/2014-0.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Câmara dos Deputados.
4. Órgão: Ministério de Minas e Energia.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos (SecobEnerg).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional, enviada ao Tribunal pelo Exmo. Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados.

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 71, inciso VII, da Constituição Federal, 38, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e 232, inciso III, do RITCU, assim como nos artigos 3º, inciso II, e 4º, inciso I, "a", da Resolução TCU 215, de 20 de agosto de 2008;

9.2. encaminhar, por intermédio da Presidência do TCU, à presidência da Câmara dos Deputados, cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamenta;

9.3. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional, submetida ao Tribunal pelo Exmo. Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 14, incisos IV, da Resolução-TCU nº 215/2008; e

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2396-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 015.620/2011-5

Natureza: Embargos de Declaração

Entidade: Universidade Federal de Roraima

Interessada: Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral Federal

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral Federal, representando a Universidade Federal de Roraima, face o Acórdão n.º 1679/2012-P, que



apreciou auditoria realizada na referida universidade, para verificar a existência de acumulação indevida de cargos, ocasião em que decidiu:

“9.1 determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, à Universidade Federal de Roraima que:

9.1.1 adote, no prazo de noventa dias, com fundamento no art. 133 da Lei 8.112, de 1990, providências com vistas à regularização das acumulações indevidas referentes:

9.1.1.1 aos servidores relacionados nos subitens 3.1 e 3.3 do relatório da equipe de auditoria deste Tribunal, tendo em vista que foram detectados casos de acumulação de cargos inacumuláveis;

9.1.1.2 aos servidores relacionados nos subitens 3.2 e 3.3 do relatório da equipe de auditoria deste Tribunal, tendo em vista que foram detectados casos de acumulações de cargos com jornadas incompatíveis;

9.1.1.3 aos servidores relacionados no subitem 3.6 do relatório da equipe de auditoria deste Tribunal, com vistas à regularização das infrações ao regime de dedicação exclusiva;

9.1.1.4 ao servidor indicado no subitem 3.4 do relatório da equipe de auditoria deste Tribunal, tendo em vista a detecção de jornadas incompatíveis e a atuação em atividade de administração de empresa privada;

9.1.2 verifique, para os servidores que possuem jornada total semanal superior a 60 (sessenta) horas semanais, relacionados nos subitens 3.2 e 3.4 do relatório da equipe de auditoria deste Tribunal, a compatibilidade de horários e se não há prejuízo às atividades exercidas em cada um dos cargos acumulados pelos servidores, aplicando, ainda, se cabível, o previsto no art. 133 da Lei nº 8.112/1990;

9.1.2.1 na hipótese de se concluir pela licitude da acumulação, fundamentar a decisão, anexando no respectivo processo a competente documentação comprobatória e indicando expressamente o responsável pela medida adotada;

9.1.3 informe à Secex/RR, no prazo de noventa dias, contados a partir da ciência deste Acórdão, as medidas adotadas com relação às determinações supra e os respectivos resultados obtidos;

9.2 recomendar à Universidade Federal de Roraima que estabeleça rotinas periódicas de verificação com vistas a evitar situações de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

9.3 dar ciência à Universidade Federal de Roraima das seguintes ocorrências, cuja reincidência injustificada poderá dar ensejo à imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por este Corte de Contas:

9.3.1. não adoção do controle eletrônico de ponto, conforme previsto no artigo 1º e parágrafo 1º do Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996;

9.3.2 ausência de controle diário da folha de ponto dos servidores técnico-administrativos e docentes não envolvidos com magistério superior, em descumprimento ao § 1º c/c § 7º, do artigo 6, do Decreto 1.590, de 10 de agosto de 1995;

9.4 determinar a constituição de apartado, com a documentação pertinente, referente ao acúmulo de aposentadorias pelo Sr. José Figueiredo Filho, provenientes dos cargos de Programador



de Educação para o Trabalho, exercido na UFRR; e Administrador, exercido no ex-Território de Roraima, e encaminhá-lo à Sefip para análise;

9.5 encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Universidade Federal de Roraima;

9.6 determinar a Secex/RR que monitore o cumprimento do subitem 9.1 supra; e

9.7 arquivar o presente processo.”

2. Alega a embargante que (peça 35):

“(…)

I - PRELIMINARMENTE

Impende destacar que perpassa por todos os argumentos do presente embargo de declaração a preocupação em garantir a segurança jurídica da decisão da Reitoria da Universidade Federal de Roraima quanto à necessidade ou não de adoção do controle eletrônico de ponto para os professores do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT), uma vez que o parágrafo 7º, do artigo 6º do Decreto nº 1.590, de 1995, dispensa do controle de frequência, dentre outros, o professor da carreira de magistério superior.

1- DOS FATOS

O acórdão 1679/2012-Plenário, que trata do acúmulo ilegal de cargos públicos pelos servidores da Universidade Federal de Roraima, recomenda tanto que sejam adotadas providências para apuração das incompatibilidades apontadas pelo acórdão, quanto que se estabeleçam rotinas periódicas de verificação, com vistas a evitar novas situações de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas. Para tanto, o referido acórdão determina a adoção de ponto eletrônico, observando-se o disposto pelo no artigo 1º e parágrafo 1º, do Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996, que instituiu a obrigatoriedade do controle eletrônico de ponto para registrar a assiduidade e a pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (art. 1º).

Contudo, o referido decreto libera alguns servidores do controle de ponto eletrônico, como os servidores estudantes, cujo controle far-se-á mediante folha de ponto (art. 2º), e os ocupantes de cargos de natureza especial; do grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS, iguais ou superiores ao nível 4; de Direção - CD, hierarquicamente iguais ou superiores a DAS 4 ou CD 3; de Pesquisador e Tecnologista do Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia; e de Professor da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (§ 7º do art. 6º).

Neste contexto, surge a dúvida quanto à equiparação ou não dos professores de EBTT aos professores da carreira de magistério superior, também os desobrigando do controle eletrônico de ponto.

Não tendo o acórdão sido conclusivo quanto ao objeto da dúvida, apresentamos este embargo de declaração.”

.....
.....

Com base, assim, nessa novel realidade normativa, tem-se razão jurídica forte para o entendimento de se reconhecer aos docentes do EBTT o mesmo tratamento dispensado aos docentes



do Magistério Superior, no que tange à dispensa do controle de frequência. Ou, por outras palavras: dadas as convergências normativas havidas, parece não subsistirem razões jurídicas a legitimar o discrimen normativo com relação à dispensa de controle de frequência. Trata-se não da extensão de um privilégio, mas de medida que se justifica pela natureza das atribuições desempenhadas (ensino, pesquisa, extensão e gestão) seja pelos docentes do Magistério Superior, seja pelos docentes do EBTT. Trata-se, ademais, da correção de uma contradição interna à nova carreira criada (Magistério Federal).

Doutra parte, um tal reconhecimento não significa ausência de controle. Muito pelo contrário: as atividades desempenhadas, inerentes aos cargos (ensino, pesquisa, extensão, gestão). assim como as respectivas cargas horárias, devem ser devidamente aferidas - obviamente que por meio de controles adaptados à nova realidade normativa.

Diante de todo o exposto, conclui-se no sentido da existência de razões jurídicas suficientes para que se dê tratamento igual aos docentes do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico - EBTT, relativamente aos docentes do Magistério Superior, no que tange à dispensa do controle de frequência. Ou seja, no sentido de se reconhecer aos docentes do EBTT a dispensa do controle de frequência, na esteira de idêntico reconhecimento já anteriormente deferido aos docentes do Magistério Superior, destacando-se, contudo, que tal dispensa não afasta a possibilidade da instituição de controles necessários. mas adequados à verificação da realização das respectivas atividades e respectivas cargas horárias, segundo os ditames da nova conformação normativo-institucional existente.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, é que se opõem os presentes embargos de declaração, visando a elucidação da existência ou não de obrigatoriedade do controle eletrônico de ponto aos docentes do EBTT, de modo a esparcar eventuais dúvidas que possam surgir quando do atendimento das determinações contidas no Acórdão 1679/2012-Plenário.”.

É o Relatório.

VOTO

Os presentes Embargos de Declaração não devem ser conhecidos ante o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, § 1º, da Lei nº 8.443/1992, uma vez que intempestivos (deliberação de julho de 2012 e embargos de julho de 2014). Ademais, não há invocação dos pressupostos específicos para a espécie - omissão, contradição e/ou obscuridade no *decisum* embargado.

2. Sobressai da peça da embargante seu desejo de que este Tribunal se manifeste sobre assunto de interesse da universidade, sobre o qual pairam dúvidas, a saber, existência ou não de obrigatoriedade do controle eletrônico de ponto aos docentes de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico – EBTT. Segundo a embargante, “*surge a dúvida quanto à equiparação ou não dos professores de EBTT aos professores da carreira de magistério superior, também os desobrigando do controle eletrônico de ponto*”. Tal assunto não encontra fórum adequado neste momento processual.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



ACÓRDÃO Nº 2397/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.620/2011-5.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)
3. Interessada: Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral Federal
4. Entidade: Universidade Federal de Roraima.
5. Relator: Ministro José Jorge
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral Federal, representando a Universidade Federal de Roraima, face o Acórdão n.º 1679/2012-P, que apreciou auditoria realizada na referida universidade, para verificar a existência de acumulação indevida de cargos,

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

9.1 não conhecer, com fulcro no art. 34, § 1º da Lei nº 8.443/92, dos Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral Federal, face o Acórdão n.º 1679/2012-P; e

9.2 dar ciência desta deliberação à interessada.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2397-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 026.283/2011-5

Natureza: Pedido de Reexame.

Entidades: Município de Belford Roxo - RJ; Município de Duque de Caxias - RJ; Município de Itaguaí - RJ; Município de Magé - RJ; Município de Nilópolis - RJ; Município de Niterói - RJ; Município de Nova Iguaçu - RJ; Município de Rio de Janeiro - RJ; Município de São Gonçalo - RJ; Município de São João de Meriti - RJ; Estado do Rio de Janeiro

Recorrentes: Danilo Gomes (329.647.307-68); Josemar Freire dos Santos (309.555.647-00); Maria Celia Vasconcellos Pucu (799.957.567-49); Sergio Luiz Cortes da Silveira (817.161.767-00).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: PEDIDOS DE REEXAME. RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO REALIZADA NA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO E EM VÁRIOS MUNICÍPIOS DO ESTADO. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA UTILIZAÇÃO EM VIGILÂNCIA EM SAÚDE. IRREGULARIDADES DIVERSAS. APLICAÇÃO DE MULTAS. CONHECIMENTO DOS RECURSOS. PROVIMENTO PARCIAL A ALGUNS RECORRENTES PARA ADEQUAR A DOSIMETRIA DA PENA. PROVIMENTO INTEGRAL A UM DOS RECORRENTES. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO VÁLIDA. NULIDADE DA



DELIBERAÇÃO EM RELAÇÃO A SUA PESSOA. RESTITUIÇÃO À RELATORA A QUO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur, a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro – Secex/RJ, no período de 8/8/2011 a 24/11/2011, com o objetivo de analisar a legalidade da aplicação de recursos federais repassados ao Estado do Rio de Janeiro e aos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro/RJ, no período de 1/1/2010 a 24/11/2011, para utilização em Vigilância em Saúde, que alcançaram o montante de R\$ 220.809.615,84.

HISTÓRICO

2. Listam-se abaixo os achados da auditoria, conforme excerto extraído do voto condutor da decisão recorrida – Acórdão 518/2013 – TCU – Plenário (peça 265, p. 1):

4. Como resultado dos trabalhos, a equipe da Secex-RJ apontou os seguintes achados de auditoria referentes aos recursos financeiros relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde repassados pela União:

4.1. utilização de recursos no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes a Vigilância em Saúde;

4.2. existência de elevados saldos sem destinação nas contas receptoras dos recursos;

4.3. existência de mais de uma conta receptora dos recursos;

4.4. transferência dos recursos das contas receptoras para outras contas não específicas;

4.5. falta de correlação entre pagamentos realizados e as ações de Vigilância em Saúde executadas;

4.6. utilização de Programa de Trabalho não relacionado a ações de Vigilância em Saúde para empenho de despesas com Vigilância em Saúde;

4.7. falta de elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS);

4.8. falta de definição, na Programação Anual de Saúde (PAS), dos recursos orçamentários necessários à execução das ações e ao cumprimento das metas ali estabelecidas;

4.9. ausência, no Relatório Anual de Gestão (RAG) de 2010, de elementos constitutivos previstos no art. 6º da Portaria GM/MS 3.176/2008 e no art. 4º da Portaria GM/MS 2.332/2006;

4.10. falta de aprovação do Relatório Anual de Gestão (RAG) de 2010 pelo respectivo Conselho de Saúde.

3. Após saneamento dos autos, o Tribunal deliberou sobre a referida representação. Nessa linha, reproduz-se a seguir o Acórdão 518/2013 – TCU – Plenário (peça 264):

9.1. considerar revéis os Srs. Márcio Panisset e Daniel da Silva Júnior, nos termos do §3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992;

9.2. acolher as razões de justificativa dos Srs. Gustavo de Souza Rodrigues e Iranildo Campos;

9.3. *rejeitar as razões de justificativa dos Srs. Raymond Jabra Jacoub, Euclides Bueno Neto, Alkamir Issa e Carlos José Guimarães Graça e da Sr^a Stela Mary da Silva Vidal;*

9.4. *rejeitar, parcialmente, as razões de justificativa dos Srs. Danilo Gomes, Sergio Luiz Cortes da Silveira, Hans Fernando Rocha Dohmann, Maria Célia Vasconcellos Pucu, Omar Luis Rocha da Silva, Iranildo Campos Júnior, Marcos Oliveira de Sousa e Josemar Freire dos Santos;*

9.5. *aplicar, individualmente, com fulcro no inciso II, do art. 58, da Lei 8.443/1992, multa aos responsáveis abaixo indicados, fixando-lhes, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das respectivas importâncias aos cofres do Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo estipulado:*

Responsável	Valor da Multa (R\$)
Danilo Gomes	20.000,00
Hans Fernando Rocha Dohmann	25.000,00
Maria Célia Vasconcelos Pucu	15.000,00
Josemar Freire dos Santos	20.000,00
Márcio Panisset	5.000,00
Daniel da Silva Júnior	20.000,00
Sergio Luiz Cortes da Silveira	10.000,00

9.6. *autorizar a cobrança judicial dos valores acima, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;*

9.7. *autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;*

9.7.1. *fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;*

9.7.2. *alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, c/c o § 2º do art. 217 do Regimento Interno;*

9.8. *determinar ao Fundo Nacional de Saúde – FNS:*

9.8.1. *a adoção de medidas, no prazo de 60 (sessenta) dias, visando à:*

9.8.1.1. *devolução da diferença entre os valores atualizados que deveriam ter sido restituídos à conta específica da Vigilância em Saúde e os valores nominais que foram recolhidos, referentes a pagamentos não vinculados ao bloco financeiro Vigilância em Saúde, ocorridos nos exercícios de 2010 e 2011, nas secretarias municipais de saúde de Duque de Caxias, Belford Roxo, Nova Iguaçu e São Gonçalo;*

9.8.1.2. *devolução do valor de R\$ 870.000,00 (oitocentos e setenta mil reais), atualizado monetariamente, à conta específica da Vigilância em Saúde, irregularmente empregado para pagamento, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 2010, da folha de pessoal da secretaria municipal de saúde de Belford Roxo relativa a servidores que não desempenham funções relacionadas a serviços de Vigilância em Saúde;*



9.8.1.3. devolução do valor de R\$ 126.292,86 (cento e vinte e seis mil, duzentos e noventa e dois reais e oitenta e seis centavos), atualizado monetariamente, à conta específica da Vigilância em Saúde, irregularmente empregado para pagamentos, nos meses de março e dezembro de 2010 e abril, maio, junho e agosto de 2011, relacionados à manutenção de veículos da secretaria municipal de saúde de Nova Iguaçu que não são utilizados em ações de Vigilância em Saúde;

9.8.2. a realização de levantamento junto às secretarias municipais de saúde de Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São Gonçalo e do Rio de Janeiro e à Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, a fim de apurar a existência de elevados saldos sem destinação nas contas receptoras dos recursos da Vigilância em Saúde durante os exercícios de 2012 e 2013, informando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas para que os aludidos recursos sejam devidamente aplicados em ações de Vigilância em Saúde;

9.8.3. a regularização da situação de existência de mais de uma conta receptora dos recursos federais repassados para utilização em Vigilância em Saúde, o que afronta o art. 42 da Portaria GM/MS 3.252/2009 e o art. 5º da Portaria GM/MS 204/2007, verificada nas Secretarias Municipais de Saúde de Duque de Caxias, do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Nova Iguaçu e São Gonçalo e na Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro;

9.8.4. a adoção de medidas junto a todas as Secretarias de Saúde auditadas neste processo, a fim de que seja cumprida a obrigação de elaboração da Programação Anual de Saúde – PAS e do Relatório Anual de Gestão – RAG, com todos os elementos constitutivos exigidos, respectivamente, pelo §1º do art. 3º da Portaria GM/MS 3.332/2006 e pelo art. 6º da Portaria GM/MS 3.176/2008, em especial, a definição dos recursos orçamentários que darão suporte às ações em Vigilância em Saúde;

9.9. dar ciência a cada uma das Secretarias de Saúde abaixo indicadas das irregularidades apuradas por este Tribunal a fim de coibir práticas futuras de mesma natureza:

9.9.1. Secretaria Municipal de Saúde de Duque de Caxias – RJ:

9.9.1.1. utilização de recursos financeiros repassados pela União, relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde, no pagamento de despesas que não estão relacionadas a ações inerentes ao bloco, o que afronta o art. 42 da Portaria GM/MS 3.252/2009, bem como o art. 6º, caput e §2º, da Portaria GM/MS 204/2007;

9.9.1.2. existência de saldos bancários elevados nas contas receptoras dos recursos relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde, durante os exercícios de 2010 e 2011, sem utilização em ações inerentes ao bloco, demonstrando ineficiência na gestão dos recursos federais repassados, o que afronta o art. 37, caput, da Constituição Federal;

9.9.1.3. empenho de despesas com Vigilância em Saúde em programa de trabalho não relacionado a ações de Vigilância em Saúde, o que afronta o art. 63 da Lei 4.320/1964 e o art. 34 da Portaria GM/MS 204/2007;

9.9.1.4. falta de definição, nas Programações Anuais de Saúde – PAS relativas aos exercícios de 2010 e 2011, dos recursos orçamentários necessários ao seu cumprimento, o que afronta o art. 3º, § 1º, inciso IV, da Portaria GM/MS 3.332/2006;

9.9.2. Secretaria Municipal de Saúde de Nilópolis – RJ:

9.9.2.1. falta de definição, nas Programações Anuais de Saúde – PAS relativas aos exercícios de 2010 e 2011, dos recursos orçamentários necessários ao seu cumprimento, o que afronta o art. 3º, § 1º, inciso IV, da Portaria GM/MS 3.332/2006;

9.9.2.2. ausência, no Relatório Anual de Gestão – RAG do exercício de 2010, da análise da execução das ações e metas anuais de Vigilância em Saúde, com detalhamento dos respectivos



recursos orçamentários previstos e executados para cada ação e/ou meta, o que afronta o art. 6º da Portaria GM/MS 3.176/2008 e o art. 4º da Portaria GM/MS 2.332/2006;

9.9.3. Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro – RJ:

9.9.3.1. existência de saldos bancários elevados nas contas receptoras dos recursos relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde, durante os exercícios de 2010 e 2011, sem utilização em ações inerentes ao bloco, demonstrando ineficiência na gestão dos recursos federais repassados, o que afronta o art. 37, caput, da Constituição Federal;

9.9.3.2. falta de definição, na Programação Anual de Saúde – PAS do exercício de 2011, dos recursos orçamentários necessários ao seu cumprimento, o que afronta o art. 3º, § 1º, inciso IV, da Portaria GM/MS 3.332/2006;

9.9.4. Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro – RJ:

9.9.4.1. existência de saldos bancários elevados nas contas receptoras dos recursos relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde, durante os exercícios de 2010 e 2011, sem utilização em ações inerentes ao bloco, demonstrando ineficiência na gestão dos recursos federais repassados, o que afronta o art. 37, caput, da Constituição Federal;

9.9.4.2. transferências, das contas receptoras para outras contas não específicas, dos recursos federais repassados para utilização em Vigilância em Saúde, o que afronta o art. 42 da Portaria GM/MS 3.252/2009 e o art. 5º da Portaria GM/MS 204/2007;

9.9.4.3. falta de correlação entre pagamentos de despesas realizados com recursos do Bloco de Vigilância em Saúde e as ações de Vigilância em Saúde executadas, conforme observado nos processos 09/004992/09 e 09/004991/09, o que afronta o art. 63 da Lei 4.320/1964, os arts. 23 e 42 da Portaria GM/MS 3.252/2009 e o art. 6º, caput e §2º, da Portaria GM/MS 204/2007;

9.9.4.4. empenho de despesas com Vigilância em Saúde em programa de trabalho não relacionado a ações de Vigilância em Saúde, o que afronta o art. 63 da Lei 4.320/1964 e o art. 34 da Portaria GM/MS 204/2007;

9.9.4.5. falta de elaboração das Programações Anuais de Saúde – PAS dos exercícios de 2010 e 2011, o que afronta o art. 2º, caput e § 2º, da Portaria 3.176/2008; o art. 1º, parágrafo único, inciso II, o art. 6º da Portaria 2.751/2009; e os arts. 1º e 3º da Portaria 3.332/2006;

9.9.5. Secretaria Municipal de Saúde de Belford Roxo – RJ:

9.9.5.1. utilização de recursos financeiros repassados pela União, relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde, no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes ao bloco, o que afronta o art. 42 da Portaria GM/MS 3.252/2009 e o art. 6º, caput e §2º, da Portaria GM/MS 204/2007;

9.9.5.2. transferências, das contas receptoras para outras contas não específicas, dos recursos federais repassados para utilização em Vigilância em Saúde, o que afronta o art. 42 da Portaria GM/MS 3.252/2009 e o art. 5º da Portaria GM/MS 204/2007;

9.9.5.3. falta de definição, na Programação Anual de Saúde – PAS de 2010, dos recursos orçamentários necessários ao seu cumprimento, o que afronta o art. 3º, § 1º, inciso IV, da Portaria GM/MS 3.332/2006;

9.9.5.4. ausência, no Relatório Anual de Gestão – RAG de 2010, da análise da execução das ações e metas anuais de Vigilância em Saúde, com detalhamento dos respectivos recursos orçamentários previstos e executados para cada ação e/ou meta, o que afronta o art. 6º da Portaria GM/MS 3.176/2008 e o art. 4º da Portaria GM/MS 2.332/2006;



9.9.6. Secretaria Municipal de Saúde de São João de Meriti – RJ:

9.9.6.1. ausência, no Relatório Anual de Gestão – RAG de 2010, da análise da execução das ações e metas anuais de Vigilância em Saúde, com detalhamento dos respectivos recursos orçamentários previstos e executados para cada ação e/ou meta, o que afronta o art. 6º da Portaria GM/MS 3.176/2008 e o art. 4º da Portaria GM/MS 2.332/2006;

9.9.7. Secretaria Municipal de Saúde de Niterói – RJ:

9.9.7.1. falta de elaboração da Programação Anual de Saúde – PAS de 2011, o que afronta o art. 2º, caput e § 2º, da Portaria 3.176/2008; o art. 1º, parágrafo único, inciso II, e o art. 6º da Portaria 2.751/2009 e os arts. 1º e 3º da Portaria 3.332/2006;

9.9.7.2. ausência, no Relatório Anual de Gestão – RAG de 2010, da análise da execução das ações e metas anuais de Vigilância em Saúde, com detalhamento dos respectivos recursos orçamentários previstos e executados para cada ação e/ou meta, o que afronta o art. 6º da Portaria GM/MS 3.176/2008 e o art. 4º da Portaria GM/MS 2.332/2006;

9.9.8. Secretaria Municipal de Saúde de Nova Iguaçu – RJ:

9.9.8.1. utilização de recursos financeiros repassados pela União, relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde, no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes ao bloco, o que afronta o art. 42 da Portaria GM/MS 3.252/2009 e o art. 6º, caput e §2º, da Portaria GM/MS 204/2007;

9.9.8.2. existência de saldos bancários elevados nas contas receptoras dos recursos relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde, durante 2010 e 2011, sem utilização em ações inerentes ao bloco, demonstrando ineficiência na gestão dos recursos federais repassados, o que afronta o art. 37, caput, da Constituição Federal;

9.9.8.3. falta de elaboração da Programação Anual de Saúde – PAS de 2011, o que afronta o art. 2º, caput e § 2º, da Portaria 3.176/2008; o art. 1º, parágrafo único, inciso II, e art. 6º da Portaria 2.751/2009; e nos arts. 1º e 3º da Portaria 3.332/2006;

9.9.8.4. ausência, no Relatório Anual de Gestão – RAG de 2010, da análise da execução das ações e metas anuais de Vigilância em Saúde, com detalhamento dos respectivos recursos orçamentários previstos e executados para cada ação e/ou meta, o que afronta o art. 6º da Portaria GM/MS 3.176/2008 e o art. 4º da Portaria GM/MS 2.332/2006;

9.9.9. Secretaria Municipal de Saúde de Magé – RJ:

9.9.9.1. falta de definição, na Programação Anual de Saúde – PAS de 2011, dos recursos orçamentários necessários a seu cumprimento, o que afronta o art. 3º, § 1º, inciso IV, da Portaria GM/MS 3.332/2006;

9.9.9.2. ausência, no Relatório Anual de Gestão – RAG de 2010, da análise da execução das ações e metas anuais de Vigilância em Saúde, com detalhamento dos respectivos recursos orçamentários previstos e executados para cada ação e/ou meta, o que afronta o art. 6º da Portaria GM/MS 3.176/2008 e o art. 4º da Portaria GM/MS 2.332/2006;

9.9.10. Secretaria Municipal de Saúde de São Gonçalo – RJ:

9.9.10.1. utilização de recursos financeiros repassados pela União, relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde, no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes ao bloco, o que afronta o art. 42 da Portaria GM/MS 3.252/2009 e o art. 6º, caput e §2º, da Portaria GM/MS 204/2007;



9.9.10.2. existência de saldos bancários elevados nas contas recebedoras dos recursos relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde, durante 2010 e 2011, sem utilização em ações inerentes ao bloco, demonstrando ineficiência na gestão dos recursos federais repassados, o que afronta o art. 37, caput, da Constituição Federal;

9.9.10.3. transferências, das contas recebedoras para outras contas não específicas, dos recursos federais repassados para utilização em Vigilância em Saúde, o que afronta o art. 42 da Portaria GM/MS 3.252/2009 e o art. 5º da Portaria GM/MS 204/2007;

9.9.10.4. ausência, no Relatório Anual de Gestão – RAG de 2010, da análise da execução das ações e metas anuais de Vigilância em Saúde, com detalhamento dos respectivos recursos orçamentários previstos e executados para cada ação e/ou meta, o que afronta o art. 6º da Portaria GM/MS 3.176/2008 e no art. 4º da Portaria GM/MS 2.332/2006;

9.9.11. Secretaria Municipal de Saúde de Itaguaí – RJ:

9.9.11.1. falta de definição, na Programação Anual de Saúde – PAS de 2010 e 2011, dos recursos orçamentários necessários ao seu cumprimento, o que afronta o art. 3º, § 1º, inciso IV, da Portaria GM/MS 3.332/2006;

9.10. determinar à Secex/RJ o monitoramento das determinações contidas no item 9.8;

9.11. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, às prefeituras municipais de Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, do Rio de Janeiro, São Gonçalo e São João de Meriti – todas no estado do Rio de Janeiro; à Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro; ao Governo do estado do Rio de Janeiro; ao Fundo Nacional de Saúde – FNS e ao Ministério da Saúde;

9.12. encaminhar o processo à Secex/RJ, via Segecex, para os fins previstos na Portaria-Segecex 27/2011.

4. Inconformados com o teor do decisum acima, os Srs. Danilo Gomes (peça 322), Josemar Freire dos Santos (peça 327), Sérgio Luiz Cortes da Silveira (peça 328) e Maria Célia Vasconcellos Pucu (peça 329) interuseram os presentes pedidos de reexame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 324 e 333-335), ratificados à peça 340 pelo Exmo. Ministro-Relator José Jorge, que concluiu pelo conhecimento dos recursos interpostos contra o Acórdão 518/2013 – TCU – Plenário, suspendendo os efeitos dos itens 9.5 e 9.6 do referido decisum.

EXAME TÉCNICO

Recorrente: Danilo Gomes (Secretário Municipal de Saúde de Duque de Caxias) – peça 322

Mérito

Argumentos

6. Inicialmente o recorrente discorre acerca da garantia constitucional à ampla defesa e ao contraditório para salvaguardar a cidadania e a dignidade da pessoa humana a fim de defender o seu direito de defesa no presente processo em sede recursal, mesmo não se tratando de processo de contas.

7. Coloca que a seu ver a penalidade de multa a ele cominada tem o caráter reparador, o que deve propiciar o contraditório na medida em que é passível de interpretações diversas. Explica que somente se manifestou nos autos quando ainda não havia qualquer decisão impondo-lhe multa.



8. Discorre acerca de sua condenação.

9. Afirma que relatório e voto condutores da decisão ora recorrida tratam de irregularidades e não ilegalidades, o que seria importante destacar, pois não houve prejuízo ao erário nem desassistência da população.

10. Explica que apesar de os recursos terem sido utilizados em outro bloco de ações, foram utilizados na saúde dentro da competência do SUS.

11. Quanto à utilização de recursos no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes à vigilância em saúde, o recorrente alega que na Portaria 204, de 29/1/2007, que regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, há um bloco específico para vigilância em saúde, mas nos demais blocos também é possível verificar ações específicas em vigilância.

12. Nesse sentido, afirma que o conceito de vigilância em saúde é amplo. Cita os art. 1º e 2º do Anexo da Portaria 3252/2009/MS/GM. Assim, a seu ver, todas as ações no campo da saúde podem ser consideradas como ações de vigilância em saúde.

13. A separação em blocos visa somente dimensionar os quantitativos a serem aplicados, pois a totalidade dos recursos não é suficiente para garantir a integralidade da atenção à população.

14. Pondera que o Ministério da Saúde entende que a aplicação de recursos de um bloco em outro é apenas uma impropriedade, que pode ser corrigida por meio do Termo de Ajuste Sanitário - TAS.

15. Acredita que o TAS, introduzido pela Portaria 204/2007/MS/SGM, alterado pela Portaria 768/2011/MS/GM, pode ser aplicado ao presente caso em concreto, pois não se trata de convênio bem como não houve infração à norma legal nem desvio de bens ou valores públicos, mas, sim, descumprimentos de normativos do Ministério da Saúde relativas à gestão do SUS. Contudo, a impropriedade foi restabelecida mediante a devolução dos recursos para conta específica da vigilância em saúde.

16. Ressalta que nenhuma ação deixou de ser executada, pois se utilizou de recursos do tesouro municipal, o que reforçaria, a seu ver, a tese de ausência de prejuízo ao erário.

Análise

17. Não assiste razão ao indigitado. Explica-se.

18. Inicialmente, cumpre esclarecer ao recorrente que o exercício do contraditório e da ampla defesa é possível por meio de recurso mesmo em caso de decisões proferidas em processos que tratam de relatório de auditoria. Note-se que o art. 48 da Lei orgânica prevê a possibilidade de interposição do pedido de reexame, espécie recursal adequada ao presente caso em concreto, tendo sido o presente recurso conhecido pelo Exmo. Ministro relator ante a sua tempestividade.

19. O recorrente fora apenado em decorrência das seguintes irregularidades extraídas do item 4 do voto condutor (peça 265, p. 1)

4.1. utilização de recursos no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes a Vigilância em Saúde;

4.2. existência de elevados saldos sem destinação nas contas receptoras dos recursos;

(...)

4.6. utilização de Programa de Trabalho não relacionado a ações de Vigilância em Saúde para empenho de despesas com Vigilância em Saúde;



(...)

4.8. falta de definição, na Programação Anual de Saúde (PAS), dos recursos orçamentários necessários à execução das ações e ao cumprimento das metas ali estabelecidas;

20. O relatório condutor da decisão vergastada assim analisou a irregularidade descrita no subitem 4.1 acima transcrito (peça 266, p. 2/3):

Análise

7. Consoante explanado no Relatório de Fiscalização (Peça 179, p. 10 e 14-15), a Secretaria Municipal de Saúde de Duque de Caxias utilizou recursos federais destinados ao financiamento das ações de Vigilância em Saúde no pagamento, nos meses de julho, agosto, setembro, outubro e novembro de 2010, bem como em abril de 2011, de despesas relacionadas a outros Blocos de Financiamento, no valor total de R\$ 11.378.319,96. Tais recursos utilizados indevidamente foram posteriormente devolvidos pela Prefeitura à conta da Vigilância em Saúde, sem qualquer atualização, conforme especificado na tabela exposta na Peça 42, p. 1-2.

8. Ressalte-se que o valor total dos recursos de Vigilância em Saúde utilizados indevidamente nos exercícios de 2010 e 2011 (R\$ 11.378.319,96) mostra-se superior à soma dos recursos federais repassados nesses dois exercícios, destinados a ações de Vigilância em Saúde (R\$ 8.353.697,89). Sobressai, nessa linha, o pagamento realizado em 06/04/2011 à Associação Marca, no montante de R\$ 5.000.000,00, feito indevidamente com recursos de Vigilância em Saúde. Esse valor utilizado em outro Bloco de financiamento da Saúde é superior ao total repassado pelo FNS para as ações do Bloco de Vigilância em Saúde durante todo o exercício de 2010 (R\$ 4.641.392,48). A devolução dos recursos se deu em três parcelas: R\$ 500.000,00 em 27/04/2011; R\$ 1.000.000,00 em 04/10/2011; e R\$ 3.500.000,00 em 20/10/2011 (este último, após a Equipe de Auditoria solicitar o respectivo processo de pagamento). Ou seja, durante seis meses o Bloco de Vigilância em Saúde se viu privado do montante de R\$ 4.500.000,00, que foi devolvido sem qualquer atualização.

9. Se considerarmos o total **de recursos da Vigilância em Saúde utilizados indevidamente para pagamentos à Associação Marca durante os exercícios de 2010 e 2011**, teremos R\$ 3.900.000,00 em 2010 e R\$ 5.000.000,00 em 2011, num total de R\$ 8.900.000,00, montante superior à soma dos recursos federais repassados, que atingiu R\$ 8.353.697,89. Ainda que tais recursos tenham sido devolvidos (sem atualização, frise-se) é de se estranhar o fato de haver valores tão elevados disponíveis na conta de Vigilância em Saúde. Observe-se que somente em um dia (06/04/2011) foram utilizados R\$ 5.000.000,00 para pagamentos de ações não inerentes ao Bloco.

10. Vale lembrar, quanto ao tema, que o art. 3º da Portaria GM/MS nº 204/2007 dispõe que os recursos federais destinados às ações e aos serviços de saúde serão organizados e transferidos na forma de blocos de financiamento, constituídos por componentes, conforme as especificidades de suas ações e dos serviços de saúde pactuados. Nessa esteira, o art. 4º da mencionada Portaria estabelece os seguintes blocos de financiamento:

I - Atenção Básica

II - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar;

III - Vigilância em Saúde;

IV - Assistência Farmacêutica;

V - Gestão do SUS;

VI - Investimentos na Rede de Serviços de Saúde;

11. Por seu turno, o art. 6º da epigrafada Norma dispõe que os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

Nessa mesma linha, o art. 42 da Portaria GM/MS nº 3252/2009, que aprovou as diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, veda a utilização dos recursos do Bloco de Vigilância em Saúde em outros fins não previstos naquela Portaria.

12. Desse modo, as alegações apresentadas pelo Secretário Municipal de Saúde de Duque de Caxias (Peça 219, p. 1-2), no sentido de que não houve prejuízo ao erário, uma vez que os processos pagos faziam parte das políticas do SUS, não merecem prosperar. As conclusões da Equipe de Auditoria apontam para a falta de eficiência na gestão dos recursos federais repassados para utilização em Vigilância em Saúde, bem como para a deficiência no planejamento e no controle do uso dos recursos. O fato é que os recursos financeiros do Bloco de Vigilância em Saúde repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Duque de Caxias não vêm sendo utilizados em ações de Vigilância em Saúde, mas em ações relativas a outros blocos. Isso se torna ainda mais preocupante quando se verifica que o Relatório Anual de Gestão (RAG) relativo ao exercício de 2010 elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde de Duque de Caxias aponta que diversas metas e ações relativas à Vigilância em Saúde não foram alcançadas e/ou realizadas, conforme exposto na Peça 102, p. 16-17, 25-27. Nessa esteira, vale transcrever parte do Relatório elaborado pela Comissão de Análise do RAG (Peça 102, p. 34-35):

A gestão continua fragmentada, quem licita e empenha é a Secretaria Municipal de Saúde, (...) quem liquida é a Secretaria Municipal de Fazenda. Apesar da Secretaria Municipal de Saúde ter se estruturado para uma gestão plena, cabendo ao Secretário Municipal de Saúde, através do Fundo Municipal de Saúde, fazer a indicação do recurso da fonte 03, verba SUS. Mesmo assim, não consegue aplicar todo o dinheiro disponibilizado. Uma das grandes questões cruciais é o não cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde para o ano de 2010, e tampouco as pactuações feitas por eles mesmos. Entendemos que não é por falta de recursos, e sim pela burocracia existente nos setores envolvidos para tal (...). Por conseguinte, nota-se a ineficiência na gestão dos recursos federais repassados para utilização em Vigilância em Saúde.

13. Pelo exposto, as razões de justificativa apresentadas pelo Responsável quanto ao item em comento devem ser rejeitadas. (grifos acrescidos)

21. Anui-se plenamente ao disposto acima. Os argumentos apresentados pelo recorrente são incapazes de afastar as irregularidades verificadas no sentido de utilização de recursos no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes a Vigilância em Saúde, como o pagamento à Associação Marca destacado no excerto acima.

22. Trata-se de irregularidade prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, ou seja:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

(...)

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

23. Assim não se trata de falha formal, mas sim de irregularidade passível de apenação em multa de acordo com a lei.

24. Quanto ao fato de os recursos terem sido devolvidos, o voto condutor assim dispôs (peça 265, p. 5):

22. A aplicação irregular dos recursos destinados a pagamentos não vinculados à Vigilância em Saúde não pode ser admitida em qualquer hipótese. As defesas apresentadas foram no sentido de

que não houve prejuízo ao erário, posto que, uma vez identificada tal situação, foi determinado o estorno e a devolução dos valores à conta da Vigilância em Saúde.

23. **A devolução dos recursos não tem força suficiente para apagar a irregularidade cometida.** Além disso, claro está que houve prejuízo, porque enquanto os recursos não retornaram à conta específica, esta ficou desprovida desses recursos para fins de aplicação na saúde. Por fim, a devolução dos recursos ocorreu sem quaisquer acréscimos legais.

24. **Destaco, de plano, a situação grave apurada na Secretaria Municipal de Saúde de Duque de Caxias, cujo valor total dos recursos do bloco Vigilância em Saúde utilizados indevidamente nos anos de 2010 e 2011 foi superior à soma dos recursos federais repassados nesses dois exercícios destinados ao referido bloco.** (grifos acrescentados)

25. Anui-se ao disposto acima.

26. O recorrente mediante sua argumentação apenas confirma o verificado pelo relatório de auditoria: ineficiência na gestão dos recursos públicos federais. Seus argumentos não foram capazes de superar a análise empreendida de forma clara e exaustiva pela decisão ora recorrida, devendo ser mantida a irregularidade.

27. No que tange ao TAS, a Portaria 204/2007 assim dispõe:

Art. 38. Fica estabelecido o Termo de Ajuste Sanitário – TAS como um instrumento formalizado entre os entes do Sistema Único de Saúde, no qual são constituídas obrigações para a correção de impropriedades no funcionamento do sistema, com o prazo de 60 (sessenta) dias para ser regulamentado.

Parágrafo único. Não será aplicável a utilização do TAS quando for comprovada a malversação de recursos.

28. Assim, o TAS somente poderá ser utilizado quando não há malversação dos recursos públicos. Entretanto, tal ocorreu no presente caso em concreto. Descabido, assim, o pedido do recorrente.

Argumentos

29. Quanto à existência de elevados saldos sem destinação nas contas receptoras dos recursos, afirma que tal fato demonstraria prudência do gestor, tendo em vista que as ações não deixaram de serem executadas no período. Tal fato se comprova pelos índices de saúde da população à época.

30. Coloca que na época a assistência (urgência e emergência) estava mais carente, o que demandou maiores investimentos em ações de vigilância epidemiológica, entre outras.

31. Explica que as ações de vigilância em saúde foram executadas com recursos municipais, por isso os elevados saldos no FNS, não havendo, assim, prejuízo ao erário.

32. Ressalta que a secretaria municipal de saúde não possui gestão descentralizada de recursos do SUS, pois os recursos do FNS são movimentados pela secretaria municipal de fazenda. Assim, qualquer processo licitatório demandava tempo significativo, pois o mesmo setor realizava as compras de toda a estrutura da Prefeitura, sem ser da competência do gestor da saúde modificar essa situação.

Análise

33. Não assiste razão ao indigitado. Explica-se.

34. Veja-se abaixo transcrita a conclusão da análise empreendida no relatório condutor sobre a questão da existência de elevados saldos sem destinação nas contas receptoras dos recursos (peça 266, p. 6):

23. Por todo o exposto, não cabe razão ao Responsável quando alega que os saldos em valores elevados foram devidos ao “respeito às normas de direito público que o obrigam a licitar a compra de insumos para realizar o objetivo da transferência de recursos federais, bem como a contratação de serviços”. Não é aceitável que nas contas de Vigilância em Saúde haja, em diversos meses, saldos superiores ao valor total dos repasses do FNS depositados nessas contas durante todo o exercício anterior. O que ocorreu, em verdade, foi a ineficiência na gestão dos recursos federais repassados, que, inclusive, foram indevidamente utilizados em ações não relacionadas à Vigilância em Saúde. Assim, as razões de justificativa apresentadas devem ser rejeitadas.

35. Importante ainda reproduzir análise contida no voto condutor que ressalta a gravidade da irregularidade verificada pela equipe de auditoria (peça 265, p. 6-8):

33. Tão grave quanto aplicar os recursos do bloco de financiamento Vigilância em Saúde para o pagamento de despesas a ele não relacionadas é deixar de investir os valores recebidos.

34. A auditoria apontou que, das 11 (onze) secretarias de saúde fiscalizadas, em 5 (cinco) foram encontrados saldos elevados dos recursos repassados sem qualquer destinação em ações inerentes ao referido bloco. Essa situação demonstra, no mínimo, falta de planejamento na utilização dos recursos e deficiências graves de gestão das secretarias em comento, chegando às raias do descaso para com a coisa pública e de desrespeito ao atendimento das necessidades e das ações que compõem o Pacto pela Saúde.

(...)

37. As defesas apresentadas, na sua generalidade, abordam dificuldades de cunho eminentemente burocrático, caracterizado pelo trâmite administrativo dos processos, pelo cumprimento dos procedimentos de licitação e contratação da Lei 8.666/1993 ou afirmam que houve execução financeira eficiente dos recursos, porque foi apresentado e pactuado com a Comissão Intergestores Bipartite o plano de aplicação para os recursos não comprometidos.

38. Não vejo como acolher tais defesas, posto que nenhuma delas foi capaz de justificar a existência de elevados recursos federais parados em conta corrente sem a devida aplicação. Ressalto, como anteriormente fiz, que o bloco Vigilância em Saúde possui como um dos seus dois componentes a Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde, cujos recursos são destinados às ações de vigilância, prevenção e controle de doenças, composto pelo atual Teto Financeiro de Vigilância em Saúde – TFVS e também por incentivos, dentro deles, a laboratórios de saúde pública; campanhas de vacinação; monitoramento de resistência a inseticidas para o *Aedes aegypti*; contratação dos agentes de campo e Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST/Aids, em conformidade com o art. 20 da Portaria GM/MS 204/2007.

39. Ante a relevância dos serviços que deixaram de ser prestados à população, já duramente sacrificada pela falta de assistência no campo da saúde, é inadmissível a permanência de recursos públicos parados em conta corrente.

36. Anui-se ao exposto nas transcrições acima bem como ressalta-se a gravidade do não investimento dos recursos recebidos para aplicação no bloco de vigilância em saúde tão caros ao interesse público.

37. A utilização de recursos públicos municipais não o socorre para justificar a não aplicação dos recursos públicos federais repassados para fins de aplicação em ações de vigilância em saúde. Seus argumentos vêm a confirmar a ocorrência da irregularidade.

Argumentos

38. No que tange à existência de mais de uma conta recebedora dos recursos, coloca que restou comprovado que essas contas foram abertas pelo próprio MS.



39. Quanto à transferência dos recursos das contas receptoras para outras contas não específicas, o recorrente afirma que a Portaria 2485/2009/MS/GM substituída pela Portaria 412/2013/MS/GM autoriza o gestor movimentar as contas a seu critério, o que seria suficiente, a seu ver, para comprovar a inexistência de dano ao erário bem como que as ações em vigilância pactuadas foram executadas.

Análise

40. Informe-se ao recorrente não ter havido sucumbência quanto aos indícios de irregularidades acima destacados, na medida em que foi superado, senão veja-se o seguinte excerto extraído do voto condutor (peça 265, p. 4) bem como os itens 4 e 14 do voto condutor (peça 265, p. 1 e 3):

15. A Secex/RJ, ao examinar as razões de justificativa, entendeu que a grande maioria deveria ser rejeitada, à exceção daquelas apresentadas em virtude da irregularidade 4.3 - existência de mais de uma conta receptora dos recursos – uma vez que ficou comprovado que tal situação ocorreu porque essas contas foram abertas pelo próprio Ministério da Saúde. Propugnou, assim, pela expedição de determinação para correção da falha. Ressalto que o acolhimento desse ponto aproveita a todos os responsáveis ouvidos em audiência sobre esse ponto, inclusive aos revéis.

41. Ressalve-se não ter sido caracterizado dano ao erário pela decisão vergastada.

42. Atente-se, por fim, que o normativo citado pelo recorrente não é adequado para afastar as demais irregularidades verificadas no item 19 desta instrução, pois a movimentação das contas a critério do gestor não autoriza a utilização de recursos do bloco de vigilância em saúde para pagamentos não vinculados ao referido bloco. Note-se, como explanado nos itens anteriores desta instrução, o art. 42 da Portaria GM/MS 3252/2009, que aprovou as diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, veda a utilização dos recursos do Bloco de Vigilância em Saúde em outros fins não previstos naquela Portaria. Não há que se falar em conflitos de normas, na medida em que o conceito de movimentação financeira em contas correntes distintas destoa do conceito de aplicação dos recursos no bloco ao qual se vincula.

43. Dessa forma, as alegações apresentadas pelo recorrente são insuficientes para afastar as irregularidades constatadas pela decisão ora recorrida.

Argumentos

44. Em relação à utilização de programa de trabalho não relacionado a ações em vigilância em saúde para empenho das despesas, o recorrente afirma que tal fato não significa que as regras quanto à liquidação da despesas previstas no art. 63 da Lei 4320/1964 e no art. 34 da portaria 204/2007/MS/GM não foram seguidas.

45. Pondera que os referidos dispositivos não obrigam a necessidade de programa de trabalho específico para esse ou aquele bloco.

46. Coloca que a Portaria 42/1999/MPOG não prevê subfunção específica para o campo vigilância em saúde, mas somente a vigilância sanitária e a vigilância epidemiológica.

47. Explica o que determina se a despesa constitui uma ação em saúde é a função programática, maior nível de agregação das diversas áreas de despesa e não sua previsão no PPA. A LOA do Município de Duque de Caxias previa as despesas em saúde sem contemplar um bloco específico para vigilância em saúde, pois esta se encontra presente em todas as áreas de saúde.

Análise

48. Não assiste razão ao recorrente. Explica-se.



49. O seguinte trecho do voto condutor explana a irregularidade que o recorrente visa ilidir (peça 265, p. 6):

31. Da irregularidade ora abordada – utilização de recursos no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes a Vigilância em Saúde (item 4.1) –, decorrem (...) a utilização de programa de trabalho não relacionado a ações de Vigilância em Saúde para empenho de despesas com Vigilância em Saúde (item 4.6). (grifos acrescentados)

50. Note-se que o inverso também se constitui em irregularidade: a não utilização de programa de trabalho específico para ações de Vigilância em Saúde para empenho de despesas com Vigilância em Saúde, como alega o recorrente, contribui para a utilização de recursos no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes ao referido bloco, o que coloca em risco o interesse público. Nesse sentido, essa alegação não o socorre.

51. Atente-se que o fato de a Portaria 42/1999/MPOG não prever subfunção específica para o campo vigilância em saúde, mas somente a vigilância sanitária e a vigilância epidemiológica não afasta a irregularidade verificada. Isto porque os art. 18 e 19 da Portaria GM/MS 204/2007 estabelecem que a vigilância em saúde engloba as ações em vigilância sanitária e a vigilância epidemiológica, não sendo, assim, empecilho para o adequado empenho das despesas do bloco, senão vejam-se:

Art. 18. Os recursos que compõem o Bloco Financeiro de Vigilância em Saúde dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados representam o agrupamento das ações da Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde e Vigilância Sanitária.

Art. 19. O bloco de financiamento para a Vigilância em Saúde é constituído por dois componentes:

I - Componente da Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde; e

II - Componente da Vigilância Sanitária.

§ 1º Os recursos de um componente podem ser utilizados em ações do outro componente.

§ 2º Os recursos deste bloco de financiamento devem ser utilizados conforme a Programação Pactuada e Integrada e a orientação do respectivo Plano de Saúde.

52. Ademais, a equipe de auditoria, à peça 179, p. 48, destacou a importância do empenho ser realizado em programas de trabalho específicos a fim de permitir o controle dos recursos federais repassados:

2.6.8 - Conclusão da equipe:

O art. 34 da Portaria GM/MS nº 204/07 dispõe que as despesas referentes ao recurso federal transferido fundo a fundo devem ser efetuadas segundo as exigências legais requeridas a quaisquer outras despesas da Administração Pública (processamento, empenho, liquidação e efetivação do pagamento). A despesa deve, pois, ser reconhecida e apropriada pelo seu fato gerador. **Nessa linha, o empenho de despesas relacionadas à Vigilância em Saúde deve ser efetivado em Programas de Trabalho específicos para as ações relativas ao Bloco de Vigilância em Saúde, de maneira a permitir o controle dos recursos federais repassados.** (grifos acrescentados)

53. Ademais, o relatório condutor assim analisou a questão (peça 266, p. 7):

29. Conforme descrito no Relatório de Fiscalização (Peça, 179, p. 46), não existem, no Município de Duque de Caxias, Programas de Trabalho específicos para as ações relativas ao Bloco de Vigilância em Saúde. Todos os empenhos relacionados à Vigilância em Saúde são realizados em Programas de Trabalho genéricos, tais como Manutenção da SMS e Operacionalização da SMS. De acordo com o Ofício nº 426/2011, exposto na Peça 90, p. 5-7, o Plano Plurianual 2010-2013 do

Município não prevê as ações específicas para cada bloco de financiamento do SUS, o que acarreta empenhos de despesas com Vigilância em Saúde em Programas de Trabalho não relacionados a ações inerentes ao Bloco. Ante o exposto, tendo em conta que o empenho de despesas com Vigilância em Saúde em Programa de Trabalho não relacionado a ações de Vigilância em Saúde afronta o disposto no art. 63 da Lei nº 4320/64 e no art. 34 da Portaria GM/MS nº 204/07, as razões de justificativa apresentadas devem ser rejeitadas. (grifos acrescidos)

54. Assim, tanto a Lei 4320/1964 em seu art. 63 como a Portaria GM/MS nº 204/07 em seu art. 34 tratam da nota de empenho. Por sua vez o art. 61 da Lei 4.320/1964 assim define nota de empenho:

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria. (grifos acrescidos)

55. Nessa linha, o relatório e voto condutores da decisão ora recorrida bem enquadraram a irregularidade ante a necessidade de dotação própria para elaboração da nota de empenho, devendo ser mantida a irregularidade, ante a improcedência dos argumentos enfrentados.

Argumentos

56. Por fim, quanto à falta de definição nas Programações Anuais de Saúde – PAS relativas aos recursos orçamentários necessários à execução das ações e metas estabelecidas, afirma que os recursos foram previstos na LOA, o que é demonstrado pelo fato de todas as políticas de saúde terem sido executadas. Assim, essa omissão não prejudicou a realização das ações em saúde.

57. Afirma que a participação de recursos próprios em saúde foi de 22,70% em 2010 e de 25,09% em 2011, conforme demonstrativo do SIOPS.

58. Considera que a PAS deve seguir o PPA, LDO, LOA e o Plano Municipal de Saúde, o que ocorreu.

59. Conclui afirmando que, apesar das impropriedades verificadas pela auditoria, adotou todas as medidas possíveis para garantir a saúde da população em todos os seus campos, o fim social fora atendido.

60. Transcreve entendimento do Exmo. Ministro Marco Aurélio em que pondera o interesse financeiro e secundário do Estado com a proteção à inviolabilidade do direito à vida e à saúde, optando-se por este último (peça 322, p. 10).

61. Conclui, reafirmando a possibilidade de firmar o TAS bem como que agiu com vistas a garantir a cobertura assistencial à população em todos os seus níveis.

62. Requer seja afastada sua condenação ante a inexistência de prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito. Alternativamente, requer seja a penalidade reduzida ante os princípios do não confisco, proporcionalidade e razoabilidade.

Análise

63. Não assiste razão ao indigitado. Explica-se.

64. No que tange ao TAS, veja-se a explanação contida nos itens 26 e 27 desta instrução.

65. Quanto à irregularidade verificada pelo relatório de auditoria, o relatório condutor da decisão vergastada assim dispôs (peça 266, p. 7/8):

e) falta de definição, nas Programações Anuais de Saúde relativas aos exercícios de 2010 e 2011, dos recursos orçamentários necessários ao seu cumprimento, o que afronta o disposto no art. 3º, § 1º, inciso IV, da Portaria GM/MS nº 3.332/2006, conforme exposto no item 2.8 do Relatório de Fiscalização;



30. O Responsável argumentou (Peça 219, p. 4), que “as ações de vigilância estão distribuídas não só nos programas específicos mas em programas de manutenção e operacionalidade da Secretaria Municipal de Saúde”, admitindo, porém: “já estamos nos preparando para elaboração de novo Plano Plurianual mais detalhado para termos um instrumento adequado de trabalho”.

Análise

31. O art. 3º, § 1º, da Portaria GM/MS nº 3.332/2006 dispõe que **a Programação Anual de Saúde deve conter:**

I - a definição das ações que, no ano específico, irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano de Saúde;

II - o estabelecimento das metas anuais relativas a cada uma das ações definidas;

III - a identificação dos indicadores que serão utilizados para o monitoramento da Programação; e

IV - a definição dos recursos orçamentários necessários ao cumprimento da Programação.

32. Ademais, o art. 6º da Portaria GM/MS nº 3.176/2008 determina que o Relatório Anual de Gestão deverá conter os seguintes elementos constitutivos:

I - os objetivos, as diretrizes e as metas do PS;

II - as ações e metas anuais definidas e alcançadas na PAS, inclusive as prioridades indicadas no TCG;

III - os recursos orçamentários previstos e executados;

IV - as observações específicas relativas às ações programadas;

V - a análise da execução da PAS, a partir das ações e metas, tanto daquelas estabelecidas quanto das não previstas; e

VI - as recomendações para a PAS do ano seguinte e para eventuais ajustes no PS vigente.

33. Assim, a ausência, na Programação Anual de Saúde, da definição dos recursos orçamentários necessários à execução das ações e ao cumprimento das metas ali estabelecidas, além de contrariar o inciso IV do § 1º do epígrafado artigo, **inviabiliza a análise comparativa dos resultados obtidos na execução da PAS, a ser realizada no Relatório Anual de Gestão.** Outrossim, a falta de previsão dos recursos necessários para o cumprimento da Programação aponta para a **ineficiência na gestão dos recursos federais repassados para utilização em Vigilância em Saúde**, tal como explanado nos Achados 1 e 2 do Relatório de Fiscalização.

34. Pelo exposto, as razões de justificativa apresentadas devem ser rejeitadas. (grifos acrescidos)

66. Note-se que o recorrente ao apresentar suas razões de justificativa reconheceu a necessidade de elaboração de um PPA detalhado a fim de ter um instrumento adequado de trabalho, o que demonstra a ausência de planejamento no período auditado por esta Corte.

67. Os argumentos apresentados pelo indigitado não foram suficientes para afastar a constatação da decisão recorrida, pois visa somente minimizar a importância da definição nas Programações Anuais de Saúde relativas aos exercícios de 2010 e 2011, dos recursos orçamentários necessários ao seu cumprimento. Contudo, a não definição afronta o disposto no art. 3º, § 1º, inciso IV, da Portaria GM/MS nº 3.332/2006, colocando em risco o interesse público.

68. Informe-se ainda ao recorrente que a penalidade de multa foi aplicada de acordo com o que determina a Lei 8.443/1992 em seu art. 58, II, não sendo, assim, caracterizado o confisco como



alegado pelo recorrente. O referido dispositivo legal não trata de débito mas sim de ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (item 21 desta instrução).

69. Ademais, diante das irregularidades verificadas graduou-se a pena de multa não tendo sido verificadas violações aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Como o recorrente não ilidiu nenhuma irregularidade a ele atribuída considera-se descabido o pedido de redução da penalidade.

70. Dessa forma, a decisão vergastada deve ser mantida em seus exatos termos.

Recorrente: Josemar Freire dos Santos (ex-Secretário Municipal de Saúde de Nova Iguaçu - Período: de 3/4/2010 a 11/1/2012). – peça 327

Preliminar

Argumento

71. Inicialmente, o recorrente apresenta os fatos do presente processo.

72. Em seguida, afirma não ter recebido o Ofício 467/2012/TCU (peça 183) e que o Sr. Carlos Henrique Melo Reis que o sucedeu, por desconhecer o caráter personalíssimo da audiência, respondeu o ofício sem comunicá-lo.

73. Coloca que foi impedido de comparecer aos autos e, por não ter sido notificado pessoalmente, teve seu direito cerceado.

74. Aduz que esta Corte mesmo ciente de que ele não recebera o ofício pessoalmente, não diligenciou para se certificar dos fatos, conforme demonstraria o item 185 do relatório condutor.

75. Considera que a omissão desta Corte afronta o inciso II do art. 2º da Lei 9784/1999 em que se regulamenta o direito à ampla defesa e o contraditório para o administrado diante da Administração.

76. Coloca que o STF já decidiu que a Lei 9784/1999 pode ser aplicada subsidiariamente pelas Cortes de Contas.

77. Afirma que a Carta Magna foi afrontada em seu art. 5º, LV, ao ser notificado somente da última decisão que aplicou a penalidade de multa.

78. Conclui ser a decisão vergastada nula e requer seja reaberto o contraditório.

79. Ressalta que esta Corte obteve êxito em notificá-lo acerca da multa, mas não sobre a audiência, o que ofendeu seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

80. Requer, assim, seja declarada nula a decisão ora recorrida.

Análise

81. Assiste razão ao indigitado. Explica-se.

82. O responsável sustenta a invalidade do ato de comunicação processual do TCU diante do fato de o ofício de audiência ter sido encaminhado à Secretaria Municipal de Saúde quando já não era mais secretário de saúde do Município de Nova Iguaçu.

83. Segundo o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU. O artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos

3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução – TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

84. Observa-se que não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Entretanto, impõe-se que o ofício seja encaminhado para o endereço constante da base de dados da receita federal para comprovação da entrega no endereço do destinatário. Nessa linha, ao contrário do exposto no item 41 do voto condutor (peça 265, p. 8), quanto ao Sr. Josemar Freire dos Santos, o ofício não foi encaminhado para o endereço constante da base de dados da receita federal.

85. Note-se: quando da notificação da decisão ora recorrida essa regra fora observada tendo sido o ofício encaminhado para o endereço constante da base de dados da receita federal, possibilitando o responsável interpor o presente recurso (peça 293 e peça 312). Contudo, assim não ocorreu quanto à notificação do ofício de audiência, o que torna a decisão vergastada nula quanto a esse responsável (peça 212).

86. Compulsando os autos, não se verificou a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte. O relatório de auditoria data de 14/12/11 (peça 179, p. 64) e a gestão do recorrente como secretário municipal de saúde de Nova Iguaçu findou em 11/1/2012, conforme consta da decisão recorrida. Contudo, em 16/02/2012 (peça 184), ao listar o rol de responsáveis para fins de audiência, considerou-se que a gestão do recorrente ainda vigorava, culminando no encaminhamento do ofício de audiência à Secretaria Municipal de Saúde e não ao endereço constante da base de dados da receita federal.

87. Registre-se que o fato de o então secretário municipal de saúde ter apresentado razões de justificativa não supre o direito ao exercício pleno da ampla defesa e do contraditório pelo atual recorrente.

88. Dessa forma, faz-se necessário dar provimento ao presente pedido reexame para retornar os autos ao relator a quo a fim de que seja reaberto o contraditório para que o Sr. Josemar Freire dos Santos se manifeste adequadamente nos autos, exercendo plenamente a ampla defesa e o contraditório, em face do princípio do devido processo legal.

Recorrente: Sérgio Luiz Cortes da Silveira (Secretário de Estado de Saúde do Rio de Janeiro) – peça 328

Mérito

Argumento

89. Inicialmente, o recorrente apresenta os fatos do presente processo bem como as irregularidades que culminaram em sua condenação em multa.

90. Em seguida, afirma que a penalidade de multa acarreta-lhe desestímulo, pois as irregularidades foram pinçadas sem considerar o contexto em que estavam inseridas.

91. Afirma não ter havido consequências negativas e que as falhas são de caráter formal.

92. Explica que a diminuição das despesas foi de forma justificada e por um período curto de tempo em 2010. Em 2009 e 2011 os gastos em vigilância em saúde foram da ordem de 30%, o que a seu ver põe por terra a afirmação de ineficiência dos gastos públicos federais.

93. Em seguida discorre acerca do legado da gestão anterior na saúde do Estado do RJ a fim de demonstrar não se tratar de falta de planejamento. Informa que fora decretado estado de emergência na área da saúde em 2007 reconhecendo as contratações do zero ante a ausência de histórico de compras da gestão anterior. Isto porque as licitações ficavam a cargo das unidades descentralizadas. O quadro era de reconstrução da gestão no âmbito da secretaria de saúde do Estado. Inicialmente



foram autorizadas compras emergenciais. Pondera o tamanho da secretaria de saúde do Estado RJ em termos de logística, orçamento e público alvo. Nessa linha, explica que foi realizada uma desconcentração, delegando-se competências e responsabilidades a fim de bem gerir a saúde no Estado.

94. Explica, ainda, que em um primeiro momento optou-se por priorizar o cidadão no atendimento emergencial e não o planejamento do SUS, ante os princípios constitucionais do direito à vida, saúde e dignidade da pessoa humana.

95. Já em 2010 iniciou-se nova etapa de melhoria da secretaria de saúde.

96. Nessa linha, reafirma que as irregularidades verificadas pelo corpo técnico desta Corte não consideraram o contexto da época.

97. Ressalta o planejamento constante de sua gestão priorizando ações com respostas imediatas bem como as ações de médio e longo prazo a fim de reorganizar o quadro da saúde.

98. Em seguida, justifica a redução de gastos por um curto período de tempo em 2010, sem impactar as ações em vigilância em saúde. Explica que a redução da velocidade do fluxo de gastos se deu diante da necessidade de identificação dos problemas, planejamento e implementação de soluções. Assevera que não houve impacto no índice constitucional de gastos com saúde do Estado.

99. Pondera a necessidade de se demonstrar as consequências da alegada falta de, ineficiência de gestão dos recursos.

100. Afirma que o segundo semestre de 2010 ocorreu a retomada dos gastos de forma prudente para atender a necessidade da população. Acredita ter gerenciado a crise adequadamente, o que seria indício de boa administração.

101. Destaca não ter havido surto de doenças, o que demonstra ausência de prejuízo à população. Coloca que quanto à dengue houve diminuição do número de casos e óbitos em 2010.

102. Reconhece a necessidade de observar os motivos, mas pondera que o administrador deve prover o interesse público. Acredita que os instrumentos do SUS (PPA, PAS e RAG) são importantes, mas não um fim em si mesmos.

103. Coloca que as ações ocorreram na prática apesar de não dispostas no PAS, o que é apenas uma falha formal.

104. Afirma que as ações em vigilância em saúde estavam plenamente operantes e que a falta de planejamento deve ser provada na prática mediante fatos reais e negativos.

105. Requer seja apontado nexos causais entre as acusações e fatos reais negativos delas decorrentes.

106. Afirma que o ano de maior gasto com vigilância em saúde foi o exercício de 2010. A desaceleração dos gastos foi programada e por curto período devido à crise administrativa e não por ineficiência dos gastos.

107. Apresenta documento em que comprova o montante de gastos dos recursos públicos federais em vigilância em saúde em 2010 e 2011.

108. Em seguida, discorre acerca da contrapartida do Estado. Coloca que os gastos em saúde também decorrem de recursos públicos estaduais e o nível financeiro de gastos demonstra juntamente com as ações de vigilância a eficiência dos gastos com planejamento e resultados no mundo dos fatos.

109. Pondera que ao se aplicar multa deve-se ter em mente o princípio da razoabilidade, pois o que houve de fato foi uma correta gestão de crise e um erro formal.



110. Requer seja afastada a penalidade de multa. Alternativamente, requer seja a multa reduzida para se adequar a suas condutas. Ressalva que o quantum da sua multa foi superior a de outros agentes revéis violando o princípio da razoabilidade.

Análise

111. Não assiste razão ao indigitado. Explica-se.

112. O recorrente fora condenado pelas seguintes irregularidades de acordo com trecho extraído do voto condutor (peça 265, p. 1):

4. Como resultado dos trabalhos, a equipe da Secex-RJ apontou os seguintes achados de auditoria referentes aos recursos financeiros relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde repassados pela União:

(...)

4.2. existência de elevados saldos sem destinação nas contas recebedoras dos recursos;

(...)

4.8. falta de definição, na Programação Anual de Saúde (PAS), dos recursos orçamentários necessários à execução das ações e ao cumprimento das metas ali estabelecidas;

113. O indigitado alega que o contexto fático da época não fora considerado na análise desta Corte. Entretanto, o voto condutor da decisão vergastada atento às razões de justificativa apresentadas assim ponderou (peça 265, p. 7/8):

37. As defesas apresentadas, na sua generalidade, abordam **dificuldades de cunho eminentemente burocrático, caracterizado pelo trâmite administrativo dos processos, pelo cumprimento dos procedimentos de licitação e contratação da Lei 8.666/1993 ou afirmam que houve execução financeira eficiente dos recursos**, porque foi apresentado e pactuado com a Comissão Intergestores Bipartite o plano de aplicação para os recursos não comprometidos.

38. Não vejo como acolher tais defesas, posto que nenhuma delas foi capaz de justificar a existência de elevados recursos federais parados em conta corrente sem a devida aplicação. Ressalto, como anteriormente fiz, que o bloco Vigilância em Saúde possui como um dos seus dois componentes a Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde, cujos recursos são destinados às **ações de vigilância, prevenção e controle de doenças, composto pelo atual Teto Financeiro de Vigilância em Saúde – TFVS e também por incentivos, dentro eles, a laboratórios de saúde pública; campanhas de vacinação; monitoramento de resistência a inseticidas para o Aedes aegypti; contratação dos agentes de campo e Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST/Aids, em conformidade com o art. 20 da Portaria GM/MS 204/2007.**

39. **Ante a relevância dos serviços que deixaram de ser prestados à população, já duramente sacrificada pela falta de assistência no campo da saúde, é inadmissível a permanência de recursos públicos parados em conta corrente.**

40. Assim, concluindo meu entendimento acerca do primeiro grupo de irregularidades (itens 4.1; 4.2 e 4.4 a 4.6), exposto desde o item 21 deste voto, uma vez comprovada a aplicação irregular dos recursos federais vinculados ao bloco de financiamento de Vigilância em Saúde e/ou a omissão em aplicar esses recursos, caracterizada pela existência de elevados saldos sem destinação nas contas recebedoras dos recursos, **em afronta aos dispositivos antes mencionados e em prejuízo ao atendimento das ações e dos serviços de saúde pactuados, defendo que a conduta reprovável dos responsáveis**, Danilo Gomes, Hans Fernando Rocha Dohmann, Maria Célia Vasconcelos Pucu, Josemar Freire dos Santos, Márcio Panisset, Daniel da Silva Júnior e Sergio Luiz Cortes da Silveira,



deva merecer a reprimenda desta Corte no sentido de apenação com a multa prevista no inciso II, do art. 58, da Lei 8.443/1992. (grifos acrescidos)

114. Anui-se plenamente ao exposto acima. O fato que foi demonstrado pela decisão vergastada que culminou na apenação do recorrente foi a inércia da aplicação dos recursos nas ações de vigilância em saúde.

115. O voto condutor reproduziu ainda em seu item 35 tabela que demonstra os recursos públicos federais parados nas contas.

116. Atente-se que crises burocráticas no âmbito da secretaria de Estado não podem justificar a diminuição dos investimentos em vigilância em saúde justamente em face do princípio da dignidade da pessoa humana e do direto à vida, citados pelo indigitado.

117. Veja-se que, ao assim se posicionar, o recorrente apenas confirma o que foi verificado pela decisão vergastada.

118. Nesse sentido, cumpre reproduzir análise constante do relatório condutor, com cujas conclusões anui-se plenamente (peça 266, p. 11/12):

54. Perceba-se, de início, que o saldo da c/c 7554-X (Ag 2234-9, Banco do Brasil) em dezembro de 2010, no valor de R\$ 4.165.766,58, era superior ao montante repassado pelo FNS no Bloco Vigilância em Saúde durante todo o exercício de 2010, depositado na mencionada conta (R\$ 3.486.535,72). Os saldos mensais na c/c em destaque mantiveram-se elevados ainda em 2011, demonstrando que efetivamente não houve um planejamento eficaz na utilização desses recursos.

55. No concernente à c/c 7560-4 (Ag 2234-9, Banco do Brasil), verifica-se que os respectivos saldos se mantiveram elevados durante os dois exercícios em estudo, havendo uma diminuição a partir do segundo semestre de 2010, em virtude da aplicação do previsto no art. 54, §1º, da Portaria GM/MS nº 3252, de 22/12/2009, o qual dispôs que o Estado ou Município em que fosse constatado saldo bancário superior ao valor correspondente a 6 (seis) meses de repasse deveria apresentar na respectiva CIB, no prazo de três meses após a divulgação do saldo, um formulário de aplicação dos recursos acumulados, que deveriam ser executados até o final do ano de 2010. Nesse sentido, a Deliberação CIB-RJ nº 1006, de 05/08/2010, aprovou o demonstrativo dos recursos comprometidos e a proposta de aplicação do saldo referente ao Bloco de Vigilância em Saúde da Secretaria de Saúde e Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, no valor total de R\$ 40.818.317,66, consoante exposto na Peça 159, p. 5.

56. Apesar da redução no saldo da c/c 7560-4 (Ag 2234-9, Banco do Brasil) a partir da Deliberação CIB-RJ nº 1006, de 05/08/2010, sobressai a falta de planejamento na utilização desses recursos até essa data. O saldo da mencionada conta, durante o exercício de 2010, chegou a superar o montante de quarenta milhões de reais, mantendo-se nesse patamar por vários meses, até que a Comissão Intergestores Bipartite decidisse pela aplicação dos recursos acumulados. Ressalte-se que o montante proposto pela CIB para aplicação era de R\$ 40.818.317,66, bastante superior, portanto, ao valor total dos repasses efetuados pela FNS relativos ao Bloco Vigilância em Saúde durante todo o exercício de 2010, depositados na mencionada conta (R\$ 33.124.295,26).

57. Por conseguinte, os fatos aqui relatados apontam para a falta de eficiência na gestão dos recursos federais repassados para utilização em Vigilância em Saúde, bem como para a deficiência no planejamento do uso dos recursos. Essa assertiva é corroborada pelo fato de na Programação Anual de Saúde - PAS relativa ao exercício de 2011, elaborada pela SES/RJ, não estarem definidos os recursos orçamentários necessários à execução das ações e ao cumprimento das metas estabelecidas na Programação, em desacordo com o preceituado no art. 3º, § 1º, inciso IV, da Portaria GM/MS nº 3.332/2006, conforme descrito no Achado 2.8 do Relatório de Fiscalização (Peça 179, p. 52-54). Desse modo, as razões de justificativa apresentadas devem ser rejeitadas.



119. *No que tange à outra irregularidade, importante reproduzir excerto do voto condutor (peça 265, p. 9):*

47. *Pela regulamentação referenciada, percebe-se a importância do PAS, por um lado, para definição das ações prioritárias a serem implementadas e para a definição dos recursos suficientes para tal mister, bem como o estabelecimento de metas anuais a serem alcançadas e os indicadores que serão usados para medir o alcance do pactuado e, por outro lado, a relevância do RAG para avaliar se o que fora previsto foi executado e indicar correções para anos seguintes.*

48. *A ausência de tais documentos ou sua formalização deficiente compromete a eficiência na aplicação dos recursos destinados ao bloco Vigilância em Saúde, inviabiliza a realização do planejamento e da avaliação das ações, impede a implementação de ações de saúde nas áreas mais prioritárias e compromete o bom uso do dinheiro público e o atendimento das necessidades da população.*

120. *Note-se aí que o contexto fático apresentado pelo recorrente demonstra ainda mais a importância do preenchimento do PAS. Isto porque o recorrente alega quem em 2007 não havia registro de nada na saúde pública do Estado do RJ, não havia um histórico para servir de base para o futuro. Ora, no momento da gestão do recorrente, em que ele possui um instrumento hábil a registrar seu planejamento para fins de avaliação futura de cumprimento de metas, ele não o faz, colocando em risco novamente a organização da saúde pública.*

121. *Veja-se que os instrumentos existem e no presente caso em concreto não foram utilizados. Daí a responsabilidade do gestor por colocar em risco o interesse público. Atente-se que o recorrente confirma a irregularidade, mas tenta a transformar em simples falha formal. Contudo, ela veio acompanhada de outra grave irregularidade, impondo a manutenção da penalidade de multa.*

122. *O recorrente ainda alega que alguns responsáveis foram apenados com multas mais leves mesmo sendo revéis. O único responsável que recebeu penalidade de multa mais leve foi o Sr. Márcio Panisset por ter incorrido apenas em uma irregularidade. Contudo o recorrente incorreu em duas irregularidades, daí a penalidade de multa ser superior ao do citado responsável. Não se verificou qualquer violação ao princípio da razoabilidade e a multa a se encontra dentro dos limites legais estabelecidos.*

123. *Dessa forma, como o indigitado não obteve êxito em ilidir as irregularidades a ele atribuídas pela decisão recorrida, esta deve ser mantida em seus exatos termos.*

Recorrente: *Maria Célia Vasconcellos Pucu (Secretária Municipal de Saúde de Belford Roxo de 1/1/2009 a 5/1/2011) – peça 329*

Mérito

Argumento

124. *Inicialmente, a recorrente informa anexar documentos aos autos a fim de esclarecer que os recursos federais destinados à vigilância em saúde, nos meses de agosto a novembro de 2010, foram aplicados em outro bloco da área de saúde por força de uma decisão do Tesouro Municipal.*

125. *Explica que o FMS de Belford Roxo ainda se encontrava em organização, tendo como estrutura organizacional os técnicos da Secretaria Municipal de Fazenda até que constituir uma estrutura administrativa diretamente ligada à Secretaria Municipal de Saúde ao final do exercício de 2010 (peça 329, p. 1). Nesse sentido, coloca que o erro no uso da verba foi assumido pela referida secretaria conforme Ofício 101/SEMFA/2011 (peça 329, p. 2) que ali informa ter atuado para repor as verbas destinadas à vigilância em saúde.*

126. *Informa, ainda, que requereu documentos comprobatórios da devolução dos valores.*



127. Acredita ter atendido, assim, aos questionamentos do relatório de fiscalização desta Corte.

128. Pondera ser necessário realizar uma relação entre a opção razoável e a finalidade inafastável do atendimento ao interesse público para, então, julgar o gestor. Se houver correlação é porque o ato é válido.

129. Afirma inexistirem má-fé, ilegalidade, mas apenas impropriedades decorrentes da centralização do controle administrativo e financeiro sob a responsabilidade da secretaria municipal de fazenda.

130. Anexa à peça 329 o requerimento dos documentos comprobatórios da movimentação na conta bancária e devolução dos recursos financeiros bem como o PAS de 2010 e RAG de 2010.

131. Em momento posterior, anexou aos autos a peça 348 reforçando os argumentos já apresentados bem como apresentado às páginas 4 a 8 da referida peça extratos bancários a fim de comprovar a devolução dos valores à conta específica.

132. Requer seja seu recurso provido diante dos documentos anexados em sua peça recursal a fim de afastar a penalidade de multa cominada. Alternativamente, requer seja autorizado o parcelamento da multa em 36 vezes.

Análise

133. Não assiste razão à indigitada. Explica-se.

134. A recorrente incorreu nas seguintes irregularidades de acordo com os itens 4 e 14 do voto condutor (peça 265, p. 1):

4. Como resultado dos trabalhos, a equipe da Secex-RJ apontou os seguintes achados de auditoria referentes aos recursos financeiros relativos ao Bloco de Vigilância em Saúde repassados pela União:

4.1. utilização de recursos no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes a Vigilância em Saúde;

(...)

4.4. transferência dos recursos das contas recebedoras para outras contas não específicas;

(...)

4.8. falta de definição, na Programação Anual de Saúde (PAS), dos recursos orçamentários necessários à execução das ações e ao cumprimento das metas ali estabelecidas;

135. Em linhas gerais, a recorrente apresenta os mesmos argumentos já acostados aos autos na fase de audiência. Registre-se que a matéria foi enfrentada por esta Corte de Contas, conforme itens 116 a 131 do relatório condutor (peça 266, p. 22-25).

136. O pedido de reexame, por sua natureza e por força dos princípios constitucionais do duplo grau de jurisdição, do devido processo legal e da ampla defesa, possui efeito devolutivo pleno, o que pressupõe nova apreciação pelo Tribunal de toda matéria impugnada. Dessa forma, há necessidade de análise das razões do recurso – ainda que encerrem mera repetição de argumentos já enfrentados – haja vista que, neste caso, estamos diante de pedido de nova decisão.

137. Após reexame dos autos, verifica-se que a responsabilidade da recorrente encontra-se claramente evidenciada pelo relatório e voto condutores. Assim, ficou evidenciada a responsabilidade da recorrente pelos fatos listados acima.



138. *Cumprе destacar o seguinte excerto do relatório condutor, com cuja análise se anui, acerca da alegação de vinculação do FMS ao tesouro municipal e não à secretaria municipal de saúde (peça 266, p. 23):*

118. *Consoante explanado no Relatório de Fiscalização (Peça 179, p. 10 e 15-16), a Secretaria Municipal de Saúde de Belford Roxo utilizou recursos federais destinados ao financiamento das ações de Vigilância em Saúde no pagamento, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 2010, de despesas relativas a outro Bloco (pagamento da Folha de Pessoal da SMS, relativa a servidores que não desempenham funções relacionadas a serviços de Vigilância em Saúde). Os recursos indevidamente utilizados, no valor total de R\$ 870.000,00, estão detalhados na Peça 42, p. 2, não havendo nos autos qualquer comprovação da devolução dos recursos à conta da Vigilância em Saúde. Desde logo, vale lembrar que a responsabilidade pela gestão dos recursos do SUS no município é da Secretaria de Saúde, não podendo essa justificar o emprego irregular dos recursos pelo fato de terem sido utilizados de forma equivocada pelo Tesouro Municipal.*

119. *Impende assinalar, nesse contexto, que na Programação Anual de Saúde referente ao exercício de 2010, elaborada pela Secretaria Municipal de Saúde, não estavam definidos os recursos orçamentários necessários à execução das ações e ao cumprimento das metas estabelecidas na Programação. Ou seja, não havia previsão do montante a ser gasto com ações de Vigilância em Saúde e, ainda assim, foram utilizados recursos repassados pela União para utilização em Vigilância em Saúde no pagamento de despesas sem vinculação com o Bloco. Além disso, cabe ressaltar que, consoante demonstrado no Relatório Anual de Gestão relativo ao exercício de 2010 elaborado pela SMS de Belford Roxo, diversas metas e ações relativas à Vigilância em Saúde não foram alcançadas e/ou realizadas, conforme exposto na Peça 101, p. 363-378. Assim, percebe-se a ineficiência na gestão dos recursos federais repassados para utilização em Vigilância em Saúde, bem como a deficiência no planejamento e no controle do uso dos recursos.*

120. *Pelo exposto, as razões de justificativa apresentadas pela Responsável quanto ao item em comento devem ser rejeitadas.*

139. *Frise-se que a gestão do FMS cabe à Secretaria Municipal de Saúde. O fato de haver técnicos vinculados à gestão do FMS não é suficiente para afastar a competência pela gestão do FMS da referida secretaria. Nesse sentido é o Acórdão 5509/2013 – Segunda Câmara, no qual a Corte entendeu que a responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde (SUS) é do secretário de saúde (art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/90). Independentemente da participação de outros agentes na prática de determinados atos de administração dos recursos, remanesce para o secretário a responsabilidade primeira pela correta aplicação dos recursos e pelo alcance dos objetivos estabelecidos no Sistema Único de Saúde, o que não ocorreu no presente caso em concreto.*

140. *Era esperado que a recorrente, ao gerir a movimentação das contas bancárias do FMS, percebesse imediatamente o uso inadequado das verbas e, tempestivamente, procedesse à devolução dos recursos afastando, assim, sua responsabilidade quanto ao alegado erro.*

141. *Contudo, note-se que o ofício por ela referido data de maio de 2012, enquanto a utilização inadequada dos recursos federais destinados ao financiamento das ações de Vigilância em Saúde ocorreu nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 2010, em despesas relativas a outro Bloco (pagamento da Folha de Pessoal da SMS, relativa a servidores que não desempenham funções relacionadas a serviços de Vigilância em Saúde). A recorrente ao não proceder como o esperado (conduta omissa) colocou em risco o interesse público. Isto porque não aplicou os recursos federais recebidos, impossibilitando alcançar diversas metas e ações em vigilância em saúde, como bem expôs o relatório condutor.*

142. *Apesar de a recorrente repetir argumentos idênticos aos examinados no acórdão recorrido, esses foram novamente examinados, em razão das características do efeito devolutivo na fase*

recursal. Entretanto, verificou-se, conforme registro acima, que os argumentos e documentos novamente trazidos aos autos pela indigitada não são capazes de modificar o entendimento firmado pelo Tribunal no acórdão recorrido, senão vejam-se os seguintes excertos extraídos do voto condutor (peça 265, p. 4-6):

21. No tocante ao primeiro grupo, vejo que, por um lado, existem irregularidades relativas à aplicação irregular dos recursos ou à ausência de estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas e as ações específicas em Vigilância em Saúde (itens 4.1; 4.4 a 4.6). Por outro lado, tem-se a não aplicação dos recursos, caracterizada pela existência de elevados saldos sem destinação nas contas receptoras (item 4.2).

22. A aplicação irregular dos recursos destinados a pagamentos não vinculados à Vigilância em Saúde não pode ser admitida em qualquer hipótese. As defesas apresentadas foram no sentido de que não houve prejuízo ao erário, posto que, uma vez identificada tal situação, foi determinado o estorno e a devolução dos valores à conta da Vigilância em Saúde.

23. A devolução dos recursos não tem força suficiente para apagar a irregularidade cometida. Além disso, claro está que **houve prejuízo**, porque enquanto os recursos não retornaram à conta específica, esta ficou desprovida desses recursos para fins de aplicação na saúde. Por fim, a devolução dos recursos ocorreu sem quaisquer acréscimos legais.

(...)

25. Além desse episódio, tem-se outro ocorrido na Secretaria Municipal de Saúde de Belford Roxo, de aplicação indevida de R\$ 870.000,00, “destinados às ações de Vigilância em Saúde no pagamento, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 2010, de despesas relativas a outro Bloco (pagamento da Folha de Pessoal da SMS, relativa a servidores que não desempenham funções relacionadas a serviços de Vigilância em Saúde)”. Não consta dos autos comprovação de que tais recursos tenham sido devolvidos.

(...)

29. Como mencionei anteriormente, os recursos federais destinados às ações e aos serviços de saúde foram organizados e transferidos em forma de blocos de financiamento, consoante art. 3º da Portaria 204/GM/2007, que são constituídos por componentes, conforme as especificidades de suas ações e dos serviços de saúde pactuados, sendo que os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco, nos termos do caput do art. 6º da referida portaria.

30. Ademais, o art. 42 da Portaria GM/MS 3.252/2009 é claro ao disciplinar, in verbis:

“Art. 42. Os recursos do Bloco de Vigilância em Saúde serão repassados de forma regular e automática do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, em três parcelas anuais, nos meses de janeiro, maio e setembro, em conta específica, **vetada sua utilização para outros fins não previstos nesta Portaria**”. (grifo não é do original)

31. Da irregularidade ora abordada – utilização de recursos no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes a Vigilância em Saúde (item 4.1) –, decorrem as outras irregularidades, quais sejam, a transferência dos recursos das contas receptoras para outras contas não específicas (item 4.4); a falta de correlação entre pagamentos realizados e as ações de Vigilância em Saúde executadas (item 4.5) e, finalmente, a utilização de programa de trabalho não relacionado a ações de Vigilância em Saúde para empenho de despesas com Vigilância em Saúde (item 4.6). (grifos do original e acrescidos)

143. Restam aí caracterizadas as condutas irregulares da recorrente, as quais suas justificativas não foram capazes de ilidir.



144. Ademais, os documentos ora acostados aos autos no sentido de comprovar a devolução dos valores (peça 348) devem ser por ela encaminhados ao FNS, pois a ele caberá prestar contas a esta Corte do cumprimento da determinação constante do subitem 9.8.1 da decisão ora recorrida.

145. Saliente-se que a decisão ora recorrida, pelos motivos expostos acima, apenas cominou multa aos responsáveis, não lhes sendo atribuído nenhum valor a título de débito em seu teor. Isto porque determinou ao FNS adotar medidas para a devolução dos valores, senão veja-se (peça 264, p. 2):

9.8.1. a adoção de medidas, no prazo de 60 (sessenta) dias, visando à:

9.8.1.1. devolução da diferença entre os valores atualizados que deveriam ter sido restituídos à conta específica da Vigilância em Saúde e os valores nominais que foram recolhidos, referentes a pagamentos não vinculados ao bloco financeiro Vigilância em Saúde, ocorridos nos exercícios de 2010 e 2011, nas secretarias municipais de saúde de Duque de Caxias, Belford Roxo, Nova Iguaçu e São Gonçalo;

9.8.1.2. devolução do valor de R\$ 870.000,00 (oitocentos e setenta mil reais), atualizado monetariamente, à conta específica da Vigilância em Saúde, irregularmente empregado para pagamento, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 2010, da folha de pessoal da secretaria municipal de saúde de Belford Roxo relativa a servidores que não desempenham funções relacionadas a serviços de Vigilância em Saúde;

9.8.1.3. devolução do valor de R\$ 126.292,86 (cento e vinte e seis mil, duzentos e noventa e dois reais e oitenta e seis centavos), atualizado monetariamente, à conta específica da Vigilância em Saúde, irregularmente empregado para pagamentos, nos meses de março e dezembro de 2010 e abril, maio, junho e agosto de 2011, relacionados à manutenção de veículos da secretaria municipal de saúde de Nova Iguaçu que não são utilizados em ações de Vigilância em Saúde;

146. Destaque-se o subitem 9.8.1.1 que delinea o tratamento a ser concedido no caso de valores já comprovadamente devolvidos. Reforce-se que tal análise será empreendida pelo FNS, devendo a indigitada encaminhar os extratos bancários ao FNS para fins de cumprimento de determinação e análise pelo referido órgão, que, posteriormente, informará a esta Corte o resultado das medidas empreendidas.

147. Informe-se, ainda, que o FNS encaminhou à recorrente Ofício 2721/MS/SE/FNS em maio deste ano, conforme peça 354, p. 11 requerendo a devolução dos valores atualizados sob pena de instauração de TCE e posterior encaminhamento a esta Corte. Note-se caber à recorrente, ainda em sede de controle interno, comprovar que já houve a devolução dos valores e realizar o ressarcimento da diferença dos valores atualizados, conforme preconizou o subitem 9.8.1.1 da decisão vergastada, evitando, assim, futura instauração de TCE no âmbito do TCU.

148. Dessa forma, a pena de multa cominada e ora combatida não decorreu do art. 57 da Lei 8.443/1992, ou seja, não foi aplicada sobre um valor de débito, ainda a ser apurado e cobrado no âmbito do controle interno do FNS; mas, se fundamentou no art. 58, II do referido normativo, isto é, a multa foi aplicada devido a ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Nesse sentido, a recorrente não obteve êxito em afastar a grave infração cometida e penalizada por esta Corte de Contas.

149. Os extratos bancários apresentados não a socorrem no sentido de comprovar a correta aplicação dos valores recebidos nas ações de saúde adequadas conforme destacado no item 142 desta instrução, daí a manutenção da penalidade de multa.

150. Por fim, o parcelamento da multa já foi autorizado pela decisão vergastada em seu subitem 9.7.



CONCLUSÃO

151. Os argumentos apresentados pelos recorrentes não lograram êxito em reformar a decisão ora recorrida, devendo, assim, o Acórdão 518/2013 – TCU – Plenário ser mantido em seus exatos termos.

152. Cumpre, por fim, dar notícia do Ofício 421/GAB/SE/MS acostado à peça 354 em que o FNS informa a esta Corte as medidas adotadas para dar cumprimento às determinações exaradas pela decisão recorrida. Destaque-se o disposto no item 5 do referido documento, à peça 354, p. 4, em que o FNS diz: “Assim, é razoável concluir que o cumprimento da imposição da Corte de Contas perpassa por várias unidades do Ministério da Saúde, o que sugere a união de esforços para o escoreito atendimento às demandas, o que não está na competência do FNS.”. Em seguida, apresenta cópia dos documentos a fim de demonstrar os esforços envidados.

153. Informe-se, ainda, que o Ofício 423/2013/Secex-RJ, encaminhado ao Sr. Hans Fernando Rocha Dohmann para dar cumprimento ao subitem 9.9.4 do Acórdão sob análise, acostado à peça 342, foi devolvido à peça 347 pelos correios em envelope lacrado com o motivo “desconhecido”. Contudo, à peça 343, consta resposta do citado responsável ao Ofício 419/2013/Secex-RJ (peça 273 c/c AR à peça 314) informando o pagamento parcelado da multa bem como tecendo esclarecimentos no sentido de dar cumprimento às determinações desta Corte. Às peças 356 e 357 constam informações acerca do pagamento da quarta, quinta e sexta parcelas da multa cominada ao referido responsável.

154. Por fim, cumpre dar notícia da peça 355 onde consta o Ofício 421/GAB/SE/MS em que o assessor especial de controle interno do Ministério da Saúde afirma transmitir as informações atualizadas sobre as providências adotadas com vistas ao cumprimento das determinações formuladas pelo Egrégio Tribunal de Contas da União no item 9.8 da decisão ora enfrentada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

155. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos pedidos de reexame interpostos por Srs. Danilo Gomes, Josemar Freire dos Santos, Sérgio Luiz Cortes da Silveira e Maria Célia Vasconcellos Pucu contra o Acórdão 518/2013 – TCU – Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei 8.443/92:

a) conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Danilo Gomes, Sérgio Luiz Cortes da Silveira e Maria Célia Vasconcellos Pucu, para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) conhecer do pedido de reexame interposto pelo Sr. Josemar Freire dos Santos e, no mérito, dar-lhe provimento para anular o acórdão recorrido, em função da ausência de citação válida do responsável, restituindo os autos ao Relator da decisão impugnada, para as providências necessárias ao saneamento e novo julgamento do processo; e

comunicar aos recorrentes, às prefeituras municipais de Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, do Rio de Janeiro, São Gonçalo e São João de Meriti – todas no estado do Rio de Janeiro; à Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro; ao Governo do estado do Rio de Janeiro; ao Fundo Nacional de Saúde – FNS e ao Ministério da Saúde da decisão que vier a ser adotada bem como aos demais interessados.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Danilo Gomes (ex-Secretário Municipal de Saúde de Duque de Caxias/RJ), Josemar Freire dos Santos (ex-Secretário Municipal de Saúde de Nova Iguaçu/RJ), Sérgio Luiz Cortes da Silva (ex-Secretário de Saúde do Estado do Rio de Janeiro/RJ) e Maria Célia Vasconcellos Pucu (ex-Secretária Municipal de Saúde de Belford Roxo) contra o Acórdão 518/2013 – Plenário, por meio do qual este Tribunal, dentre outras medidas, aplicou aos recorrentes e aos demais responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992, nos termos especificados no subitem 9.5 da referida deliberação:

Responsável	Valor da Multa (R\$)
Danilo Gomes	20.000,00
Hans Fernando Rocha Dohmann	25.000,00
Maria Célia Vasconcelos Pucu	15.000,00
Josemar Freire dos Santos	20.000,00
Márcio Panisset	5.000,00
Daniel da Silva Júnior	20.000,00
Sergio Luiz Cortes da Silveira	10.000,00

2. A referida deliberação foi proferida em sede de processo de fiscalização conduzida pela Secex/RJ referente à auditoria realizada com o objetivo de analisar a legalidade da aplicação de recursos federais repassados ao Estado do Rio de Janeiro e aos municípios de sua região metropolitana, no período de 1º/1/2010 a 24/11/2011, para utilização em Vigilância em Saúde, no montante de R\$ 220.809.615,84.

3. Na ocasião, a equipe de auditoria identificou diversas irregularidades na gestão dos recursos federais descentralizados, sendo que as ocorrências remanescentes, após o exame pela unidade técnica das razões de justificativa dos responsáveis, foram agrupadas pela Relatora **a quo** da seguinte forma para efeito de análise: o primeiro grupo relacionado a situações consideradas graves na aplicação de recursos federais ou, ainda, à falta de aplicação desses recursos; o segundo grupo relacionado a ocorrências vinculadas à formalização e à composição de documentos importantes para aplicação dos recursos, como a definição de ações e metas.

4. No que importa à presente etapa processual, destaco as irregularidades abaixo descritas, referente ao primeiro grupo antes mencionado, que foram efetivamente as situações que motivaram a apenação dos recorrentes, na medida de suas responsabilidades:

4.1. utilização de recursos no pagamento de despesas não relacionadas a ações inerentes a Vigilância em Saúde;

4.2. existência de elevados saldos sem destinação nas contas receptoras dos recursos;

4.3. transferência dos recursos das contas receptoras para outras contas não específicas;

4.4. falta de correlação entre pagamentos realizados e as ações de Vigilância em Saúde executadas;

4.5. utilização de Programa de Trabalho não relacionado a ações de Vigilância em Saúde para empenho de despesas com Vigilância em Saúde.

5. Dessa forma, nos termos do respectivo Voto condutor do Acórdão 518/2013 – Plenário, foram atribuídas pela deliberação recorrida a cada qual dos ora recorrentes as seguintes irregularidades: Sr. Danilo Gomes (ocorrências 4.1, 4.2 e 4.5), Josemar Freire dos Santos (ocorrências 4.1 e 4.2), Sérgio Luiz Cortes da Silveira (ocorrência 4.2) e Maria Célia Vasconcellos Pucu (irregularidades 4.1 e 4.3).



6. A Secretaria de Recursos – Serur, em pareceres uniformes, propôs o conhecimento dos recursos, para, no mérito, negar a eles provimento, à exceção daquele interposto pelo Sr. Josemar Freire dos Santos, em decorrência de nulidade da deliberação em relação à sua pessoa, pela invalidade da audiência, pugnando, assim, pelo provimento do seu recurso e a restituição dos autos à relatora **a quo** para as providências cabíveis.

7. Feita essa breve síntese, entendo quanto à admissibilidade que os recursos podem ser conhecidos, uma vez atendidos os requisitos previstos no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei n.º 8.443, de 1992.

8. No mérito, acompanho as conclusões da Serur, incorporando os fundamentos de sua análise às presentes razões de decidir, porquanto examinou de forma detida e pormenorizada os argumentos apresentados pelos recorrentes, em que pese divergir pontualmente de sua proposta de encaminhamento, conforme as considerações que se seguem.

9. Quanto ao Sr. Danilo Gomes, ex-Secretário Municipal de Saúde de Duque de Caxias/RJ, observo que, de maneira geral, sustenta a inexistência de dano ou prejuízo ao erário, bem assim que, em momento algum, houve desassistência à população, o que justificaria o afastamento da sanção a ele imposta por este Tribunal.

10. No entanto, consoante havia destacado o Voto condutor da deliberação recorrida, a aplicação irregular dos recursos destinados à Vigilância à Saúde, no caso sem nexo de causalidade entre as despesas e as ações específicas desse bloco, não pode ser admitida em qualquer hipótese, sob pena de comprometer o atendimento à população.

11. Ainda que se alegue a inexistência de dano ou prejuízo ao erário, em virtude de posterior devolução dos recursos à destinação Vigilância em Saúde, bem anotou a Relatora **a quo** que tal circunstância não tem força suficiente para apagar a irregularidade cometida, uma vez que, enquanto os recursos não retornaram à conta específica do referido bloco, esta ficou desprovida dos meios necessários para sua realização.

12. Com efeito, é difícil acreditar na tese de desassistência à saúde da população local quando se depara com o montante dos recursos utilizado indevidamente no Município de Duque de Caxias/RJ nos anos de 2010 e 2011, aproximadamente R\$ 11,3 milhões, assim como o período (seis meses) em que o bloco de vigilância à saúde ficou privado dos valores que lhe eram devidos, conforme transcrito na instrução da Serur.

13. Ademais, afigura-se infundada a tentativa do recorrente de diminuir a importância da definição das ações contempladas no bloco de vigilância de saúde, sob o argumento de que, pelo aspecto conceitual, todas as ações realizadas no campo da saúde podem ser consideradas como ações de vigilância em saúde.

14. Contrariamente ao alegado, a destinação dos recursos financeiros por meio de blocos não tem apenas e tão somente dimensionar quantitativos de valores a serem aplicados, mas sim assegurar que a atuação governamental, por meio do prévio e devido planejamento, se faça em ações realmente necessárias, garantido, assim, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

15. Em relação ao elevado saldo de recursos sem destinação verificado nas contas do bloco vigilância em saúde, bem assinalou o voto condutor do Acórdão 518/2013 – Plenário que tão grave quanto aplicar os recursos do bloco de vigilância em saúde indevidamente é deixar de investir os valores recebidos, a exemplo das situações apuradas no Município de Duque de Caxias/RJ e no Estado do Rio de Janeiro.

16. Para justificar a ocorrência, o Sr. Danilo Gomes apontou a existência de dificuldade relacionada ao demasiado tempo para a realização das aquisições de bens e serviços utilizados na consecução das respectivas ações de saúde, alegando que as licitações e contratações eram centralizadas em órgão da Prefeitura Municipal, e não na Secretaria Municipal de Saúde, de modo que não existia a gestão descentralizada dos recursos do SUS.

17. Observo que argumentos semelhantes foram refutados quando da prolação da deliberação recorrida, nada justificando a existência de elevados saldos financeiros sem utilização, ainda mais

considerando que não se tratou de uma situação pontual, mas que se prolongou ao longo de dois anos consecutivos (2010 e 2011) sem que nenhum entrave burocrático justifique a situação.

18. Quanto a essa mesma ocorrência, o recorrente Sérgio Luiz Cortes da Silveira traz dentre outros argumentos a alegação de que não foi comprovado que as ações de Vigilância em Saúde teriam sido impactadas pela ineficiência dos gastos, bem assim que não houve nenhum surto, epidemia ou transmissão de doenças, afastando, assim, qualquer prejuízo para atividade fim ou mesmo para a população.

19. Todavia, vejo que a peça recursal apresentada está desacompanhada de elementos capazes de respaldarem os argumentos do ex-Secretário, especialmente a inexistência de surto, epidemia ou transmissão de doenças, de modo a afastar assim qualquer prejuízo à população em decorrência da irregularidade.

19.1. Aliás, conforme dados da própria Secretaria de Saúde do Rio de Janeiro/Subsecretaria Vigilância em Saúde, disponível no sítio oficial do órgão na internet, no ano de 2011 foram notificados 168.242 casos da doença no Estado do Rio de Janeiro, número bem superior aos constatados nos anos de 2010 (29.819) e 2009 (8.635), evidenciando, assim, que a doença aumentou no período em que constatada a irregularidade por este Tribunal.

20. Com relação ao argumento de que a fiscalização deste Tribunal não considerou o contexto da época, sobretudo o legado de caos deixado pela gestão antecessora, entendo que esse argumento seria válido se se tratasse de uma situação pontual e no momento imediato da assunção nova administração estadual, ocorrida no ano de 2007. Contudo, passados quase 4 (quatro) anos da nova gestão, não há como admitir que em 2010 e 2011 ainda persistissem entraves burocráticos e administrativos que obstavam a regular aplicação dos recursos.

21. Quanto à recorrente Maria Célia Vasconcellos Pucu, ex-Secretária Municipal de Saúde do Município Belford Roxo, entendo que a unidade especializada enfrentou devidamente as razões recursais declinadas, especialmente a alegação de que a utilização de recursos no pagamento de despesas não relacionadas a ações do Bloco de Vigilância, no caso a folha de pessoal de outra área da saúde, teria sido motivada por equívoco do Tesouro Municipal.

22. Conforme assinalou a instrução da Serur, a gestão dos recursos do SUS no âmbito municipal é da competência da secretaria de saúde (art. 9º, inciso III, da Lei n.º 8.080, 1990), cabendo a este órgão responder pela correta aplicação dos recursos e alcance dos objetivos estabelecidos, de modo que a circunstância de o Fundo Municipal de Saúde ter na sua estrutura técnicos da Secretaria Municipal de Fazenda não a isenta de responsabilidade.

23. Nada obstante os argumentos recursais apresentados não terem sido capazes de afastar as irregularidades a eles imputadas, considero necessários ajustes na dosimetria das penas, reduzindo-se, assim, os valores das multas aplicadas.

24. No caso do Sr. Sérgio Luiz Cortes da Silveira, embora ele se encontre na mesma situação do Sr. Márcio Panisset, ex-Secretário de Saúde do Município de São Gonçalo/RJ, ou seja, tenha sido sancionado por apenas uma ocorrência (item 4.2 do presente Voto), os valores das multas foram distintos, pois enquanto o primeiro foi sancionado no valor R\$ 10.000,00, o segundo o foi no valor de R\$ 5.000,00. Assim, em atenção ao princípio da isonomia, a multa aplicada ao Recorrente Sérgio Luiz Cortes da Silveira deve ser reduzida em seu valor.

25. Faço ressalva à afirmação constante do item 122 da instrução da Serur de que o Sr. Sérgio Cortes incorreu em duas irregularidades, o que justificaria a diferença nos valores multas aplicadas a ele e ao Sr. Márcio Panisset, tendo em vista que a irregularidade adicional que subsistia na responsabilidade do primeiro também foi afastada na deliberação original.

26. Com efeito, depreende-se dos itens 43 a 49 do Voto condutor da deliberação recorrida que a Relatora **a quo** entendeu por bem acatar as justificativas dos responsáveis relativamente ao grupo de ocorrências consideradas por ela menos graves, vinculadas à formuladas e à composição de documentos importantíssimos para definição dos recursos orçamentários (itens 4.7 a 4.10 do Voto



condutor), na qual incluía-se aquela especificada no item 4.8 da referido Voto, originalmente atribuída ao Sr. Sérgio Cortes e aos recorrentes Danilo Gomes, Maria Célia Vasconcelos Pucu.

27. Observo ainda do item 31 do Voto condutor da deliberação recorrida a afirmação de que da irregularidade especificada no item 4.1 acima decorriam as ocorrências descritas respectivamente nos itens 4.3, 4.4 e 4.5, o que, de fato, encontra fundamento lógico, pois, para que se materializasse a utilização de recursos do Bloco Vigilância em Saúde para o pagamento de despesas não relacionadas a ele, isso exigia ou perpassava pela transferência de recursos para contas não específicas (4.3), pela falta de correlação entre os pagamentos e as ações de vigilância (4.4) e, finalmente, pela utilização de programa de trabalho indevido (4.5).

28. Em virtude disso, considero inadequado avaliar separadamente cada uma das referidas situações para fins de gradação da multa, tendo em vista que as ocorrências estão correlacionadas, de forma primária e secundária, razão porque entendo que isso justifica a redução das multas aplicadas aos recorrentes Danilo Gomes e Maria Célia Vasconcelos, na medida de suas condutas, o que também aproveitas aos responsáveis Hans Fernando Rocha Dohmann, ex-Secretário Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, e Daniel da Silva Júnior, ex-Secretário Municipal de Saúde de São Gonçalo.

29. Desta forma, entendo que deve ser dado provimento parcial aos recursos interpostos por Danilo Gomes, Sérgio Luiz Cortes da Silveira e Maria Célia Vasconcelos Pucu, a fim de reduzir as multas que lhes foram originalmente aplicadas, adequando-se a redação do subitem 9.5 do Acórdão 518/2013 – Plenário, o que beneficia os responsáveis Hans Fernando Rocha Dohmann e Daniel da Silva Júnior.

30. Quanto ao recorrente Josemar Freire dos Santos, ex-Secretário Municipal de Saúde de Nova Iguaçu, conforme assinalou a instrução da Serur, restou comprovada a nulidade da deliberação em relação à sua pessoa, por ausência de notificação válida, vez que dirigida à Secretaria Municipal de Saúde quando não mais ocupava o cargo de secretário municipal de saúde.

31. Portanto, deve ser dado provimento integral ao seu recurso, tornando insubsistente a deliberação, restituindo aos autos à Relatora a quo, paras as providências que julgar cabíveis.

Ante o exposto, divergindo parcialmente do parecer da unidade técnica, VOTO por que este Tribunal adote a acórdão que ora submeto ao Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2398/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.283/2011-5.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de reexame (Relatório de Auditoria).
3. Recorrentes: Danilo Gomes (329.647.307-68); Josemar Freire dos Santos (309.555.647-00); Sergio Luiz Cortes da Silveira (817.161.767-00); Maria Celia Vasconcellos Pucu (799.957.567-49).
4. Entidades: Município de Belford Roxo - RJ; Município de Duque de Caxias - RJ; Município de Itaguaí - RJ; Município de Magé - RJ; Município de Nilópolis - RJ; Município de Niterói - RJ; Município de Nova Iguaçu - RJ; Município de Rio de Janeiro - RJ; Município de São Gonçalo - RJ; Município de São João de Meriti - RJ; Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro José Jorge
- 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); 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 que tratam de pedidos de reexame interpostos por Danilo Gomes (ex-Secretário Municipal de Saúde de Duque de Caxias/RJ), Josemar Freire dos Santos



(ex-Secretário Municipal de Saúde de Nova Iguaçu/RJ), Sérgio Luiz Cortes da Silva (ex-Secretário de Saúde do Estado do Rio de Janeiro/RJ) e Maria Célia Vasconcellos Pucu (ex-Secretária Municipal de Saúde de Belford Roxo) contra o Acórdão 518/2013 – Plenário.

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

9.1. com fundamento no art. 48 da Lei n. 8.443, de 1992, conhecer dos recursos interpostos por Danilo Gomes, Sérgio Luiz Cortes da Silva e Maria Célia Vasconcellos Pucu, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2. alterar o subitem 9.5 do Acórdão 518/2013 – Plenário, conferindo-lhe a seguinte redação:

“9.5. aplicar, individualmente, com fulcro no inciso II, do art. 58, da Lei 8.443/1992, multa aos responsáveis abaixo indicados, fixando-lhes, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das respectivas importâncias aos cofres do Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo estipulado:

Responsável	Valor da Multa (R\$)
Danilo Gomes	10.000,00
Hans Fernando Rocha Dohmann	15.000,00
Maria Célia Vasconcelos Pucu	7.000,00
Márcio Panisset	5.000,00
Daniel da Silva Júnior	10.000,00
Sergio Luiz Cortes da Silveira	5.000,00

9.3. com fundamento no art. 48 da Lei n. 8.443, de 1992, conhecer do recurso interposto por Josemar Freire dos Santos, para, no mérito, dar-lhe provimento, declarando a nulidade do Acórdão 518/2013 – Plenário em relação a sua pessoa, em decorrência da ausência de notificação válida do responsável, restituindo aos autos à Relatora a quo para as providências que julgar cabíveis;

9.4. dar ciência da presente da presente deliberação aos recorrentes e aos responsáveis Hans Fernando Rocha Dohmann e Daniel da Silva Júnior.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2398-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC-033.123/2010-1

Natureza: Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)

Embargante: Eudoro Walter de Santana (ex-diretor-geral do Dnocs)

Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONVERTIDA DE REPRESENTAÇÃO. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE RODOVIA VICINAL NO MUNICÍPIO DE MARANGUAPE/CE. REINÍCIO DAS OBRAS EM 2007 APÓS PARALISAÇÃO EM 2002, COM A UTILIZAÇÃO DO



PROJETO ORIGINAL DE 2001, APESAR DE ALTERAÇÕES RELEVANTES OCORRIDAS NA REGIÃO. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAR O DANO CAUSADO. CONTAS IRREGULARES. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DAS CONTRADIÇÕES E OMISSÕES ALEGADAS. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Apreciam-se, nesta fase, embargos de declaração opostos por Eudoro Walter de Santana, ex-diretor-geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), ao Acórdão 1.674/2014 – Plenário, que, entre outras medidas, julgou irregulares as contas do recorrente, aplicando-lhe multa, nestes termos:

“9.1 julgar irregulares as contas de Elias Fernandes Neto, Antônio Eduardo Gonçalves Segundo, Douglas Augusto Pinto Júnior, José Tupinambá Cavalcante de Almeida, Eudoro Walter de Santana e José Augusto Tostes Guerra;

9.2 aplicar, individualmente, multa a Elias Fernandes Neto e a Antônio Eduardo Gonçalves Segundo, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), e a Douglas Augusto Pinto Júnior, José Tupinambá Cavalcante de Almeida, Eudoro Walter de Santana e José Augusto Torres Guerra, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do 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;

9.3 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações.”

2. O presente processo cuida de tomada de contas especial, convertida (Acórdão 2.599/2010 – Plenário) de representação (TC-015.888/2008-5), mediante a qual o Procurador da República no Estado do Ceará Francisco Araújo Macedo Filho solicitou a adoção de medidas quanto à apuração de ocorrências relativas ao Contrato PGE-65/2001, celebrado entre o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e a Construtora JLC Ltda., cujo objeto era a construção de rodovia vicinal no Município de Maranguape/CE.

3. A condenação ocorreu em razão do reinício das obras, em 21/8/2007 (haviam sido paralisadas em 23/4/2002), com a utilização do projeto original de 2001, apesar de se ter conhecimento das significativas alterações ocorridas na região em virtude da construção de um açude e de uma agrovila. Essa inadequação gerou o rompimento de bueiros e outras passagens de água da rodovia.

4. O embargante entende que há contradições *“entre a linha de raciocínio desenvolvida e a conclusão acerca da condenação”*, tendo em vista que, na fundamentação do acórdão, há remissão ao parecer do Ministério Público, no qual o ex-diretor-geral identifica vícios dessa natureza.

5. Acredita serem contraditórias as afirmações da Procuradoria de que *“os documentos carreados pelos responsáveis em sua defesa demonstram que a precipitação de 2008 supera a média histórica local”* e que *“não fica claro se a chuva realmente superou a intensidade de precipitação considerada em projeto”*. A esse respeito, argumenta o seguinte:

“Assim, se a documentação comprova que a precipitação de 2008 supera a média histórica local, circunstância valorada pelo Ministério Público, é consequência imediata de tal constatação que a chuva superou a intensidade de precipitação considerada no projeto, devendo ser considerado uma força maior apta a afastar a responsabilidade dos gestores e não um fator irrelevante, como pretendeu colocar o órgão ministerial.

[...]

Desta feita, não há como se imputar irrelevante a existência da força maior neste caso, devendo a mesma ser enfrentada como fator de exclusão da responsabilidade do embargante.



[...]

Se há prova contundente nos autos de que o que ocasionou desgaste da estrada foram as altas precipitações imprevistas para o período e como não há provas de que, ainda que o projeto estivesse atualizado, o excesso de chuvas não ocasionaria os danos, resta claro, portanto, que a causa dos supostos danos advém de uma força maior, devendo haver isenção de responsabilidade no caso.”

6. De acordo com o ex-dirigente, é contraditória a afirmação do Ministério Público de que seria irrelevante a excepcionalidade das chuvas, por ter ficado patente a deficiência do projeto para ser utilizado em 2007. O embargante entende que a conclusão a respeito dessa inadequação teria se baseado em suposições e não nas provas constantes dos autos.

7. Também haveria contradição entre a posição da Procuradoria pela condenação dos responsáveis e o reconhecimento de que, em períodos de pluviosidade moderada, não há como se afirmar com total convicção que *“todos os problemas pontuais da estrada decorreram desse aspecto ou se, em parte deles, houve o escoamento de chuva realmente excepcional (conforme alega a defesa), cuja previsão não era de se exigir”*.

8. Quanto ao meu pronunciamento, entende que, *“ao concordar com o MP/TCU e, expressamente, exarar em seu voto que ‘mesmo se reconhecendo a intensidade anormal das precipitações, não há como asseverar que valor de referência do projeto foi superado’, [...] também incide nas mesmas contradição e suposições”*.

9. As outras duas falhas na decisão seriam omissões.

10. A primeira, seria em decorrência da falta de *“indicação do ato de gestão ilegítimo e/ou antieconômico praticado pelo recorrente (arts. 16, inciso III, alínea ‘c’, e 58, inciso III, da Lei 8.443/1992)”*. O ex-dirigente crê que, *“por força do princípio da necessária individualização das condutas e considerando ser pacífico que a responsabilidade dos gestores no âmbito dos tribunais de contas é subjetiva, é imprescindível que reste satisfatoriamente delineada a conduta do agente que tenha causado ou concorrido para o suposto dano ao erário”*.

11. A segunda, em razão de suposta ausência de *“análise do elemento subjetivo do recorrente, conforme determina o art. 202, § 2º, do Regimento Interno do TCU, manifestando-se expressamente quanto à existência de dolo/culpa nas condutas questionadas”*.

12. Ao final, o ex-gestor requer o provimento dos embargos de declaração para a eliminação da contradição e das omissões apontadas, *“fazendo consignar expressamente na decisão embargada: (i) de forma clara e precisa, a fundamentação acerca das razões fáticas e jurídicas para responsabilização do embargante; (ii) seja apontado qual ato ilegítimo e/ou antieconômico foi por ele praticado; e (iii) seja realizada a análise de sua responsabilidade subjetiva para fins da condenação imposta”*. Ademais, que *“seja concedido efeito infringente aos declaratórios, modificando a decisão embargada para acatar as razões da defesa e julgar regulares, sem ressalva, e sem aplicação de quaisquer sanções em face de prática de ato ilegítimo ou antieconômico”*.

É o relatório.

VOTO

Atendidos os requisitos estabelecidos no art. 34 da Lei 8.443/1992, este Tribunal deve conhecer dos embargos de declaração opostos por Eudoro Walter de Santana, ex-diretor-geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), ao Acórdão 1.674/2014 – Plenário.

2. Ainda a respeito da admissibilidade, ressalto a necessidade de tornar insubsistente o Acórdão 2.121/2014 – Plenário (Relação 31/2004), que negou conhecimento aos embargos em exame, por considerá-los intempestivos. Essa medida justifica-se pelo fato de que, durante o prazo regimental, a peça em questão foi remetida por meio eletrônico à unidade técnica e, em seguida, em período inferior



a cinco dias desse primeiro envio, foi protocolada em meio físico, conforme permite o art. 8º, **caput**, c/c o art. 9º, inciso III, ambos da Resolução TCU 170/2004.

3. Destaco também que se trata de processo de tomada de contas especial relativa ao Contrato PGE-65/2001, celebrado entre o Dnocs e a Construtora JLC Ltda., cujo objeto era a construção de rodovia vicinal no Município de Maranguape/CE.

4. Por intermédio da deliberação embargada, o TCU, entre outras medidas, julgou irregulares as contas especiais do recorrente, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 8.000,00, em razão da celebração de aditivo contratual para o reinício das obras em 21/8/2007 (haviam sido paralisadas em 23/4/2002), com a utilização do projeto original de 2001, apesar de ter conhecimento das significativas alterações ocorridas na região em virtude da construção de um açude e de uma agrovila. Os pronunciamentos concordantes da empresa especializada que realizou estudo no local (ratificada pela comissão fiscalizadora do contrato), da construtora que havia executado as obras e do então coordenador do Dnocs corroboraram a tese da inadequação do projeto, da qual decorreu o rompimento de bueiros e outras passagens de água da rodovia.

5. Antes de discorrer sobre os argumentos trazidos pelo embargante, anoto que se discute recurso de natureza peculiar, cuja fundamentação é vinculada, visto que seu objetivo é somente afastar possível omissão, obscuridade ou contradição de determinada deliberação. Logo, esse instrumento não deve servir como meio ilegítimo para rediscussão de mérito, o que representaria, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso, ferindo os princípios da legalidade, singularidade, isonomia e celeridade processual.

6. O embargante entende ter havido contradições no pronunciamento do Ministério Público, cujo entendimento acolhi em meu voto.

7. Acredita que, tendo a Procuradoria admitido que documentos apresentados pelos responsáveis demonstram que as precipitações de 2008 superam a média histórica local, deveria ter considerado esse fato como de força maior, afastando a responsabilidade dos gestores, em vez de rotulá-lo como irrelevante. Entende também que a conclusão pela deficiência do projeto baseou-se somente em suposições.

8. Na minha compreensão, não houve contradição sanável por meio de embargos de declaração. Trata-se apenas de entendimento distinto ao do ex-dirigente.

9. De fato, o posicionamento prevalecente foi no sentido de que, independentemente da alegação de excepcionalidade da chuva, o projeto era deficiente para ser utilizado em 2007, porquanto, após o longo período desde sua elaboração, houve expressiva alteração na ocupação do solo na faixa marginal à via, em especial, como consequência da construção de um açude e de uma agrovila. Conforme afirmei acima, corroboraram essa conclusão os pronunciamentos da empresa especializada que realizou estudo no local (ratificada pela comissão fiscalizadora do contrato), da construtora que havia executado as obras e do então coordenador do Dnocs.

10. Portanto, não houve contradição na linha de raciocínio do Ministério Público (o que, a rigor, nem mesmo poderia ser discutido em sede de embargos de declaração), visto que a conduta considerada irregular consistiu no uso de projeto cuja desatualização foi caracterizada pelas modificações produzidas ao longo do tempo no local, o que exigiria, necessariamente, a elaboração de um novo projeto apropriado à nova realidade.

11. Ao contrário do que defende o ex-gestor, também não há contradição entre posicionar-se pela condenação dos responsáveis e reconhecer que, em períodos de pluviosidade moderada, não é possível afirmar com total convicção que *“todos os problemas pontuais da estrada decorreram desse aspecto ou se, em parte deles, houve o escoamento de chuva realmente excepcional (conforme alega a defesa), cuja previsão não era de se exigir”*. Como dito, embora não se possa avaliar, com clareza, se a quantidade de chuvas superou a precipitação prevista em projeto, a questão que levou à apenação dos

ex-gestores foi a desconsideração das intervenções humanas no local que exigiam a adequação desse projeto.

12. Anoto ainda que, de acordo com a doutrina e a jurisprudência, somente são sanáveis, por meio de embargos de declaração, as contradições resultantes de incompatibilidades entre proposições verificadas na própria fundamentação ou ainda nesta em relação ao acórdão. Na prática, a correção dessa falha esclarece a real manifestação do julgador. Exemplificando, seria possível modificar o acórdão, caso este tivesse indicado a condenação de um determinado gestor e, inversamente, o voto condutor o tivesse isentado de responsabilidade. Outro exemplo seria o caso em que, no voto condutor, fosse reconhecida a existência de atenuantes e isso não fosse ponderado quando da dosimetria da pena. Não se verificam problemas dessa natureza no acórdão em debate.

13. Também as supostas omissões indicadas pelo embargante não ocorreram.

14. Quanto à primeira, de que não teria havido “a indicação do ato de gestão ilegítimo e/ou antieconômico praticado pelo recorrente (arts. 16, inciso III, alínea ‘c’, e 58, inciso III, da Lei 8.443/1992)”, por certo, não pode ser acolhida. Ao longo do voto e também no parecer do Ministério Público, transcrito do relatório, a ocorrência que levou à condenação dos gestores foi claramente descrita, como se percebe desses excertos:

“RELATÓRIO

[...]

2. A irregularidade imputada aos responsáveis diz respeito à pactuação de termo aditivo visando à retomada de contrato extinto, após cinco anos de paralisação (o reinício das obras, paralisadas desde abril de 2002, teria sido efetivado em agosto de 2007).

3. Na ocasião, o projeto encontrava-se desatualizado (o original havia sido feito em 2001), uma vez que a região sofreu modificações em razão da construção de um açude e de uma agrovila. Ademais, o objeto não estava previsto no Plano Plurianual – PPA.

[...]

VOTO

[...]

2. A irregularidade principal foi o reinício das obras em 21/8/2007 (paralisadas em 23/4/2002), com a utilização do projeto original de 2001, apesar de se ter conhecimento das significativas alterações ocorridas na região em virtude da construção de um açude e de uma agrovila. Essa inadequação gerou o rompimento de bueiros e outras passagens de água da rodovia.”

15. A dosimetria da pena pecuniária obedeceu ao balizamento legal e regimental. De forma legítima, o Tribunal acompanhou o valor que considerei adequado ante a participação de cada agente. Assim, o acórdão também não se omitiu a esse respeito.

16. A segunda questão é atinente a uma suposta ausência da análise da existência de dolo ou culpa pelo responsável, que, de acordo com o embargante, é exigida pelo art. 202, § 2º, do Regimento Interno desta Corte.

17. Quanto a esse ponto, ressalto que, para a responsabilização de um agente no âmbito deste Tribunal, não é necessário que se caracterize conduta dolosa; desde que tenha agido com culpa, pode ocorrer sua condenação.

18. Como dito acima, afirmou-se que o responsável participou da decisão para a retomada das obras com o projeto antigo – ato que culminou em dano injustificado ao erário. Ainda que não tenha havido expressa menção a uma das vertentes do elemento subjetivo culposos, a fundamentação do acórdão não deixou de considerá-las. Toda a análise da irregularidade levou, inevitavelmente, à configuração da culpa do ex-diretor-geral, por negligência e imprudência, por permitir a realização dos serviços, ignorando as mudanças relevantes no terreno promovidas ao longo dos anos.

19. No tocante ao referido dispositivo regimental, na realidade, prevê avaliação a respeito da boa-fé do agente. Caso isso se verifique, e desde que não haja outra irregularidade, o § 3º do mesmo



art. 202 estabelece que o TCU concederá prazo improrrogável para o recolhimento do débito sem a incidência de juros.

20. A jurisprudência sólida deste Tribunal é no sentido de que a boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessária a constatação de algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável.

21. Desse modo, especificamente quanto ao mencionado comando normativo, apenas quando há provas, nos autos, de atitudes concretas do responsável tendentes a atenuar ou impedir a irregularidade que lhe foi imputada, concede-se novo prazo para o recolhimento do débito.

22. No presente caso, nem mesmo foi atribuído débito ao recorrente que pudesse ser objeto de fixação de novo prazo. Além disso, como não havia elementos que levassem à configuração da boa-fé do ora embargante – que poderia ser considerada como atenuante –, foi correto o julgamento pela irregularidade das contas com a aplicação da multa. Não há, pois, como prosperar essa alegação de omissão.

23. Logo, diante da inexistência das falhas apontadas, devem ser rejeitados os embargos de declaração em exame.

Assim sendo, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2399/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-033.123/2010-1
2. Grupo II, Classe I – Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)
3. Embargante: Eudoro Walter de Santana (ex-diretor-geral do Dnocs, CPF 001.522.423-68)
4. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogados constituídos nos autos: André Luiz de Souza Costa (OAB/CE 10.550), Marla Monise Campos de Castro Veras (OAB/CE 27.769), Fernando Antônio Macambira Viana Brasileiro (OAB/CE 10.743) e Francisco Hermínio Neto (OAB/CE 23.066)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, em fase de apreciação de embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1.674/2014 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1 tornar insubsistente o Acórdão 2.121/2014 – Plenário (Relação 31/2004, Ata 32/2014);
- 9.2 conhecer dos embargos de declaração opostos por Eudoro Walter de Santana para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.3 dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2399-35/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I - CLASSE V - Plenário



TC-007.162/2006-0 [Apenso: TC-015.854/2010-8, TC-007.523/2010-6, TC-015.409/2007-1, TC-005.425/2005-5]

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Companhia de Transportes de Salvador; Entidades/órgãos do Governo do Estado da Bahia

Responsáveis: Bombardier Transportation Brasil Ltda. (00.811.185/0001-14); Carlos Von Beckerath Gordilho (002.366.915-20); Companhia Brasileira de Trens Urbanos (42.357.483/0001-26); Denival Damasceno Chaves (004.477.735-34); Fernando Durao Schleder (440.709.507-53); Flávio Mota Monteiro (635.036.208-00); Frederico Pires da Silva (663.602.507-72); Industria da Construção Civil Ltda. (03.800.517/0001-53); Ivan Carlos Alves Barbosa (033.422.635-04); Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20); Joao Luiz da Silvo dias (011.089.806-00); José Hamilton da Silva Bastos (056.283.855-49); Luiz Fernando Tavares Vilar (020.645.705-78); Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (110.627.386-91); Nestor Duarte Guimaraes Neto (110.289.805-82); Pedro Antonio Dantas Costa Cruz (113.611.405-00)

Interessados: Alberto de Figueiredo Nunes Filho (312.700.777-91); Anacelia Laurindo Brugnì (072.998.775-20); Bombardier Transportation Brasil Ltda. (00.811.185/0001-14); Carlos Alberto Menezes Chamadoira (094.731.815-15); Carlos Daniel Garcia Martinez (054.393.025-49); Carlos Von Beckerath Gordilho (002.366.915-20); Companhia de Transportes de Salvador; Congresso Nacional (vinculador); Consorcio Metrosal (03.756.037/0001-32); Construcoes e Comercio Camargo Correa S.A. (61.522.512/0001-02); Construtora Andrade Gutierrez S.a. (17.262.213/0001-94); Consórcio Bonfim (13.619.912/0002-79); Denival Damasceno Chaves (004.477.735-34); Ductor Consultoria e Administração S/c Ltda. (01.929.789/0001-22); Engevix Engenharia S.A. (00.103.582/0001-31); Erianisio dos Anjos Borges (039.113.305-53); Geohidro Consultoria e Operacao de Sistemas Ltda. (74.141.532/0001-85); Jackson Bonfim Almeida de Cerqueira (100.498.195-34); Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20); Jose Geraldo Araujo Teixeira (048.282.245-72); José Hamilton da Silva Bastos (056.283.855-49); Luiz Fernando Tavares Vilar (020.645.705-78); Luiz Novaes de Queiroz (125.726.597-00); MPE Montagens e Projetos Especiais S.A. (31.876.709/0001-89); Nestor Duarte Guimaraes Neto (110.289.805-82); Paulo Antonio Santos Macedo (018.163.145-87); Pedro Antonio Dantas Costa Cruz (113.611.405-00); Promon Engenharia Ltda. (61.095.923/0001-69); Ruy Sergio Nonato Marques (037.221.635-87); Samir Mikhaïel Jabur Abud (041.717.305-97); Sergio Luiz da Silva Telles (537.023.017-04); Siemens Ltda. (44.013.159/0001-16); Sondotecnica Engenharia de Solos S.A. (33.386.210/0001-19)

Advogados constituídos nos autos: João Geraldo Piquet Carneiro e Ademilson de Brito Alves Viana, [244877/SP](#); Ana Claudia Lourenço Stein, [330929/SP](#); Albano Martins Gomes Funico, [235466/SP](#); Alessandra Mendes da Silva, [131586/SP](#); Alécia Paolucci Nogueira Bicalho, [60.929/MG](#); Andreia Barroso Gonçalves, [103.200/MG](#); André Suarez Tondato, [124855/MG](#); Anna Carolina Miranda Dantas, [41.793/DF](#); Antonio Henrique Medeiros Coutinho, [34.308/DF](#); Arthur Lima Guedes, [18.073/DF](#); Arthur Pimentel Diogo, [156788/SP](#); Aylla Mara de Assis, [285098/SP](#); Bruno de Luca Drago, [194948/SP](#); Bárbara Matias Bueno de Mattos Galvão, [189474/SP](#); Camila Rioja Arantes, [41862/DF](#); Carla Rodrigues Caroli de Freitas, [140242/RJ](#); Carolina Giovani Santos, [235980/SP](#); César Almeida Pereira, [36.386/DF](#); Daniel Vieira Bogéa Soares, [34.311/DF](#); Elisa A. Athaide de Andrade, [281789/SP](#); Eduardo Rosa Marques, [41024/DF](#); Fabianna Vieira Barbosa Morselli, [303067/SP](#); Fabio da Costa Vilar, [167078/SP](#); Flávia Bicudo César, [35257/DF](#); Flávia Liyeh Shimizu, [190424/SP](#); Fábio Luis Celli, [222893/SP](#); Joana Bethonico Braga, [40985-E/MG](#); Joao Geraldo Piquet Carneiro, [800-A/DF](#); Leonardo de Mattos Galvão, [234550/SP](#); Lucila Almeida de Moura Ferreira, [36363/DF](#); Lígia Menezes Santos Neves, [299012/SP](#); Milena Fernandes Mundim, [236881/DF](#); Marcelo Vicentini Marchetti, [196312/SP](#); Marco Antônio Fonseca Júnior, [34449/DF](#); Mauro Grecco, [81445/SP](#); Michelle Shenshin Liang, [310881/SP](#); Mário Roberto Villanova Nogueira, [88300/SP](#); Nelson Wilians Fratoni Rodrigues, [128341/SP](#); Paola Regina Petrozziello Pugliese, [174001/SP](#); Renato Poltronieri, [160231/SP](#); Rafael Sganzerla Durand, [211648/SP](#); Raquel Monteiro Alves, [289037/SP](#); Regina Leal de



Oliveira, [280685/SP](#); Remisson Soares da Costa, [39997/DF](#); Victor Frias Françoso, [192242-E/SP](#); André Naves Laureano Santos, [112.694/MG](#); Ademir Antônio de Carvalho, [121890/MG](#); Alexandre Aroeira Salles, [28108/DF](#); Angela Tomazia Rosa, [126.413/MG](#); Angelo Longo Ferraro, [37.922/DF](#); Clara Sol da Costa, [115.937/MG](#); Cristiano Nascimento e Figueiredo, [101.334/MG](#); David Salim Santos Hosni, [130777/MG](#); Fernando Antonio dos Santos Filho, [116302/MG](#); Fernando Antônio dos Santos Filho, [37934/DF](#); Flávia Mendes Ribeiro Moreira, [87893/MG](#); Francisco Freitas de Melo Franco Ferreira, [89.353/MG](#); Gabriel Machado Sampaio, [126653/MG](#); Igor Fellipe Araújo De Sousa, [11.720-E/DF](#); Luciana Cristina De Jesus Silva, [126357/MG](#); Luis Henrique Baeta Funghi, [32.250/DF](#); Lara Maria de Araújo Barreira, [126039/MG](#); Mariana Barbosa Miraglia, [107.162/MG](#); Marcos Damasceno, [128719/MG](#); Marina Hermeto Correa, [75.173/MG](#); Nathália Lima de Souza Duarte, [132953/MG](#); Nayron Sousa Russo, [106.011/MG](#); Patricia Guercio Teixeira Delage, [90459/MG](#); Richard Paul Martins Garrell, [127318/MG](#); Renata Aparecida Ribeiro Felipe, [97.826/MG](#); Tathiane Vieira Viggiano Fernandes, [27.154/DF](#); Vitor Magno de Oliveira Pires, [108.997/MG](#).

SUMÁRIO: FISCOBRAS-2006 - RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA NAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO METRÔ DE SALVADOR - BAHIA. RECLASSIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES. COMUNICAÇÃO   COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. OUTRAS DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução lançada aos autos pela SeocHidroFerrovia:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de envio de informações para o Congresso Nacional, obtidas por intermédio de diligência à Companhia de Transporte de Salvador (CTS), sobre as obras de implantação do Trecho Lapa-Pirajá do Sistema de Trens Urbanos de Salvador/BA, acerca da utilização e gestão de recursos federais.

2. Tendo em vista o histórico de irregularidades pendentes, obtido a partir de fiscalizações anteriores, e a reincidência de irregularidades cometidas que recomendaram a retenção parcial de valores (IG-R) no Contrato SA-01, de 3/12/1999, tendo como escopo as obras civis de implantação do Metrô de Salvador/BA e no Contrato 10/2004 (SA-12), de 22/12/2004, para o fornecimento e implantação dos sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante do Metrô de Salvador, se faz necessário, para fins de cumprimento do art. 100, inciso II da Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO 2014), o envio de informações atualizadas ao Congresso Nacional.

3. As informações atualizadas aqui consideradas foram obtidas junto à CTS por meio do Ofício 135/2014-TCU/SecobHidroferrovia, de 21/3/2014 (peça 948).

HISTORICO

4. Inicialmente, devemos registrar que esse processo possui, pendente de análise e decisão, instrução de mérito que trata da análise das oitivas e das audiências determinadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, relativas a irregularidades nas obras de construção do Metrô de Salvador/BA, juntada aos autos em 20/4/2011 conforme fls. 3611 a 3721, volume 17 do processo físico (peças 74 e 75 integrais, e peça 76 p. 1-21 do processo digitalizado).

5. O metrô de Salvador compreendia inicialmente 11,9 km de linhas metroviárias, com oito estações entre Lapa e Pirajá; sendo 1,4 km em via subterrânea, 5,8 km em superfície e 4,7 km em via elevada.



6. O empreendimento passou por várias mudanças de direcionamento. Após a licitação, ocorreu descontinuidade de fluxo de recursos devido a sucessivos contingenciamentos e falta de contrapartida.

7. Com isso, optou-se por se dividir a linha em dois trechos de cerca de 6 km cada um, denominados Tramo 1 (entre as estações Lapa e Acesso Norte, inclusive estas) e Tramo 2 (entre as estações Acesso Norte e Pirajá). Em dezembro/2007, a obra foi incluída no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, do Governo Federal, voltando a receber recursos para o trecho completo de cerca de 12 km.

8. Atualmente, mais de dez anos após o início do empreendimento, o Contrato SA-01 encontra-se encerrado, as obras do Tramo 1 (Lapa-Acesso Norte) foram consideradas concluídas, pendentes apenas de acertos finais, e muito pouco foi realizado no Tramo 2 (Acesso Norte-Pirajá). Recentemente os dois tramos (e mais um terceiro trecho) foram concedidos ao mesmo grupo que havia sido contratado para a execução das obras.

9. Em abril de 2013, foi assinado Contrato de Programa entre o estado da Bahia e os municípios de Salvador e Lauro de Freitas transferindo a Companhia de Transportes de Salvador (CTS) para o estado da Bahia que passou a se responsabilizar por todas as obrigações da empresa, de forma a garantir a continuidade operacional da CTS e consequentemente do projeto de implantação do metrô e da operação do sistema de trens urbanos de Salvador.

10. No dia 23/5/2013 ocorreu a Assembleia Geral, oficializando a transferência das ações da CTS para o Governo Estadual, conforme estipulado na Cláusula Terceira do Contrato de Programa, assumindo esse o controle acionário da CTS, com seus respectivos direitos e obrigações, na forma e condições estabelecidas entre as partes envolvidas. Com isso, o gerenciamento das obras do metrô e sua operação saíram da prefeitura e passaram a ser estaduais.

11. Na sequência, no dia 11/10/2013, foi sancionada a Lei Estadual 12.911 que em seu art. 1º alterou o nome da CTS para Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), que passou a integrar a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur).

12. As obras de implantação do Trecho Lapa-Pirajá do Sistema de Trens Urbanos de Salvador são fiscalizadas pelo TCU, no âmbito do Fiscobras, desde 2001.

13. Já nas primeiras auditorias realizadas no empreendimento, identificou-se uma série de irregularidades nos contratos firmados para execução. As mais relevantes ocorrências têm origem na ausência de orçamento detalhado, em atrasos na obra e em indícios de sobrepreço e de superfaturamento.

14. As questões mais críticas da obra estão sendo tratadas nos processos de auditoria de anos anteriores, destacando-se os processos de tomada de contas especial que apuram os indícios de superfaturamento no Contrato SA-01 (TC-002.588/2009-0), estando em fase de citação de responsáveis, e no Contrato SA-12 (TC-028.499/2012-3). Tem-se também o processo de monitoramento, realizado pela Secex/BA (TC-003.896/2009-2), que acompanha o ritmo da obra e o recolhimento das retenções e garantias.

15. Em face do histórico de irregularidades pendentes e da reincidência de irregularidades cometidas, e tendo esta Corte confirmado por meio do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário (SA-01) e Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário (SA-12) esses indícios de irregularidade, este Tribunal determinou cautelarmente a retenção de pagamentos das medições mensais (IG-R) dos Consórcios Metrosal (SA-01) e Bonfim (SA-12), executores das obras e dos sistemas informatizados e de sinalização, respectivamente.

16. Finalmente, no dia 27/5/2013, em Assembleia Geral, ocorreu a nomeação do novo presidente da antiga CTS, agora CTB, o Sr. Carlos Martins Marques de Santana, que tomou posse substituindo o Sr. Jorge Khoury Hedaye.

EXAME TÉCNICO

17. Para fins de cumprimento do art. 100, inciso II da Lei 12.919/2013 (LDO 2014), seguem abaixo as informações atualizadas das obras fiscalizadas no Trecho Lapa-Pirajá do Sistema de Trens



Urbanos de Salvador/BA (Metrô de Salvador), que possuem irregularidades classificadas como graves com recomendação de retenção parcial de valores (IG-R).

I. Dos contratos de execução e da localização das obras.

18. Dos contratos assinados com objetos relacionados às obras do trecho Lapa-Pirajá do Metrô de Salvador, relacionados na peça 990, p. 3-7, apenas os Contrato SA-01 (item b.1) e SA-12 (item b.3) contém irregularidades graves com recomendação de retenção (IG-R) detectadas por este Tribunal.

19. Tendo sido identificadas no âmbito do TC-007.162/2006-0, as irregularidades tiveram tratamento cautelar quando da prolação do Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário, esclarecido em sede de Embargos de Declaração que foi acolhido por determinação no Acórdão 931/2007-TCU-Plenário.

Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250 e 276 do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Companhia de Transportes de Salvador - CTS e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU, que:

9.1.1. cautelarmente, com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/92 e 276 do Regimento Interno do TCU e com vistas à preservação do erário, retenham o valor de R\$ 20 (vinte) milhões de reais dos pagamentos a serem efetuados no âmbito do Contrato SA-01, celebrado com o Consórcio Metrosal, e o percentual de 7,5% do valor total do contrato SA-12, celebrado com o consórcio Bonfim, ambos relativos à execução das obras e fornecimento de sistemas para implantação do trem Urbano de Salvador/BA, até que este Tribunal delibere definitivamente sobre as questões tratadas nestes autos; [...]

Acórdão 931/2007-TCU-Plenário:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 32 e 34 da Lei 8.443/92, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los;

9.2. esclarecer que a retenção do valor e percentual estabelecidos no item 9.1.1 do Acórdão 2.369/2006-Plenário, de 6/12/2006, deverá ser efetuada distribuindo-se sua incidência sobre cada um dos próximos pagamentos a serem efetuados no âmbito dos Contratos SA-01 (Consórcio Metrosal) e SA-12 (Consórcio Bonfim), observando-se a proporção entre o valor que resta a ser retido e o saldo devedor de cada contrato, deixando-se claro que, para efeito desse cálculo, o valor já retido não integra o saldo devedor; [...]

20. Posteriormente as irregularidades nos Contratos SA-01 e SA-12 foram consideradas confirmadas por deliberação no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário com determinação à antiga CTS, hoje CTB, que, com vistas à preservação do erário, enquanto não for proferida decisão definitiva quanto ao possível sobrepreço apontado neste processo, retenha cautelarmente em cada um dos próximos pagamentos a serem efetuados no âmbito dos referidos contratos, os valores ali relacionados.

Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário

9.1. determinar à Companhia de Transportes de Salvador - CTS e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU, que:

9.1.1. retenham, cautelarmente, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, em virtude de fundado receio de lesão ao erário e ineficácia de futura decisão de mérito, a quantia de R\$ 50,5 milhões dos próximos pagamentos do Contrato SA-01, celebrado com o Consórcio Metrosal, até que este Tribunal delibere definitivamente sobre as questões tratadas nestes autos, na seguinte forma:

9.1.1.1. retenham R\$ 40 milhões (a valores originais do contrato, relativos a 1999) nos próximos pagamentos a serem efetuados no âmbito do referido contrato, compreendendo a totalidade de cada pagamento até que retida a integralidade do referido valor, aí incluído o montante atualmente já retido, em seus valores originais de contrato, em virtude da cautelar anteriormente adotada;



9.1.1.2. retenham R\$ 10,5 milhões (a valores originais do contrato, relativos a 1999) nos pagamentos a serem efetuados depois de retido o montante referido no item 9.1.1.1, acima, em cada pagamento, proporcionalmente ao saldo contratual a ser pago até final do tramo I do Metrô de Salvador;

9.1.1.3. manter o valor cuja retenção já havia sido determinada por meio de cautelar adotada em decisão anterior nestes autos, em relação ao contrato SA-12 (10.04), celebrado com o Consórcio Bonfim, alterando-se, entretanto, sua forma de retenção, a qual deverá ser efetuada na forma descrita no item 9.1.1.2 acima;

21. Com o correr do tempo, por opção legal exercida pelos contratados e a seu pedido, todas as retenções determinadas passaram a ser garantidas por cartas de fiança disponibilizadas pelos Consórcios Metrosal e Bonfim referentes aos indícios de superfaturamento em apuração no âmbito deste Tribunal, cujo acompanhamento está sendo tratado no processo de monitoramento TC-003.896/2009-2, a cargo da Secex/BA. A situação atual dessas retenções/garantias será analisada à frente.

22. Recentemente, como decorrência da já mencionada assinatura do Contrato de Programa entre o estado da Bahia e os municípios de Salvador e Lauro de Freitas que transferiu a Companhia de Transportes de Salvador (CTS) para o estado da Bahia, hoje com sua razão social alterada para Companhia de Transporte do Estado da Bahia (CTB), outras medidas foram tomadas atingindo a própria existência e vigência dos contratos SA-01 e SA-12.

23. Primeiro, visando resguardar os interesses do estado, a CTB, no dia 3/10/2013 assinou contrato com uma auditoria técnica - METRÔ DE MADRID - (peça 988, p. 13-22) para, além de conhecer a real situação técnica da Linha 1 (Lapa-Pirajá), identificar e apontar as ações necessárias para posteriores ajustes físicos e econômicos, incluindo as reivindicações formuladas pelo Consórcio Metrosal decorrentes ao Contrato SA-01.

24. Cumprindo o que restou definido no Contrato de Programa celebrado entre o estado da Bahia e os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, no dia 15/10/2013 foi realizado procedimento licitatório, na modalidade leilão, de concessão patrocinada para Implantação e Operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, em que logrou ser vencedora a Companhia de Participações em Concessões (CCR), cuja decisão foi homologada e adjudicado o objeto mediante a Portaria SEDUR nº 60/2013 publicada em 28/8/2013.

25. Na sequência a CTB considerou que, com a deflagração da licitação da concessão patrocinada para Implantação e Operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, tornou-se incompatível a manutenção do Contrato SA-01. Dessa forma, uma vez que o escopo do Contrato SA-01 ficou a cargo da CCR a partir da assinatura do contrato de concessão, o contrato celebrado entre a CTB e o Consórcio Metrosal (SA-01) foi rescindido, mediante um Termo de Transação Parcial (peça 988, p. 26-31), resguardando o quanto estabelecido por este Tribunal em seus acórdãos.

26. Conforme denota-se dos termos do relatório e do voto que antecedem o Acórdão 1.847/2013-TCU-Plenário, foram detectados no processo de monitoramento (TC-003.896/2009-2) indícios de ilegalidade nos Certificados de Conclusão e de Aceitação Operacional emitidos pela CTS dando recebimento ao escopo dos contratos SA-01 e SA-12, visando a viabilização da rescisão acima relatada, ficando assentado nas determinações do referido acórdão a necessidade se fazer a oitiva da CTS, do Consórcio Metrosal e das empresas que o compõe, com vistas a eventual determinação pela anulação dos dois atos.

27. Todavia, ressalta a CTB, sucessora da CTS, em seu ofício OF.DIPRE nº 50/2014 (peça 990), item c.1, em função das determinações exaradas por este TCU no Acórdão 1.847/2013-TCU-Plenário, o Diretor-Presidente da CTB, após procedimentos internos, anulou o ato de emissão do Certificado de Conclusão da via subterrânea, emitido em 17/10/2012, bem como o Certificado de Aceitação Operacional do Tramo I, comunicando o Consórcio, ao passo que determinou a regularização dos Instrumentos de Garantias Contratuais.



28. Com a assinatura do contrato de parceria público privada, firmado entre a CTB e a CCR, a impossibilidade de manutenção contratual não se restringiu apenas ao Contrato SA-01, mas estendeu-se àqueles cujos objetos tornaram-se incompatíveis com o novo modelo de implantação e operação do metrô, como por exemplo, os contratos firmados com o Consórcio SondoGeo, com a empresa Thyssenkrupp, Efacec, MJR.

29. Com relação ao Contrato SA-12 informa a CTB em seu ofício retro mencionado (peça 990), item b.3, que esse contrato encontra-se encerrado, estando as partes que o integram minutando o Termo de Rescisão.

II. Do percentual de execução físico-financeira.

30. Atualmente, segundo consta do ofício OF.DIPRE nº 56/2014 (peça 993), o progresso físico das obras de implantação do Tramo I do Metrô de Salvador encontra-se muito próximo a 100%.

31. O progresso físico referente à implantação dos sistemas de sinalização e telecomunicações atinge 99,0% e dos sistemas auxiliares entre 90,0% (ventilação) e 98,0% (escadas rolantes).

32. Com relação à execução financeira, informa o mesmo ofício o percentual geral de 97,2%, inferior ao relatado progresso físico.

33. A CTB forneceu na mesma peça 993 gráficos, por contrato, informando o controle das medições ao longo da vigência dos contratos.

III. Das classificações institucional, funcional e programática, atualizadas de acordo com a Lei Orçamentária de 2014.

34. Consta na Lei 12.952 de 20 de janeiro de 2014 (LOA 2014) a seguinte classificação institucional, funcional e programática: 15.453.2048.10SX.0029/2014 - APOIO À IMPLANTAÇÃO DO TRECHO LAPA-PIRAJÁ DO SISTEMA DE TRENS URBANOS DE SALVADOR-BA.

35. A dotação autorizada na LOA 2014 para essa funcional programática é de R\$ 1.000.000,00.

36. Entretanto, é importante ressaltar que, com o encerramento dos contratos conforme já comentado, a dotação que consta na LOA 2014 referente à implantação do trecho Lapa-Pirajá do Metrô de Salvador é relacionada aos últimos movimentos contratuais relativos aos acertos finais necessários.

IV. Da situação atual das retenções (IG-R).

37. Um dos pontos em acompanhamento no processo de monitoramento (TC-003.896/2009-2) são as garantias financeiras disponibilizadas pelos Consórcios Metrosal e Bonfim referentes aos indícios de superfaturamento em apuração no âmbito deste Tribunal, em substituição às retenções determinadas por esta Corte de Contas.

38. Durante o andamento dos processos que avaliam as obras do metrô de Salvador, foi determinada à CTS, hoje CTB, e à CBTU a retenção de valores dos pagamentos a serem efetuados no âmbito do Contrato SA-01 e do Contrato SA-12, até que este Tribunal deliberasse definitivamente sobre as irregularidades apontadas, com vistas a garantir os débitos decorrentes das irregularidades. Os últimos relatórios do monitoramento apontaram que **inexiste certeza de que as garantias oferecidas assegurarão o ressarcimento em caso de deliberação final deste Tribunal pela existência de sobrepreço/superfaturamento.**

39. Nesse sentido, esta Corte de Contas vem, desde 2011, por meio do Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário prolatado no âmbito deste TC-007.162/2006-0, determinando à CTB alterações nos termos das garantias até então apresentadas, à época nos seguintes termos:

Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário

9.1. deferir, em caráter excepcional, pedido formulado pela Companhia de Transportes de Salvador - CTS, no sentido de seja permitida a substituição das retenções de pagamentos, conforme determinada nos itens 9.1.1 do Acórdão 2.369/2006, 9.2 do Acórdão 931/2007 e 9.3.1.2 do Acórdão 1.949/2007, todos deste Plenário, no percentual de 7,5% do valor original do Contrato SA - 12, celebrado com o Consórcio Bonfim, devidamente corrigido pelos índices estabelecidos em contrato, por outra garantia dentre aquelas previstas no art. 56 da Lei 8.666/92, fornecida por instituição financeira com solidez reconhecida no mercado ou lastreada em títulos idôneos e líquidos, observadas



as seguintes condições, que devem ser adaptadas a cada instrumento, onde couber, e deles constar expressamente, desde que atendido o que se espera de cada condição:

9.1.1. a União figure como entidade segurada/beneficiária da indenização constituída pela fiança/apólice/caução;

9.1.2. o valor segurado deverá ser superior em 30% (trinta por cento) ao valor do dano potencial ao erário, especificado no relatório de fiscalização, atualizado até a data em que for prestada a garantia, como forma de suportar os juros de mora incidentes sobre as dívidas para com a fazenda pública;

9.1.3. índice de atualização do valor afiançado/segurado/caucionado idêntico ao índice de atualização aplicável aos débitos apurados nos processos do TCU;

9.1.4. no caso de seguro, renúncia aos termos do art. 763 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, (CC), e do art. 12 do Decreto-lei 73, de 1966, com consignação, nos termos estatuídos no item 4.2 das condições gerais da Circular Susep nº 232, de 2003, de que 'fica entendido e acordado que o seguro continuará em vigor mesmo quando o tomador não houver pago o prêmio nas datas convencionadas'; nos outros casos deve existir cláusula equivalente que estabeleça que a indenização será paga ao beneficiário/segurado (conforme item 9.1.1, retro) mesmo que o instituidor da caução/indenização/fiança não cumpra todas as condições estabelecidas;

9.1.5. referência ao número do processo do TCU, onde está sendo discutido o dano potencial ao erário objeto da garantia, no caso o TC-002.588/2009-0;

9.1.6. prazo de vigência/validade dos instrumentos de fiança/seguro/caução até que sejam cumpridas as obrigações decorrentes de deliberação definitiva de mérito do Tribunal de Contas da União sobre a existência ou não de sobrepreço/superfaturamento nos contratos sob análise nos processos específicos de tomada de contas especial instaurada para cada contrato, TCEs essas que deverão estar expressamente indicadas nos instrumentos de garantia (no caso, os contratos SA-01 e SA-12 sob apreciação nos TCs 002.588/2009-0 e 028.499/2012-3, respectivamente); (Item com redação conforme alteração determinada no item 9.1 do Acórdão 2.331/2012-TCU-Plenário)

9.1.7. estabelecimento das seguintes situações como causa suficiente para pagamento da fiança/caução/seguro:

9.1.7.1. a não realização pelo tomador, das medidas determinadas pelo TCU, na decisão que resolver de forma definitiva sobre a ocorrência do dano a ser indenizado;

9.1.7.2. deliberação do TCU no sentido de que parte ou a integralidade do montante segurado/afiançado/caucionado deve ser depositado a favor da União;

9.1.8. estabelecimento de que a notificação formal, encaminhada por esta Corte, dando ciência de que deliberação definitiva prolatada pelo TCU definiu com certeza e liquidez o valor da indenização devida pelo tomador/instituidor, será suficiente para que a instituição fiadora/seguradora/caucionadora deposite o valor estabelecido na referida deliberação em favor da União, conforme item 9.1.7.2, retro;

9.1.9. estabelecimento de obrigação para a instituição seguradora/fiadora/caucionadora efetuar o depósito em dinheiro do valor definido pelo TCU, em favor da União, no prazo de até trinta dias após ter sido notificada (item 9.1.8, retro), pelo TCU, da prolação de deliberação sobre o objeto garantido pela fiança/seguro/caução, a qual será razão suficiente para dar causa ao pagamento da fiança/seguro/caução;

9.2. determinar à Companhia de Transportes de Salvador - CTS que:

9.2.1. adote as providências necessárias a que as condições estabelecidas nos itens 9.1.1 a 9.1.9, retro, também passem a constar das garantias prestadas pelo Consórcio Metrosal ou por qualquer uma das empresas dele integrantes no prazo de sessenta dias a contar da notificação desta deliberação;

9.2.2. informe a este Tribunal acerca das providências adotadas pelos consórcios acima referidos, ou por suas empresas, em razão da autorização e determinação contidas nos itens precedentes, em até sessenta dias a contar da notificação desta deliberação,

9.2.3. adote as providências necessárias para regularizar as retenções de pagamentos efetuados ao Consórcio Bonfim, de forma a que atinjam montante equivalente a 7,5% do valor atualizado do



Contrato SA - 12, caso o Consórcio opte por não substituí-las por outras garantias na forma deste acórdão, [...]

40. Após sua prolação, o citado acórdão foi objeto de dois recursos, a saber:

a) **Embargos de Declaração** interposto pela CTS que resultou na prolação do Acórdão 44/2013-TCU-Plenário que, sem alterar nenhuma das decisões do Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário, proveu os seguintes esclarecimentos:

Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário

[...]

9.2. esclarecer à Companhia de Transportes de Salvador -CTS que:

9.2.1. o CNPJ que deve constar como entidade beneficiária nas apólices usadas como garantia é o da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), qual seja CNPJ 42.357.483/0001-26, sociedade de economia mista responsável pelas dotações que subsidiaram a construção do Metrô de Salvador e concedente desses recursos por meio dos Convênios nº Siafi 552308 e 602144;

9.2.2. quanto aos valores a serem segurados, encontram-se definidos:

9.2.2.1. por meio do item 9.1.1 do Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário, confirmado por meio do item 9.1.1.3 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, combinado com o item 9.1 do Acórdão 3.254/2011, no que diz respeito ao Contrato SA-12;

9.2.2.2. por meio do item 9.1.3.2. do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, combinado com os itens 9.1.8 e 9.3.2 do Acórdão 2.366/2009, no que diz respeito ao contrato S A - 01;

9.2.3. com respeito à sistemática de atualização aplicável aos débitos apurados nos processos do TCU, encontra-se definida por meio do Acórdão 1.603/2011, com a nova redação dada pelo Acórdão 1.247/2012, qual seja, os valores das garantias constituídas anteriormente a 31/7/2011 devem ser atualizados monetariamente, até essa data, pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e acrescidos de juros simples de mora de 1% ao mês (e não ao ano); a partir de 1º/8/2011, inclusive, os valores das garantias constituídas devem ser atualizados exclusivamente com base na taxa Selic, [...]

b) **Pedido de Reexame** interposto pelo Consórcio Metrosal, que insurge contra o item 9.2.1 do Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário, solicitando o provimento deste recurso para anular ou revogar a determinação contida no referido item, mantendo as condições antes em vigor para a oferta de garantias, mantendo assim a já mencionada **incerteza de que as garantias oferecidas assegurarão o ressarcimento em caso de deliberação final deste Tribunal pela existência de sobrepreço/superfaturamento**. Esse Pedido de Reexame já foi apreciado por esta Corte resultando na prolação do Acórdão 2.329/2013-TCU-Plenário onde foi decidido, entre outros pontos, pela revogação dos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário, sem alterar as decisões do item 9.2.1, nos seguintes termos:

Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 32 e 34 da Lei 8.443/92, em:

9.1. conhecer do presente agravo, para, no mérito, acolhê-lo parcialmente;

9.2. revogar os itens 9.1.2 e 9.1.3 (e sua alteração posterior, item 9.2.3 do Acórdão 44/2013-Plenário) do Acórdão 3.254/2011-Plenário;

9.3. dar nova redação ao item 9.1.7.2 do Acórdão 3.254/2013-Plenário que passa a ser:

‘9.1.7.2. deliberação definitiva do TCU no sentido de que parte ou a integralidade do montante segurado/afiançado/caucionado deve ser depositado a favor da União;’.

9.4. determinar que o ‘reajuste mensal’ constante do item 9.1.3.2.2 do Acórdão 2.873/2008-Plenário, válido para as garantias prestadas pelos Consórcios Metrosal e Bonfim, seja efetuado pelos índices de correção utilizados para corrigir os valores constantes dos Contratos S A - 01 e AS - 12, conforme entendimento que já havia sido dado pelos próprios Consórcios; e

9.5. dar ciência desta deliberação ao agravante, ao Consórcio Bonfim, à Companhia de Transportes de Salvador - CTS e à Companhia Brasileira de Transportes Urbanos - CBTU.



41. Assim, após a apreciação dos recursos, restou intacta a decisão desta Corte de Contas quanto à obrigatoriedade de reformulação das garantias apresentadas pelo Consórcio Bonfim, bem como a extensão dessas obrigações ao Consórcio Metrosal.

42. Entretanto, configura-se agora uma situação em que os contratos para os quais foram determinadas retenções por esta Corte perdem sua vigência, por término ou rescisão contratual, sendo que alguns valores foram retidos em função dessas determinações, **valores esses que devem ser preservados** enquanto não for proferida decisão definitiva quanto ao possível sobrepreço, objeto das TCE (TC-002.588/2009-0 e TC-028.499/2012-3).

43. Questionada sobre o estado atual das retenções, a CTB apresentou documentação sobre seu controle dos valores retidos (peça 989), hoje substituídos por garantia nos termos legais, bem como apresentou cópia de todas as cartas de fiança (peças 953 a 987 e 992).

44. Ao analisar a documentação apresentada das garantias ofertadas pelo Consórcio Metrosal, confirma-se a manutenção das condições anteriores ao citado Acórdão 3.254/201-TCU-Plenário confirmando que se mantém a já mencionada **incerteza de que as garantias oferecidas assegurarão o ressarcimento em caso de deliberação final deste Tribunal pela existência de sobrepreço/superfaturamento**.

45. Nesse ponto cabe tecer alguns comentários com relação ao entendimento sistêmico da presente situação.

46. Considerando que, tendo sido identificadas no âmbito deste TC-007.162/2006-0, as irregularidades detectadas nos Contratos SA-01 e SA-12 assinados com objetos relacionados às obras do trecho Lapa-Pirajá do Metrô de Salvador tiveram tratamento cautelar quando da prolação do Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário, esclarecido em sede de embargos de declaração acolhidos por determinação no Acórdão 931/2007-TCU-Plenário, levando esta Corte à determinação de retenção de valores nos pagamentos dos dois contratos com vistas à preservação do erário;

47. Considerando que as irregularidades nos Contratos SA-01 e SA-12 foram confirmadas por deliberação no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário com determinação à antiga CTS, hoje CTB, que, com vistas à preservação do erário, enquanto não for proferida decisão definitiva quanto ao possível sobrepreço apontado neste processo, retenha cautelarmente em cada um dos pagamentos a serem efetuados no âmbito dos referidos contratos, os valores ali relacionados ampliando a determinação do primeiro acórdão;

48. Considerando que com o correr do tempo, por opção legal exercida pelos responsáveis, a seu critério e expresse pedido, todas as retenções determinadas passaram a ser garantidas por cartas de fiança disponibilizadas pelos Consórcios Metrosal e Bonfim referentes aos indícios de superfaturamento em apuração no âmbito deste Tribunal;

49. Considerando que a garantia aqui tratada se origina a partir de uma paralisação de obra, isto é, a partir da verificação de indícios de irregularidades em um contrato tão sérios que ensejem a interrupção dos serviços, e que este TCU desenvolveu a possibilidade de retenção dos valores relativos ao débito decorrente das irregularidades apontadas como forma de permitir o avanço das obras, como alternativa à suspensão da obra, e também para garantir aos cofres públicos a restituição do débito em um instrumento de garantia financeira de valores em litígio semelhante a um depósito judicial.

50. Considerando ser da exclusiva escolha desta Corte, com vistas à preservação do erário, os termos contratuais das garantias financeiras que podem ser aceitas em substituição às retenções determinadas para que se dê a essas a mesma efetividade, exigibilidade, exequibilidade e liquidez da garantia monetária resultante dessas retenções;

51. Considerando que, decorrente dos itens anteriores, o mecanismo de substituição das retenções monetárias ocorre segundo um ritual próprio, ou seja, (i) havendo a determinação de retenções por parte desta Corte, com vistas à preservação do erário ao buscar a efetividade das futuras decisões da Corte com relação às irregularidades detectadas, (ii) aos responsáveis cabe a opção entre efetivar as retenções ou solicitar a substituição das retenções determinadas por garantias financeiras dentro dos limites legais, (iii) cabendo exclusivamente a esta Corte a escolha dos termos contratuais



exigíveis para que tais garantias sejam aceitáveis, (iv) ficando ao responsável que solicitou a substituição apenas a obrigação de cumprir essas exigências, e outras que venham a ser determinadas por esta Corte sempre com vistas à preservação do erário, durante todo o período em que forem necessárias as garantias, cuidando para que os termos contratuais exigíveis estejam presente e válidos, (v) sob pena de que, não presentes os termos contratuais obrigatórios, por falha ou questionamento recursal de sua exigibilidade, possa ser adotado por esta Corte determinação da recomposição monetária da retenção com a devolução ao erário dos valores em litígio;

52. Considerando que os termos contratuais obrigatórios para as garantias financeiras foram informados ao Consórcio Bonfim e estendidos ao Consórcio Metrosal por meio da prolação do Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário cujas determinações foram devidamente explicadas em sede de embargo de declaração apreciada no Acórdão 44/2013-TCU-Plenário;

53. Considerando que a apreciação do pedido de reexame interposto não alterou a obrigação de revisão dos termos contratuais das garantias prestadas pelo Consórcio Metrosal; e,

54. Considerando que, conforme já citado nesta instrução, a documentação apresentada das garantias ofertadas pelo Consórcio Metrosal, evidencia a manutenção das condições anteriores ao citado Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário confirmando que se mantém a já mencionada **incerteza de que as garantias oferecidas assegurarão o ressarcimento em caso de deliberação final deste Tribunal pela existência de sobrepreço/superfaturamento**;

55. A situação atual das garantias ofertadas pelo Consórcio Metrosal não permite que se tenha a certeza da efetividade, exigibilidade, exequibilidade e liquidez das garantias financeiras que substituem a efetivação das retenções determinadas, pelo fato de que as garantias até então ofertadas não contém os termos contratuais exigíveis determinados por este Tribunal e, portanto, não estão aptas a substituir as retenções determinadas, não atendendo ao objetivo principal das retenções em garantir a efetividade das decisões desta Corte com relação às irregularidades discutidas hoje em sede de TCE (TC-002.588/2009-0).

56. Considerando que a classificação dos contratos em apreço como IG-R visa permitir a continuidade da obra e resguardar o Erário de possíveis danos, uma vez que os Contratos SA-01 e SA-12 encontram-se encerrados, não existe mais a possibilidade de retenção de valores em discussão. Por essa razão, recomenda-se a reclassificação desta irregularidade de IG-R para IG-C e posterior comunicação ao Congresso Nacional.

57. Entretanto, é importante reafirmar que as irregularidades que ensejaram as referidas retenções persistem, bem como a determinação à CTB para a realização de retenção dos pagamentos, além da manutenção efetiva dos valores eventualmente já retidos e da validade, exigibilidade, exequibilidade, efetividade e liquidez das garantias ofertadas em sua substituição, até que tais irregularidades sejam avaliadas em definitivo no âmbito das Tomadas de Contas Especial já instauradas neste Tribunal (TC-002.588/2009-0 e TC-028.499/2012-3).

58. Ante o exposto, em vista da necessidade de reclassificação da IG-R e do esclarecimento à CTB acerca da validade da decisão de retenção de valores por esta Corte, propor-se-á:

58.1. Determinar à SecobInfraurbana que reclassifique as irregularidades graves com recomendação de retenção parcial dos valores (IG-R), concernente ao Contratos SA-01 e SA-12, relativos à implantação do trecho Lapa-Pirajá do Metrô de Salvador, para irregularidades graves com recomendação de continuidade (IG-C);

58.2. Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves do tipo IG-R, apontados nos Contratos SA-01 e SA-12, relativos a serviços de implantação do trecho Lapa-Pirajá não mais se enquadram no inciso V do § 1º do art. 98 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014) (IG-R), tendo sua classificação sido alterada para IG-C (inciso VI do art. 98 § 1º da mesma lei), em razão de os referidos contratos terem sido rescindidos;

58.3. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB) e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) que, no prazo de 45 dias a contar da ciência deste



acórdão, adote as medidas necessárias para que as garantias apresentadas contenham as cláusulas definidas pelo Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário cujas determinações foram devidamente explicadas em sede de embargo de declaração apreciada no Acórdão 44/2013-TCU-Plenário, ou alternativamente, exijam que os titulares dos Contratos SA-01 e SA-12 restituam as retenções aos cofres da CTB.

58.4. com fundamento no art. 179, § 6º, comunicar à Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB) e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) que:

58.4.1. a reclassificação dos indícios de irregularidade, relativo aos Contratos SA-01 e SA-12, para irregularidades graves com recomendação de continuidade (IG-C) não altera as decisões cautelares do Tribunal de Contas da União, por meio das determinações dos Acórdãos 2.369/2006 e 2.873/2008, ambos TCU-Plenário, pela necessidade de retenção parcial de valores no referido contrato e manutenção de eventuais valores já retidos, ressalvadas as decisões judiciais em sentido contrário, até que esta Corte decida sobre o mérito dos sobrepreços apontados;

58.4.2. as cartas de fiança apresentadas em substituição às retenções não atendem às determinações desta Corte no que se refere às suas condições contratuais e devem ser reemitidas; e

58.4.3 a não adoção das medidas determinadas no item 58.3 no prazo estabelecido poderá ensejar o descumprimento de determinação do TCU, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992;

58.5 autorizar o monitoramento da determinação constante do item 58.3 no âmbito do processo TC-003.896/2009-2, autuado com o objetivo de monitorar os presentes autos; e

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

I. Solicitação de substituição de garantia pelo Consórcio Metrosal

59. Durante a preparação da presente instrução o Consórcio Metrosal protocolou petição acostada aos autos em 9/5/2014 (peça 1000).

60. Trata-se de solicitação de autorização desta Corte para a substituição das garantias apresentadas pelas empresas Siemens Ltda. e Siemens Aktiengesellschaft, por novas garantias a serem apresentadas pelas demais componentes do Consórcio, a saber Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Construtora Andrade Gutierrez S.A.

61. Em sua peça petítória o consórcio expõe que durante o desenvolvimento do processo, este TCU esclareceu à CTS, mediante o item 9.2 do Acórdão 44/2013-TCU-Plenário, que a beneficiária nas apólices utilizadas como garantia deveria ser a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), vez que esta foi a responsável pelas dotações que subsidiaram a construção do Metrô de Salvador.

62. Alega ainda que em decorrência das determinações exaradas no referido Acórdão, as Consorciadas ficaram obrigadas a substituir as Garantias previamente emitidas em favor da CTS, de forma que o CNPJ a constar coma entidade beneficiária nas apólices utilizadas como garantia seja a da CBTU.

63. Diz ainda o consórcio que neste sentido, considerando que a Contrato SA-01 já se encontra encerrado e que as supostas irregularidades apontadas por este Egrégio TCU referem-se unicamente aos preços das obras de construção civil, as consorciadas resolveram, por deliberação interna, proceder com a substituição das garantias oferecidas anteriormente pela Siemens Ltda. e pela Siemens Aktiengesellschaft por garantias financeiras da Camargo Corrêa e da Andrade Gutierrez.

64. Em primeiro lugar, entendemos não aplicável a mencionada (na petição), *ratio* do art. 65, inciso II, alínea 'a', da Lei 8666/1993 tendo em vista **não se tratar** o presente de garantia de execução contratual, ou melhor, **não se trata de garantia contratual de qualquer espécie, mas sim de garantia financeira de valores em litúgio cuja retenção foi determinada por esta Corte com vistas à preservação do erário e da exequibilidade de decisão futura desta Corte, valores esses que poderão vir a ser objeto de devolução ao erário.**

65. Além disso, cabe considerar que, por força do art. 33, inciso V, da Lei 8.666/1993, é factual a existência da responsabilidade solidária dos integrantes do consórcio pelos atos praticados, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

66. Assim, partindo-se desse princípio de que os integrantes do consórcio são responsáveis solidários pelos atos praticados tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato e

considerando-se que, conforme insculpido no voto condutor do Acórdão 1.790/2014-TCU-Plenário, 'basta que qualquer um de seus integrantes apresente uma das garantias admitidas pela lei, no valor integral exigido..., independentemente do percentual de participação da empresa no consórcio', entende-se cabível a substituição pleiteada pelos integrantes do Consórcio Metrosal.

67. Nesse sentido, concluímos pelo atendimento dos pedidos apresentados pelo Consórcio Metrosal em sua petição (peça 1000), para a substituição das garantias apresentadas pelas empresas Siemens Ltda. e Siemens Aktiengesellschaft, por novas garantias a serem apresentadas pelas demais componentes do Consórcio, a saber Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Construtora Andrade Gutierrez S.A., **desde que** as novas garantias, assim como as demais já apresentadas, contenham as cláusulas definidas pelo Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário cujas determinações foram devidamente explicadas em sede de embargo de declaração apreciada no Acórdão 44/2013-TCU-Plenário. Assim, propõe-se autorizar o mencionado pleito, feita a ressalva acima.

II. Análise das oitivas e das razões de justificativa determinadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário

68. Por meio do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, este Tribunal determinou a realização de uma série de oitivas e de audiência de responsáveis no presente processo.

69. Efetivadas as medidas processuais determinadas no referido *decisum*, esta unidade técnica promoveu exame das razões de justificativa em instrução colacionada às peças 74, 75 e 76 (p. 1-21). A proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 76, p. 24-25).

70. Contudo, a existência de incidentes processuais, impediu o exame pelo Exmº Ministro-Relator do feito, conforme consignado no Voto do Acórdão 44/2013-TCU-Plenário, *in verbis*:

Concluída a análise dos embargos, é importante lembrar as questões ainda pendentes de apreciação nestes autos, as quais determinam o andamento processual a ser dado doravante.

Ainda se encontra pendente de apreciação pedido de reexame apresentado pelo Consórcio Camargo Corrêa/Andrade Gutierrez/Siemens, pelo que, após julgados esses embargos, deverão esses autos ser encaminhados à Serur, para análise, e posteriormente ao Ministro-Relator sorteado.

Apenas após o julgamento desse recurso deverão os autos retornar a meu Gabinete, para apreciação das demais questões pendentes nos autos, as quais já foram também tratadas na instrução da unidade técnica.

Feitas essas análises, manifestando-me pelo conhecimento dos embargos, e, no mérito, por seu acolhimento parcial, na forma como analisado neste voto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário. (destaques acrescidos).

71. O pedido de reexame a que alude o voto transcrito acima foi apreciado por esta Corte de Contas por ocasião do Acórdão 2.329/2013-TCU-Plenário.

72 No caso, o exame realizado na presente instrução trata de questão incidental com intuito de atender o comando inscrito no art. 100, inciso II, da Lei 12.919/ 2013 (LDO 2014), tendo em vista a existência de indícios de irregularidades graves com recomendação de retenção parcial de valores referentes aos Contrato SA-01 e SA-12, uma vez que não há qualquer juízo quanto ao mérito tratado nos presentes autos, que já foi objeto de análise na instrução inserta às peças 74, 75 e 76 (p. 1-21).

73. Desse modo, propõe-se que após a apreciação do assunto tratado na presente instrução, os autos retornem ao Gabinete do Exmº Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti para apreciação da instrução colacionada às peças 74, 75 e 76 (p. 1-21), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 76, p. 24-25), conforme consignado no Voto condutor do Acórdão 44/2013-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

74. Ante o exposto, conclui-se que as garantias até aqui apresentadas no âmbito do Contrato SA-01 não estão atendendo ao determinado por esta Corte mantendo a incerteza de que as garantias oferecidas assegurarão o ressarcimento em caso de deliberação final deste Tribunal pela existência de sobrepreço/superfaturamento.



75. Considerando que a classificação dos contratos SA-01 e SA-12 como IG-R visa permitir a continuidade da obra e resguardar o Erário de possíveis danos, uma vez que esses contratos encontram-se encerrados, não existe mais a possibilidade de retenção de valores em discussão. Por essa razão, recomenda-se a reclassificação desta irregularidade de IG-R para IG-C e posterior comunicação ao Congresso Nacional, sem prejuízo de comunicar à CTB e à CBTU que a reclassificação das irregularidades nessas avenças não constitui revogação das medidas cautelares de retenção de valores determinadas pelos Acórdãos 2.369/2006 e 2.873/2008, ambos TCU-Plenário, e que as cartas-fianças apresentadas até então não estão em conformidade com as disposições do Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário.

76. Ante esse fato, propõe-se ainda determinar à CTB e à CBTU que adotem as medidas necessárias para que as garantias apresentadas pelos consórcios Metrosal e Bonfim contenham as cláusulas definidas pelo Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário, nos termos fixados no Acórdão 2.329/2013-TCU-Plenário, e esclarecimentos dado pelo Acórdão 44/2013-TCU-Plenário.

77. Importa mencionar que o andamento das Tomadas de Contas Especial (TC-002.588/2009-0 e TC-028.499/2012-3) possibilitará a análise definitiva acerca dos sobrepreços e superfaturamentos apontados e, caso sejam confirmados, permitirá a utilização das retenções, que tenham sido efetivamente realizadas, ou das garantias que tenham sido fornecidas nos padrões preconizados pelo Tribunal como garantia para a restituição de eventual débito ocasionado ao Erário.

78. Acerca da petição colocada recentemente pelo Consórcio Metrosal (peça 1000), conclui-se ser cabível o atendimento da solicitação de substituição das garantias ofertadas pelas empresas Siemens Ltda. e Siemens Aktiengesellschaft, componentes do Consórcio Metrosal, por garantias ofertadas pelas demais empresas do Consórcio, razão pela qual se propõe autorizar o pleito formulado.

79. Por se tratar de instrução incidental que tem o intuito de enviar informações atualizadas ao Congresso Nacional, sem prejudicar o andamento deste processo propõe-se que o presente processo, após apreciação pelo Plenário, retorne ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro Augusto Sherman, conforme consignado no Voto condutor do Acórdão 44/2013-TCU-Plenário, para apreciação da instrução colacionada às peças 74, 75 e 76 (p. 1-21), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 76, p. 24-25).

80. Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro Augusto Sherman propondo:

80.1. autorizar à SecobInfraurbana que reclassifique as irregularidades graves com recomendação de retenção parcial dos valores (IG-R), concernente aos Contratos SA-01 e SA-12, relativos à implantação do trecho Lapa-Pirajá do Metrô de Salvador, para irregularidades graves com recomendação de continuidade (IG-C);

80.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves do tipo IG-R, apontados nos Contratos SA-01 e SA-12, relativos a serviços de implantação do trecho Lapa-Pirajá não mais se enquadram no inciso V do § 1º do art. 98 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014) (IG-R), tendo sua classificação sido alterada para IG-C (inciso VI do § 1º do art. 98 da mesma lei), em razão de os referidos contratos terem sido rescindidos;

80.3. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB) e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) que, no prazo de 45 dias a contar da ciência deste acórdão, adotem as medidas necessárias para que as garantias apresentadas contenham as cláusulas definidas pelo Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário, cujas determinações foram devidamente explicadas em sede de embargo de declaração apreciada no Acórdão 44/2013-TCU-Plenário, ou, alternativamente, exijam que os titulares dos Contratos SA-01 e SA-12 restitua as retenções aos cofres da CTB;

80.4 autorizar a substituição das garantias ofertadas pelas empresas Siemens Ltda. e Siemens Aktiengesellschaft, componentes do Consórcio Metrosal, por garantias ofertadas pelas demais empresas do Consórcio, desde que as novas garantias, assim como as demais já apresentadas,



tenham as cláusulas definidas pelo Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário cujas determinações foram devidamente explicadas em sede de embargo de declaração apreciada no Acórdão 44/2013-TCU-Plenário.

80.5. com fundamento no art. 179, § 6º, comunicar à Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB) e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) que:

80.5.1. a reclassificação dos indícios de irregularidade, relativo aos Contratos SA-01 e SA-12, para irregularidades graves com recomendação de continuidade (IG-C) não altera as decisões cautelares do Tribunal de Contas da União, por meio das determinações dos acórdãos 2.369/2006 e 2.873/2008, ambos TCU-Plenário, pela necessidade de retenção parcial de valores no referido contrato e manutenção de eventuais valores já retidos, ressalvadas as decisões judiciais em sentido contrário, até que esta Corte decida sobre o mérito dos sobrepreços apontados;

80.5.2. as cartas de fiança apresentadas em substituição às retenções não atendem às determinações desta Corte no que se refere às suas condições contratuais e devem ser reemitidas; e

80.5.3 a não adoção das medidas determinadas no item 80.3 no prazo estabelecido poderá ensejar o descumprimento de determinação do TCU, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92;

80.6 autorizar o monitoramento da determinação constante do item 80.3 no âmbito do processo TC-003.896/2009-2, autuado com o objetivo de monitorar os presentes autos;

80.7 encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do Voto e do Relatório que a fundamentam à Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), ao Consórcio Metrosal, ao Consórcio Bonfim e à Secex/BA;

80.8. retornar os autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro Augusto Sherman, conforme consignado no Voto condutor do Acórdão 44/2013-TCU-Plenário, para apreciação da instrução colacionada às peças 74, 75 e 76 (p. 1-21), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 76, p. 24-25).”.

2. O Diretor, em exercício, e a Secretária da SecobHidroFerrovia manifestaram-se de acordo com a instrução retro transcrita.

3. O Ministério Público não atuou nos autos.

É o relatório.

VOTO

Conforme relatado, os autos tratam de diversas providências a serem adotadas relativamente às obras e instalações necessárias à implantação do Metrô de Salvador, Trecho Lapa-Pirajá.

I

2. A primeira dessas providências refere-se à reclassificação das irregularidades observadas na execução dos contratos S A - 01 e S A - 12 celebrados com os consórcios Metrosal e Bonfim, respectivamente.

3. Vez que, a partir de informações da Companhia de Transporte do Estado da Bahia - CTB, sucessora da Companhia de Transportes de Salvador - CTS na condução do Metrô de Salvador, os referidos contratos encontram-se encerrados e rescindidos bilateralmente e que, em consequência, não haverá mais pagamentos ao abrigo de qualquer deles, entendo coerente a proposta da unidade técnica no sentido de que as irregularidades classificadas como IGR (irregularidades graves com retenção de pagamentos) sejam reclassificadas para IGC (irregularidades graves com continuidade da obra), o que requer seja expedida determinação.

4. Acolhendo sugestão da unidade técnica, entendo aconselhável apontar à CTB e à CBTU que essa reclassificação não traz qualquer alteração sobre as determinações exaradas deste Tribunal por meio de seus acórdãos.



II

5. Conforme salientado pela unidade técnica, tal reclassificação das irregularidades e sua causa devem ser comunicadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, sendo necessária deliberação deste Colegiado nesse sentido.

III

6. Independentemente da rescisão contratual e da reclassificação das irregularidades, a unidade técnica noticia que permanecem não resolvidas as pendências relacionadas às garantias oferecidas pelas empresas integrantes dos consórcios Metrosal e Bonfim em substituição à retenção de pagamentos determinada por este Tribunal.

7. Tais pendências constituem-se essencialmente em desconformidades com as condições e características que haviam sido estabelecidas pelo Tribunal, desconformidades essas que dificultarão, ou mesmo inviabilizarão, eventual execução delas em caso de deliberação final pela existência do débito cujo ressarcimento objetivam garantir.

8. Assim, concordo ser de todo oportuno e necessário se determine à Companhia de Transportes do Estado da Bahia - CTB e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU que adotem as medidas necessárias junto às empresas integrantes dos referidos consórcios no sentido de que retifiquem as garantias prestadas de forma que delas constem valores atualizados e as cláusulas estabelecidas nos Acórdãos prolatados por este Tribunal para o caso específico, especialmente os de nºs 3.254/2011-Plenário e 2.329/2013-Plenário (ambos transcritos no relatório precedente).

9. Na oportunidade entendo deva ser lembrado aos gestores da CTB e da CBTU que o não atendimento à determinação deste Tribunal poderá ensejar a aplicação do previsto no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92.

IV

10. Consta dos autos solicitação do Consórcio Metrosal no sentido de que as garantias oferecidas pelas empresas Siemens Ltda. e Siemens Aktiengesellschaft A.G. sejam substituídas por garantias oferecidas pelas demais empresas integrantes do mesmo consórcio, quais sejam, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Construtora Andrade Gutierrez S.A.

11. Na mesma linha de raciocínio apresentada pela unidade técnica, não vejo óbices a que seja efetuada tal substituição, desde que reste claro que tal substituição não extingue a responsabilidade solidária de todas as empresas integrantes do referido consórcio pela integralidade do débito, e que tal substituição só será possível se o conjunto de garantias cobrir o valor atualizado do débito e estiver integralmente de acordo com as condições e cláusulas estabelecidas por este Tribunal, conforme acórdãos retro referidos.

V

12. A unidade técnica relembra, ainda, que restam pendentes de apreciação por parte deste colegiado as análises das razões de justificativa oferecidas por diversos responsáveis em relação às oitivas e audiências realizadas em cumprimento à determinação contida no Acórdão 2873/2008-Plenário.

13. Com relação a isso, e não obstante ter a unidade técnica reiterado as análises e conclusões então oferecidas, entendo devam ser reanalisadas as questões, à luz do conhecimento maior que agora tem o Tribunal sobre os problemas observados e respectivas soluções e, especialmente, sobre o impacto da conduta dos gestores sobre o resultado que foi possível atingir, resultado esse só agora conhecido.

14. Nesse sentido, entendo necessário determinar à unidade técnica que proceda à nova instrução, tendo por base aquelas colacionadas às peças 74, 75 e 76, revisando todos os itens então tratados, e reapresentando suas conclusões e propostas, após o que os autos deverão retornar a meu Gabinete.

VI



Feitas essas análises, acolhendo as propostas oferecidas pela unidade técnica especializada, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2400/2014 - TCU - Plenário

1. Processo TC-007.162/2006-0
 - 1.1. Apensos: TC-015.854/2010-8, TC-007.523/2010-6, TC-015.409/2007-1, TC-005.425/2005-5.
2. Grupo I - Classe: V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Alberto de Figueiredo Nunes Filho (312.700.777-91); Anacelia Laurindo Brugni (072.998.775-20); Bombardier Transportation Brasil Ltda. (00.811.185/0001-14); Carlos Alberto Menezes Chamadoira (094.731.815-15); Carlos Daniel Garcia Martinez (054.393.025-49); Carlos Von Beckerath Gordilho (002.366.915-20); Companhia de Transportes de Salvador; Congresso Nacional (vinculador); Consorcio Metrosal (03.756.037/0001-32); Construcões e Comercio Camargo Correa S.A. (61.522.512/0001-02); Construtora Andrade Gutierrez S.a. (17.262.213/0001-94); Consórcio Bonfim (13.619.912/0002-79); Denival Damasceno Chaves (004.477.735-34); Ductor Consultoria e Administração S/c Ltda. (01.929.789/0001-22); Engevix Engenharia S.A. (00.103.582/0001-31); Erianisio dos Anjos Borges (039.113.305-53); Geohidro Consultoria e Operacao de Sistemas Ltda. (74.141.532/0001-85); Jackson Bonfim Almeida de Cerqueira (100.498.195-34); Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20); Jose Geraldo Araujo Teixeira (048.282.245-72); José Hamilton da Silva Bastos (056.283.855-49); Luiz Fernando Tavares Vilar (020.645.705-78); Luiz Novaes de Queiroz (125.726.597-00); MPE Montagens e Projetos Especiais S.A. (31.876.709/0001-89); Nestor Duarte Guimaraes Neto (110.289.805-82); Paulo Antonio Santos Macedo (018.163.145-87); Pedro Antonio Dantas Costa Cruz (113.611.405-00); Promon Engenharia Ltda. (61.095.923/0001-69); Ruy Sergio Nonato Marques (037.221.635-87); Samir Mikhael Jabur Abud (041.717.305-97); Sergio Luiz da Silva Telles (537.023.017-04); Siemens Ltda. (44.013.159/0001-16); Sondotecnica Engenharia de Solos S A (33.386.210/0001-19)
 - 3.2. Responsáveis: Bombardier Transportation Brasil Ltda. (00.811.185/0001-14); Carlos Von Beckerath Gordilho (002.366.915-20); Companhia Brasileira de Trens Urbanos (42.357.483/0001-26); Denival Damasceno Chaves (004.477.735-34); Fernando Durao Schleder (440.709.507-53); Flávio Mota Monteiro (635.036.208-00); Frederico Pires da Silva (663.602.507-72); Industria da Construção Civil Ltda. (03.800.517/0001-53); Ivan Carlos Alves Barbosa (033.422.635-04); Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20); Joao Luiz da Silvo dias (011.089.806-00); José Hamilton da Silva Bastos (056.283.855-49); Luiz Fernando Tavares Vilar (020.645.705-78); Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (110.627.386-91); Nestor Duarte Guimaraes Neto (110.289.805-82); Pedro Antonio Dantas Costa Cruz (113.611.405-00).
4. Unidades: Companhia de Transportes de Salvador; Entidades/órgãos do Governo do Estado da Bahia.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias (SecobHidro).
8. Advogados constituídos nos autos: João Geraldo Piquet Carneiro e Ademilson de Brito Alves Viana, [244877/SP](#); Ana Claudia Lourenço Stein, [330929/SP](#); Albano Martins Gomes Funico, [235466/SP](#); Alessandra Mendes da Silva, [131586/SP](#); Alécia Paolucci Nogueira Bicalho, [60.929/MG](#); Andreia Barroso Gonçalves, [103.200/MG](#); André Suarez Tondato, [124855/MG](#); Anna Carolina Miranda Dantas, [41.793/DF](#); Antonio Henrique Medeiros Coutinho, [34.308/DF](#); Arthur Lima Guedes, [18.073/DF](#); Arthur Pimentel Diogo, [156788/SP](#); Aylla Mara de Assis, [285098/SP](#); Bruno de Luca Drago, [194948/SP](#); Bárbara Matias Bueno de Mattos Galvão, [189474/SP](#); Camila Rioja Arantes,

[41862/DF](#); Carla Rodrigues Caroli de Freitas, [140242/RJ](#); Carolina Giovani Santos, [235980/SP](#); César Almeida Pereira, [36.386/DF](#); Daniel Vieira Bogéa Soares, [34.311/DF](#); Elisa A. Athaide de Andrade, [281789/SP](#); Eduardo Rosa Marques, [41024/DF](#); Fabianna Vieira Barbosa Morselli, [303067/SP](#); Fabio da Costa Vilar, [167078/SP](#); Flávia Bicudo César, [35257/DF](#); Flávia Liyeh Shimizu, [190424/SP](#); Fábio Luis Celli, [222893/SP](#); Joana Bethonico Braga, [40985-E/MG](#); Joao Geraldo Piquet Carneiro, [800-A/DF](#); Leonardo de Mattos Galvão, [234550/SP](#); Lucila Almeida de Moura Ferreira, [36363/DF](#); Lígia Menezes Santos Neves, [299012/SP](#); Milena Fernandes Mundim, [236881/DF](#); Marcelo Vicentini Marchetti, [196312/SP](#); Marco Antônio Fonseca Júnior, [34449/DF](#); Mauro Grecco, [81445/SP](#); Michelle Shenshin Liang, [310881/SP](#); Mário Roberto Villanova Nogueira, [88300/SP](#); Nelson Wilians Fraton Rodrigues, [128341/SP](#); Paola Regina Petrozziello Pugliese, [174001/SP](#); Renato Poltronieri, [160231/SP](#); Rafael Sganzerla Durand, [211648/SP](#); Raquel Monteiro Alves, [289037/SP](#); Regina Leal de Oliveira, [280685/SP](#); Remisson Soares da Costa, [39997/DF](#); Victor Frias Françoço, [192242-E/SP](#); André Naves Laureano Santos, [112.694/MG](#); Ademir Antônio de Carvalho, [121890/MG](#); Alexandre Aroeira Salles, [28108/DF](#); Angela Tomazia Rosa, [126.413/MG](#); Angelo Longo Ferraro, [37.922/DF](#); Clara Sol da Costa, [115.937/MG](#); Cristiano Nascimento e Figueiredo, [101.334/MG](#); David Salim Santos Hosni, [130777/MG](#); Fernando Antonio dos Santos Filho, [116302/MG](#); Fernando Antônio dos Santos Filho, [37934/DF](#); Flávia Mendes Ribeiro Moreira, [87893/MG](#); Francisco Freitas de Melo Franco Ferreira, [89.353/MG](#); Gabriel Machado Sampaio, [126653/MG](#); Igor Felliipe Araújo De Sousa, [11.720-E/DF](#); Luciana Cristina De Jesus Silva, [126357/MG](#); Luis Henrique Baeta Funghi, [32.250/DF](#); Lara Maria de Araújo Barreira, [126039/MG](#); Mariana Barbosa Miraglia, [107.162/MG](#); Marcos Damasceno, [128719/MG](#); Marina Hermeto Correa, [75.173/MG](#); Nathália Lima de Souza Duarte, [132953/MG](#); Nayron Sousa Russo, [106.011/MG](#); Patricia Guercio Teixeira Delage, [90459/MG](#); Richard Paul Martins Garrell, [127318/MG](#); Renata Aparecida Ribeiro Felipe, [97.826/MG](#); Tathiane Vieira Viggiano Fernandes, [27.154/DF](#); Vitor Magno de Oliveira Pires, [108.997/MG](#).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria nas obras civis e de sistemas do Metrô de Salvador/BA,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 32, 34 e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, em:

9.1. autorizar reclassificação, pela SecobInfraurbana, das irregularidades graves com recomendação de retenção parcial dos valores (IG-R), concernente ao Contratos SA-01 e SA-12, relativos à implantação do trecho Lapa-Pirajá do Metrô de Salvador, para irregularidades graves com recomendação de continuidade (IG-C);

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves do tipo IG-R, apontados nos Contratos SA-01 e SA-12, relativos a serviços de implantação do trecho Lapa-Pirajá não mais se enquadram no inciso V do § 1º do art. 98 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014) (IG-R), tendo sua classificação sido alterada para IG-C (inciso VI do § 1º do art. 98 da mesma lei), em razão de os referidos contratos terem sido rescindidos;

9.3. determinar à Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB) e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) que, no prazo de quarenta e cinco dias, a contar da ciência deste acórdão, adotem as medidas necessárias para que as garantias apresentadas pelas empresas integrantes dos Consórcios Metrosal e Bonfim, contratos S A - 01 e S A - 12, respectivamente, passem a atender às condições e características definidas pelos acórdãos prolatados por esta Corte, especialmente os de números 3.254/2011-TCU-Plenário e 2.329/2013-Plenário, cujas determinações foram devidamente explicadas em sede de embargo de declaração apreciada no Acórdão 44/2013-TCU-Plenário;

9.4. autorizar a substituição das garantias ofertadas pelas empresas Siemens Ltda. e Siemens Aktiengesellschaft, componentes do Consórcio Metrosal, por garantias ofertadas pelas demais empresas do Consórcio, ressalvado que essa substituição não exime as empresas substituídas da



solidariedade existente entre os integrantes do consórcio relativamente a débitos, e poderá ser realizada desde que o conjunto das garantias prestadas - as novas garantias e as demais já apresentadas - estejam de acordo com o estabelecido no item 9.3, retro;

9.5. alertar a Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB) e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) que:

9.5.1. a reclassificação dos indícios de irregularidade determinada no item 9.1, retro, em nada altera qualquer outra determinação exarada deste Tribunal relativamente às obras e sistemas do Metrô de Salvador; e

9.5.2. o atraso injustificado no cumprimento da determinação contida no item 9.3, retro, poderá ensejar a aplicação do previsto no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92;

9.6. autorizar o monitoramento da determinação constante do item 9.3, retro, no âmbito do processo TC-003.896/2009-2, autuado com o objetivo de monitorar os presentes autos;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada das peças que o fundamentam, à Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), ao Consórcio Metrosal, ao Consórcio Bonfim e à Secex/BA, e

9.8. determinar à SecobHidroFerrovia que, em uma nova instrução, proceda à revisão das análises e conclusões oferecidas por meio das peças 74, 75 e 76 à luz do conhecimento sobre a conduta do gestores ouvidos e suas consequências, e ofereça nova proposta de encaminhamento.

10. Ata nº 35/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2400-35/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

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

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 011.976/2014-4.

Natureza: Administrativo.

Órgão: Tribunal de Contas da União.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 253/2012. CRIAÇÃO DE CENTRO DE ALTOS ESTUDOS EM CONTROLE E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ABERTURA DE PRAZO. APRESENTAÇÃO DE EMENDAS. ACOLHIMENTO. APROVAÇÃO.

RELATÓRIO

Originado de representação formulada pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC), o presente processo trata de proposta de alteração da Resolução TCU nº 253/2012, que define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do TCU, com o objetivo de criar centro de altos estudos no Instituto.

A proposta da unidade técnica decorre do resultado de estudos, promovidos por grupo de trabalho designado pela Presidência, sobre marcos estratégicos e implantação de centro de altos estudos na área de controle externo, governança e gestão pública no Tribunal.



Transcrevo a exposição de motivos apresentada pelo ISC (doc. 1), o relatório do grupo de trabalho (doc. 3) e, na sequência, as emendas apresentadas pelo Ministro Raimundo Carreiro (doc. 8) e as sugestões do Ministro-substituto André Luís de Carvalho (doc. 10), nos termos do art. 75 do Regimento Interno:

Trata a presente representação de proposta de alteração da Resolução-TCU nº 253, de 2012, que “define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União”, com o objetivo de criar um centro de altos estudos no âmbito do Instituto Serzedello Corrêa (ISC).

A proposta em comento decorre dos resultados do grupo de trabalho designado por Vossa Excelência, por meio da Ordem de Serviço TCU nº 2, de 12 de março de 2014 (peça 2), com o propósito de “promover estudos e propor os marcos estratégicos e o projeto de implantação de um centro de altos estudos na área de controle externo, governança e gestão pública”.

O grupo de trabalho promoveu o levantamento de informações sobre a estrutura, funcionamento e formas de atuação de centros de altos estudos e instituições de ensino e pesquisa, nacionais e internacionais; e realizou reuniões que culminaram com a apresentação de relatório contendo proposta de criação e implantação do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública (peça 3).

Pela proposta do grupo de trabalho, o Centro de Altos Estudos em Controle Externo e Administração Pública integraria a estrutura do Instituto Serzedello Corrêa, e teria a finalidade de “produzir e disseminar, interna e externamente, conhecimentos relativos aos principais temas objeto do sistema de controle, promovendo o aperfeiçoamento da administração pública e da atuação do TCU”.

Para tanto, o Centro realizaria ações que viabilizem diálogos estratégicos, influentes, qualificados e multidisciplinares com instituições públicas, academia, organizações e organismos nacionais e internacionais e setores organizados da sociedade.

A criação do Centro vem ao encontro do contexto de amadurecimento institucional do Tribunal, que tem permitido maior abertura e interação com o ambiente externo e aperfeiçoamento na sua estrutura e forma de atuação.

Ocorre que essa interação com o ambiente externo ainda é incipiente e demanda ações articuladas e sistematizadas para que o TCU apresente e entregue seus produtos e resultados, influenciando a agenda e a atuação da administração pública, e criando mecanismos de escuta qualificada que gere subsídios para o planejamento e a realização das ações de controle.

Nesse contexto, entende-se que o Centro de Altos Estudos poderá exercer papel fundamental na estruturação e na implantação de tecnologias de diálogo que promovam o “consumo” dos resultados gerados pelo TCU pelos principais atores de cada área de atuação do governo, potencializando seus resultados, e gerando conhecimentos relevantes que viabilizem uma atuação do Tribunal, contínua e sistematicamente, mais alinhada às expectativas e necessidades do setor público e da sociedade civil.

A especialização das unidades técnicas do TCU foi delineada em função dos principais temas de políticas públicas e áreas de atuação do governo. É um processo de mudança recente que ainda está em fase de implantação e que demanda das unidades um aprofundamento do conhecimento técnico sobre as funções e os programas de governo, bem como uma atuação proativa na definição de uma agenda de controle alinhada à agenda governamental.

O Centro de Altos Estudos poderá, assim, ser uma estrutura potencializadora da capacidade de escuta institucional apoiando a transição de uma atuação reativa para uma atuação mais proativa e alinhada às necessidades da sociedade em termos de formulação e implementação das políticas públicas. A discussão de temas relevantes com os principais segmentos do setor público e da



sociedade civil pode produzir conhecimentos estratégicos para o planejamento e a execução das ações de controle.

A principal forma de escuta do ambiente externo consistirá na criação de um Conselho Consultivo ligado ao Centro e composto de atores influentes dos setores público e privado. A atuação do Conselho se constitui em escuta importante na medida em que seus componentes podem trazer conhecimentos estratégicos sobre políticas públicas e sobre setores específicos de administração pública.

Além de ter acesso sistematizado e consistente aos principais trabalhos e produtos gerados pelo TCU, o Conselho poderá trazer subsídios para possíveis estudos a serem realizados pelo Centro e, conseqüentemente, para a atuação do Tribunal. Trata-se de estratégia para a promoção de diálogo real, consistente e sustentável com o contexto externo que apoiará a evolução da Casa nesse sentido e trará elementos concretos para melhor definição dos objetos de controle e dos principais problemas a serem tratados nas auditorias governamentais.

Vale destacar, ainda, que a criação do Centro de Altos Estudos contribuirá para o alcance dos objetivos estratégicos de “Intensificar a comunicação com a sociedade”; “Atuar em cooperação com a administração pública e com a rede de controle”; “Aprimorar as ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da administração pública”; “Contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública” definidos no Planejamento Estratégico do TCU para o período de 2011-2015.

Registre-se que, ainda que o grupo de trabalho tenha apresentado proposta nesse sentido, entendemos que a constituição e a forma de funcionamento do Conselho Consultivo e do Centro de Altos Estudos devam ser objeto de regulamentação posterior por meio de ato do Presidente do TCU, restringindo-se a presente proposta de alteração normativa apenas à adequação da estrutura e das competências do ISC que possibilitem o exercício dessa atribuição.

Pelo exposto, nos termos da minuta de anteprojeto de Resolução (peça 4), propõe-se que seja alterado o art. 19 da Resolução 253, no sentido de se incluir os §§ 1º e 2º, nos seguintes termos:

“CAPÍTULO I

(...)

Seção III

(...)

Subseção IV

Do Instituto Serzedello Corrêa

Art. 19. (...)

§ 1º O ISC administrará um centro de altos estudos com a finalidade de produzir e disseminar conhecimentos e desenvolver competências institucionais que contribuam para o aperfeiçoamento do sistema de controle e da administração pública, por meio de ações de cooperação, estudo e pesquisa e do diálogo interinstitucional e multidisciplinar.

§ 2º As diretrizes de atuação do centro de altos estudos de que trata o § 1º deste artigo serão submetidas periodicamente à apreciação de um conselho consultivo cuja composição e atribuições serão definidas em ato do Presidente do Tribunal.”

O grupo de trabalho, no relatório abaixo transcrito (doc. 3), apresenta detalhes sobre o projeto de implantação, no Tribunal, do centro de altos estudos na área de controle externo, governança e gestão pública.



1. Missão

Produzir e disseminar conhecimentos que contribuam para o aperfeiçoamento do sistema de controle e da administração pública, por meio de ações de cooperação, estudo e pesquisa e do diálogo interinstitucional e multidisciplinar.

2. Visão

Constituir-se em centro de excelência na promoção do debate estratégico, influente, legítimo e qualificado para a melhoria do sistema de controle e da administração pública.

3. Princípios e diretrizes

Escopo de atuação predominantemente voltado às contribuições do sistema de controle para a melhoria da administração pública.

Foco em temas sistêmicos, estruturantes, preferencialmente referenciados a políticas de Estado.

Proposição de diretrizes e bases para o sistema de auditoria governamental.

Busca pelo diálogo de alto nível, plural e democrático.

Fortalecimento da atuação do sistema de controle.

Atuação baseada na diversidade de conhecimentos e no estabelecimento de parcerias com instituições nacionais e internacionais.

Priorização de ações que visem à construção de uma administração pública estratégica, ágil, responsável e transparente.

4. Objetivos

Promover estudos e pesquisas que visem ao fortalecimento e à excelência do sistema de controle de modo a induzir o aumento da transparência e da efetividade de mecanismos de prestação contas, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública;

- contribuir para a efetividade dos resultados de trabalhos realizados pelo TCU e por outros órgãos de controle em temas de alta relevância nacional como forma de induzir melhoria na administração pública;

- identificar temas estruturantes do Estado brasileiro que possam subsidiar as agendas dos órgãos do sistema de controle;

- fornecer subsídios para ações de controle e seu planejamento;

- promover a cooperação nacional e internacional com entidades de fiscalização, instituições acadêmicas, organizações internacionais e organismos multilaterais;

- fornecer subsídios para o desenvolvimento dos gestores de nível estratégico do TCU para atuar em um contexto de debate de alto nível relacionado ao papel do controle como indutor de melhoria da administração pública.

5. Atuação

A atuação do Centro de Altos Estudos envolverá, em sentido amplo, os seguintes processos de trabalho:

- identificar e organizar informações externas relacionadas ao sistema de controle, às políticas públicas e à agenda governamental;

- identificar e organizar informações relativas aos trabalhos de fiscalização, considerando as interfaces existentes e o potencial de repercussão e impacto na melhoria da administração pública;



- identificar os principais interlocutores e instituições relacionados aos temas priorizados pelo Conselho;
- definir estratégias de atuação e agenda para cada tema priorizado considerando o escopo e a profundidade com que o assunto será tratado, os principais interlocutores e segmentos envolvidos, e desdobramentos subsequentes;
- estabelecer parcerias com organizações nacionais e internacionais para viabilizar a participação de especialistas nas ações definidas; acessar bases de informações e conhecimentos; realizar pesquisas conjuntas; identificar possibilidades de desenvolvimento para o quadro de servidores do TCU e realizar benchmarks;
- coordenar a realização das ações envolvendo as áreas e os atores que detêm o expertise nos temas definidos;
- encaminhar internamente os inputs gerados a partir das ações do Centro (sistemas de planejamento e de desenvolvimento);
- encaminhar externamente os produtos gerados a partir das ações de Centro e acompanhar desdobramentos subsequentes;
- estabelecer canais efetivos de comunicação e parceria com as unidades da Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) e unidades da Secretaria Geral da Presidência (Segepres) diretamente envolvidas nas atividades do Centro (Serint, Secom, Aceri, Aspar).

6. Produtos

Documentos (projetos, atas, relatórios, informes etc.) com os registros dos debates temáticos a ser encaminhados aos diversos atores interessados ou impactados pelo tema.

Estudos e pesquisas sobre controle, auditoria governamental e políticas públicas.

Informações para o planejamento estratégico e para as ações de controle e de capacitação.

Linhas de pesquisa para ações de pós-graduação e intercâmbio.

Projetos de disseminação e de aplicação de conhecimentos gerados em ações de intercâmbio e parcerias.

Banco de informações sistematizado sobre temas relacionados ao controle e às políticas públicas.

Publicações institucionais.

7. Conselho Consultivo

7.1 Papel

Definir os temas prioritários que serão objeto de atuação do Centro, a partir de proposta apresentada pela Secretaria Executiva.

7.2 Constituição (18 membros)

Presidente do TCU ou Ministro indicado por ele, preside o conselho.

Presidente do IRB.

Presidente da Atricon.

Ministro da CGU.

2 Presidentes das Comissões de Fiscalização do CN.



1 representante da Casa Civil.

Ministro Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE/PR.

1 representante da academia.

1 representante de confederação patronal.

1 representante de associação trabalhista.

4 representantes de notório saber: infraestrutura, social, desenvolvimento econômico e serviços essenciais ao estado.

1 representantes da sociedade civil.

1 representante do sistema de auditoria independente.

7.3 Dinâmica de trabalho

Reunião anual para deliberação sobre a proposta de temas prioritários formulada pela Secretaria Executiva e avaliação das atividades realizadas pelo Centro.

Seminário inicial para formatação do início das atividades, e discussão e aprovação do modelo de funcionamento do Centro.

8. Comitês e grupos de Trabalho

Os comitês e grupos de trabalho atuarão em conjunto com a Secretaria Executiva na definição dos temas e das ações a serem desenvolvidas pelo Centro.

Comitê Técnico: composto por servidores do TCU designados pelo Presidente do Tribunal, participará, em conjunto com a Secretaria Executiva, da formulação da proposta de temas prioritários a serem apresentados ao Conselho Consultivo e apoiará a Secretaria Executiva na implantação das atividades iniciais do Centro;

Grupos de Trabalho Temáticos: de caráter temporário, auxiliam a Secretaria Executiva na definição das ações a serem realizadas para cada um dos temas considerados prioritários pelo Conselho para o exercício. Podem ser compostos por servidores do TCU ou pessoas de outras instituições com expertise no tema objeto do grupo.

9. Estrutura

Esquema disponível no doc. 3.

10. Funcionamento

Esquema disponível no doc. 3.

11. Atuação em 2014

Tema objeto de debate: Planejamento nacional integrado.

Outras ações:

Parceria com Instituto de Altos Estudos de Genebra para realização de “Mestrado executivo em políticas e práticas para o desenvolvimento” – envolvendo integrantes da Olacefs – e do curso de “Gestão estratégica de projetos de desenvolvimento” in company para servidores do TCU. As ações devem gerar aplicação direta dos conhecimentos obtidos nas atividades de fiscalização (melhoria ou inovação de métodos e técnicas de auditoria, sugestões para a agenda do controle etc.). O enfoque do estudo será definido anteriormente com a Segecex. Os cursos poderão acontecer apenas a partir de março de 2015.

Congresso interno TCU – gestão e compartilhamento de conhecimento.



12. Requisitos e recursos para a implantação

Alteração na Resolução nº 253/2012, para inclusão das atribuições do Centro e do Conselho.

Alteração de estrutura do ISC para a inclusão de mais uma Diretoria (FC-4) que será a Secretaria Executiva do Centro.

Portaria ou ordem de serviço do Presidente, criando o Comitê e os Grupos de Trabalho, com suas atribuições.

Portaria da Segepres e do ISC, alterando estrutura e competências do ISC.

Reforçar a equipe de execução de ações presenciais.

Seleção de 2 servidores que comporão a Secretaria Executiva com mais 2 servidores do ISC com o perfil abaixo detalhado:

- conhecimentos em controle externo, administração pública e políticas públicas;
- experiências profissionais de controle externo em trabalhos sistêmicos;
- experiência em coordenação de equipe de auditoria;
- conhecimento e experiência em gestão de projetos;
- conhecimento e experiência em tecnologias de diálogo;
- fluência em inglês e/ou espanhol;
- bom relacionamento interpessoal;
- desenvoltura na interação com colegas e parceiros internos e externos;
- senso de urgência;
- capacidade de atuar sob pressão;
- noções de protocolo.

13. Cronograma

Esquema disponível no doc. 3.

14. Alterações sugeridas na Resolução nº 253

“Do Instituto Serzedello Corrêa

Art. 19. O ISC tem por finalidade propor políticas e diretrizes de seleção externa de servidores, educação corporativa, gestão do conhecimento organizacional e gestão documental, bem como coordenar as ações delas decorrentes.

§ 1º O ISC administrará um centro de altos estudos com a finalidade de produzir e disseminar conhecimentos e desenvolver competências institucionais que contribuam para o aperfeiçoamento do sistema de controle e da administração pública, por meio de ações de cooperação, estudo e pesquisa e do diálogo interinstitucional e multidisciplinar.

§ 2º As diretrizes de atuação do centro de altos estudos de que trata o § 1º deste artigo serão submetidas periodicamente à apreciação de um conselho consultivo cuja composição e atribuições serão definidas em ato do Presidente do Tribunal.”

O Ministro Raimundo Carreiro propôs as seguintes emendas ao projeto de resolução (doc. 8):

- a) definição clara, no art. 1º do projeto, da vinculação do Centro ao Gabinete da Presidência;
- b) alteração do art. 2º do projeto para definir expressamente as competências do Centro;



c) alteração do art. 3º do projeto para definir requisitos, mesmo que de forma geral, para a escolha dos membros do Centro;

d) acréscimo de artigo para consignar a origem dos recursos que custearão as despesas para o funcionamento do Comitê, em especial, aquelas afetas a diárias, passagens e organização de eventos.

Foram apresentadas pelo Ministro-substituto André Luís de Carvalho sugestões de alteração ao projeto de resolução, quanto à flexibilidade da quantidade de membros do Centro e à sua participação, como atividade honorífica, de relevância pública, sem a percepção de gratificação ou vantagem remuneratória, sem prejuízo da percepção de parcelas indenizatórias aprovadas pelo Plenário do TCU (doc. 10).

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário projeto de resolução originado de representação, formulada pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC), propondo a criação de centro de altos estudos no Instituto e a alteração da Resolução TCU nº 253/2012, que define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do TCU.

A proposta da unidade técnica decorre do resultado de estudos, promovidos por grupo de trabalho designado pela Presidência, sobre marcos estratégicos e implantação de centro de altos estudos na área de controle externo, governança e gestão pública no Tribunal.

De acordo com a proposta, o centro de altos estudos a ser criado, como centro de excelência em controle e administração pública, terá por objetivo produzir e disseminar conhecimentos que contribuam para o aperfeiçoamento do sistema de controle e da administração pública, por meio de ações de cooperação, estudo e pesquisa, e do diálogo interinstitucional e multidisciplinar.

Nas justificativas expostas na representação, o Instituto destacou o papel que o centro de altos estudos poderá exercer na estruturação e implantação de tecnologias de diálogo que promovam o “consumo” dos resultados gerados pelo TCU pelos principais atores do governo, potencializando seus resultados, e gerando conhecimentos relevantes que viabilizem atuação do Tribunal mais alinhada às expectativas e necessidades do setor público e da sociedade civil.

A fim de incluir nova competência do ISC, que passará a exercer também as funções de apoio e secretariado do centro, foi sugerida alteração do art. 20 da Resolução-TCU nº 253/2012.

Considerando a relevância da matéria, submeti à deliberação do Plenário, na sessão de 11/6/2014, proposta no sentido de que fosse aberto prazo de quinze dias para que os senhores Ministros e o senhor Procurador-Geral pudessem apresentar emendas e sugestões ao projeto, na forma disciplinada no art. 75 do Regimento Interno do Tribunal.

Além das emendas encaminhadas pelo Ministro Raimundo Carreiro, integralmente acatadas e incorporadas ao projeto de resolução original, e as sugestões apresentadas pelo Ministro Aroldo Cedraz e pelo Ministro-substituto André Luís de Carvalho, mencionadas no relatório que acompanha este voto, julguei adequado, como medida de ordem prática, estabelecer prazo de participação dos membros do centro de altos estudos escolhidos entre personalidades da vida pública e da sociedade civil (art. 3º, § 1º, do projeto de resolução).

Entendo que o Instituto justificou adequadamente a proposta apresentada e demonstrou a pertinência da criação do centro de altos estudos.



Depois de pedido de vista na sessão do Plenário de 9/7/2014, o Ministro Aroldo Cedraz encaminhou ao meu gabinete sugestões de alterações textuais, as quais foram parcialmente incorporadas à versão do projeto de resolução disponível naquela data. Algumas das sugestões não foram acolhidas por estarem contidas no art. 5º do projeto de resolução:

Art. 5º Ato do Presidente do Tribunal instituirá o regulamento, definirá a composição, estabelecerá as diretrizes de atuação e disciplinará as atividades de secretariado do Centro, para o período de sua titularidade.

Ante o exposto, nos termos da vontade do colegiado, apresento o parecer pela aprovação, com pequenos ajustes, do projeto de resolução em anexo, na forma do Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2401/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.976/2014-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Instituto Serzedello Corrêa (ISC).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de projeto de resolução que cria centro de altos estudos vinculado ao Gabinete da Presidência e altera a Resolução TCU nº 253/2012, a qual define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do TCU.

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

- 9.1. aprovar o projeto de resolução anexo a esta deliberação;
- 9.2. arquivar o presente processo.
10. Ata nº 35/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2401-35/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 017.123/2010-0 [Aposos: TC 017.333/2013-0, TC 015.875/2012-1].

Natureza: Embargos de declaração (em processo de Tomada de Contas Especial).

Entidade: Governo do Estado de Roraima.

Responsáveis: Francisco Flamarion Portela (081.646.303-49); Francisco Sá Cavalcante (018.705.563-72); Governo do Estado de Roraima (84.012.012/0001-26); Jander Gener Cesar Guerreiro (287.415.442-34); Jorci Mendes de Almeida (126.011.101-63); Neudo Ribeiro Campos (021.097.782-53).

Recorrente: Neudo Ribeiro Campos (021.097.782-53).



Interessado: Governo do Estado de Roraima.

Advogados constituídos nos autos: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, OAB/DF nº 6.546 e outros. Procurações (docs. 46, 47, 55 e 63).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SAQUES IRREGULARES DA CONTA ESPECÍFICA DO CONVÊNIO EM BENEFÍCIO DO ESTADO DE RORAIMA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Neudo Ribeiro Campos, contra o Acórdão 1719/2014 – TCU – Plenário, que negou provimento a recurso de reconsideração do embargante, contra o Acórdão 1347/2013 - TCU - Plenário, aqui transcrito:

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

9.1. *considerar o Sr. Neudo Ribeiro Campos revel, com base no art. 12, § 3.º, da Lei n. 8.443/1992;*

9.2. *com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, e 19 da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Jander Gener César Guerreiro, Jorci Mendes de Almeida e Neudo Ribeiro Campos, aplicando-lhes, de forma individual, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do 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;*

9.3. *condenar o Estado de Roraima ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, nos termos da legislação em vigor:*

Valor (R\$)	Data da ocorrência
137.369,83	26/03/2004
21.239,18	13/12/2001

9.4. *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não atendidas as notificações;*

9.5. *encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da 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 c/c o art. 209, § 6º, do Regimento Interno/TCU.*

Nos embargos de declaração, o recorrente afirma haver omissão no Acórdão 1719/2014 – TCU – Plenário, por não terem sido analisados os argumentos de defesa no recurso de reconsideração quanto ao seu não envolvimento nos saques realizados e ao entendimento do Tribunal sobre responsabilização de agentes políticos.

Destaca que, “não há nos autos qualquer documento apto a demonstrar a relação do Embargante com os saques realizados. Não é possível, sequer inferir, que o Embargante tenha realizado os saques



OU os autorizado. Como se verifica, o Embargante apenas assinou o termo de convênio, não praticando qualquer outro ato de gestão financeira, seja saque de recursos, transferência da contrapartida, aplicação dos recursos ou celebração de termos aditivos”.

Ressalta que “ao apurar a responsabilidade do Embargante, essa Corte a limitou até 14 de janeiro de 2002, em razão de Decreto promulgado nesta data que descentraliza a gestão orçamentária do Estado para o Secretário de Estado da Fazenda e o Coordenador do Tesouro Nacional. Tal entendimento há de ser revisto para afastar por completo a responsabilidade do Embargante. Isso porque, o Decreto em questão apenas veio formalizar costume administrativo já consumado, ou seja, o Secretário de Estado da Fazenda e o Coordenador do Tesouro Nacional, mesmo antes do Decreto, é que eram responsáveis pelos atos de gestão financeira”.

Afirma que o acórdão recorrido não considerou a jurisprudência do Tribunal sobre descaracterização de responsabilidade de agente político não envolvido diretamente com o ato impugnado, tais como os Acórdãos 448/2004 e 46/2006, do Plenário.

Ao final da peça recursal, solicita que sejam sanadas as omissões e providos os embargos, “com o reconhecimento da participação do embargante como agente político e com a consequente exclusão de sua responsabilidade”.

É o relatório.

VOTO

Atendidos os requisitos atinentes à espécie, conheço dos embargos de declaração opostos por Neudo Ribeiro Campos, ex-governador de Roraima, contra o Acórdão 1719/2014 – TCU – Plenário, que negou provimento a recurso de reconsideração do embargante, contra o Acórdão 1347/2013 - TCU - Plenário.

Em virtude de saques irregulares da conta específica de convênio em benefício do Estado de Roraima, o Acórdão 1347/2013 - TCU - Plenário julgou irregulares as contas do ex-governador, entre outros responsáveis, e aplicou-lhes a multa individual prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 15.000,00. O Estado de Roraima foi condenado ao pagamento do débito apurado.

O embargante indica omissões no Acórdão 1719/2014 – TCU – Plenário, por não terem sido analisados os argumentos de defesa no recurso de reconsideração quanto ao seu não envolvimento nos saques realizados e ao entendimento do Tribunal sobre responsabilização de agentes políticos.

Destaca que não há nos autos documento apto a demonstrar sua relação com os saques realizados e que o acórdão recorrido não considerou a jurisprudência do Tribunal sobre descaracterização de responsabilidade de agente político não envolvido diretamente com o ato impugnado, tais como os Acórdãos 448/2004 e 46/2006, do Plenário.

Não houve omissão, no acórdão embargado.

Não procedem as alegações de que o acórdão recorrido não analisou os argumentos do seu recurso de reconsideração. Transcrevo trechos do relatório e do voto condutor do acórdão recorrido em que tais argumentos de defesa são considerados:

Relatório - Acórdão 1719/2014 – TCU – Plenário:

Da caracterização da atuação do gestor como agente político.



O recorrente Neudo Campos objeta que não pode ser responsabilizado pela irregularidade, uma vez que teria atuado como agente político, interlocutor na captação dos recursos destinados ao desenvolvimento de seu Estado, sem envolvimento direto com os atos impugnados. Cita o Acórdão 46/2006-TCU-Plenário (págs. 4 e 6-10 da Peça 74).

Análise:

No tocante ao recorrente Neudo Campos, à época Governador do Estado de Roraima, a aplicação da multa fundamentou-se na perda de rendimentos financeiros ocasionada por saques indevidos da conta específica. A análise empreendida firmou o entendimento de que ele, como signatário do Convênio 129/2001 e Chefe do Poder Executivo estadual, deveria ter implementado ações para que o termo de convênio celebrado fosse fielmente executado, zelando pela manutenção dos recursos financeiros na conta bancária do ajuste, enquanto esses não fossem utilizados para o pagamento de despesas pactuadas, o que não ocorreu.

Destaca-se que a jurisprudência desta Corte de Contas consolidou-se no sentido de que não seria razoável responsabilizar os agentes políticos por irregularidades de natureza meramente operacional. A imputação de responsabilidade a tais autoridades, contudo, seria possível, razoável e necessária nos casos de “irregularidades grosseiras, avaliadas sob enfoque amplo, ocorridas na condução de assuntos de sua competência”, nos termos do voto condutor do Acórdão 213/2002-TCU-Plenário, da lavra do eminente Ministro Benjamin Zymler.

Percebe-se, portanto, que o fato de alguém ser agente político não implica, de per si, sua isenção de qualquer responsabilidade por irregularidades perpetradas em sua gestão. Pelo contrário, é perfeitamente possível essa responsabilização, desde que comprovado que o agente tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades, ou que delas teve conhecimento, ou, ainda, que houve omissão grave de sua parte (v. g. Acórdãos 961/2003 e 2.391/2004, ambos da 2ª Câmara, 468/2007, 1.132/2007, 1.467/2007, 1.063/2007, 1.232/2008 e 1.464/2008, todos do Plenário do TCU).

Advirta-se, outrossim, que a Decisão 180/1998-1ª Câmara, paradigma nesta Corte de Contas a divisar a atuação política daquela gerencial, ao ser aplicada a determinados agentes políticos não pode se furtar a adentrar no caso concreto.

Destarte, o TCU, ao se debruçar sobre os fatos encontrados, tem a obrigação de colher os indícios existentes e esmiuçá-los, a fim de separar as situações em que o mandatário, apesar de não ter firmado os atos ilegais, tenha sobre eles influência decisiva.

Nesse sentido, o afastamento da responsabilidade de determinado agente público sob o manto da caracterização de sua atuação como agente político ocorre sob a ótica da excepcionalidade e da impossibilidade de se estabelecer a correlação entre a prática de ato omissivo ou comissivo de sua parte e o dano causado ao Erário, precipuamente pela dificuldade administrativa que o cargo ocupado pelo agente impõe no enfretamento diário das questões operacionais de sua gestão.

Situação diversa da encontrada no caso concreto, na qual o recorrente institui como política durante toda a sua gestão a prática ilegal de retirada das respectivas contas específicas daqueles recursos federais repassados. Atuação administrativa que contraria a legislação pátria, a qual, como agravante, foi reiteradamente admoestada por esta Corte de Contas, inclusive, por meio de decisão anterior à assinatura deste convênio e às retiradas ilegais apuradas nestes autos, Acórdão 126/2000, mantido pelo Acórdão 358/2002, ambos do Plenário do TCU.

Evidencia-se no conjunto probatório que a prática ilegal de romper com o nexo causal precípua dos repasses financeiros, encontrada pela auditoria, era recorrente, e que já havia sido admoestada por esta Corte de Contas, por mais de uma vez na gestão do recorrente, v. g., Decisões 886/2002, 529/2000 e o Acórdão 126/2000, todos do Pleno do TCU.



A necessidade de se manter os recursos em conta específica mereceu exame minucioso do eminente Ministro emérito desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua obra “Convênios e Tomadas de Contas Especiais”, que se configura em prestimoso alerta ao incauto gestor público:

“4.1 Do depósito e movimentação dos recursos em conta específica.

É importante destacar que é exigida uma conta para cada convênio. Assim, deverão ser abertas tantas contas quanto forem os convênios existentes.

A exigência de conta específica é de significativa importância para os órgãos de controle e, em última instância, para o próprio gestor, visto que é dele o ônus da prova da regular aplicação dos recursos.

Deve-se ter em mente que o exame da prestação de contas, assim como as auditorias eventualmente realizadas para verificação da correta aplicação das verbas transferidas, não se dá concomitante e simultaneamente à execução do convênio. Sempre, ou quase sempre, ocorre em momento posterior. Nesses casos, a verificação da legalidade dos procedimentos adotados se dá, em grande parte, por meio do exame da documentação pertinente em confronto com o extrato bancário da conta específica.

Significa dizer que os créditos efetivados na conta específica devem corresponder exatamente ao valor total daquele convênio. Da mesma forma, os débitos nela lançados devem ter exata correspondência com os valores das notas fiscais e recibos concernentes às despesas realizadas, além de ocorrerem, é claro, em período de sua vigência. Esse é o chamado nexos causal que deve existir entre os créditos, os saques e o objeto realizado.

A ausência de nexos entre o débito consignado no extrato bancário e o documento de despesa poderá resultar na responsabilização do gestor.

Aconselha-se, portanto, ao gestor que não realize qualquer movimentação na conta específica que seja estranha ao objeto do convênio. Os recursos não devem ser transferidos nem mesmo para a conta geral da entidade, visto que esse fato pode dificultar ou mesmo impossibilitar a comprovação da correta execução do convênio, levando os órgãos de controle a se manifestar pela irregularidade da despesa e pela responsabilização pessoal do gestor.

Os recursos da conta específica não podem ser transferidos para a conta geral da entidade conveniente. Todo débito na conta específica deve corresponder a um documento de despesa de mesmo valor – ou à soma de documentos de despesa –, emitido pelo contratado.

(...)

Também sobre a existência do nexos causal, faz-se importante destacar que a simples demonstração da existência física do objeto pactuado não é suficiente para comprovar a boa aplicação dos recursos conveniados. É que somente por meio da existência da boa documentação bancária e contábil é que se poderá ter certeza de que o objeto apresentado pelo gestor foi efetivamente realizado com os recursos do convênio, e não por meio da utilização de outras fontes de custeio.

Não sendo possível comprovar o nexos existente entre a movimentação da conta e os documentos de despesas, por certo haverá impugnação total dos valores repassados, sob a premissa de desvio de recurso público.” (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 3ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.34 a 38)

Do contrário, ter-se-ia a esdrúxula situação em que os órgãos jurisdicionados poderiam criar situações específicas para seus órgãos administrativos por meio de adequação administrativa própria, a fim de retirar do chefe do poder executivo ou daquela autoridade máxima as responsabilidades legais e contratuais existentes. Situação que impossibilitaria aos órgãos de controle a realização de



suas obrigações constitucionais, inviabilizando a devida fiscalização da aplicação dos recursos federais repassados e a responsabilização correta daqueles que deram causa a malversação dos recursos públicos ou utilização em desacordo com as normas legais vigentes.

O precedente suscitado pela defesa, Acórdão 46/2006-TCU-Plenário, não representa a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, mas tão somente decisão na qual foram sopesadas as circunstâncias fático-jurídicas encontradas e nele se entendeu que não estava presente a correlação necessária entre a atuação do recorrente e as irregularidades naquele momento questionadas, a fim de responsabilizá-lo.

Em recente julgado, Acórdão 2.136/2013-TCU-Plenário, prevaleceu a tese da maioria de que a atuação do recorrente foi decisiva para a instrumentalização, operacionalização e execução ilegítima daquele convênio, no qual os recursos foram igualmente sacados da conta específica. O TCU reafirmou o entendimento de que a atuação desses agentes públicos deve ser avaliada em cada situação específica de sua gestão.

Destarte, nestes autos resta incontroverso que a participação do recorrente suplantou em muito a de um agente político no cumprimento de suas atribuições, não se limitando a simplesmente firmar o convênio em questão, tendo tido papel fundamental para a ocorrência dos desvios encontrados e contribuído de forma intrínseca para o dano ao Erário apurado.

Cabe rememorar o pano de fundo das injustificadas transferências das contas específicas dos convênios firmados pela Administração Pública Estadual. Revelado ao público, ainda no ano de 2004, com a deflagração pela Polícia Federal da Operação Gafanhoto, a qual, reafirma-se, não serviu de fundamentação à condenação, mas ilumina o palanque estadual e permite vislumbrar o quão deletérias ao Erário foram as práticas adotadas pela gestão do ora recorrente. Cenário descortinado desde o Relatório e o Voto que acompanham o Acórdão 1.088/2004-Plenário, in litteris:

“5.2.1 Com efeito, o Decreto Estadual nº 4524 - E de 14/01/2002 (cópias às fls. 09/10 - Vol. 2) prevê a descentralização da gestão orçamentária e financeira do Governo do Estado de Roraima, atribuindo ao Secretário de Estado da Fazenda a função de ‘ordenador de despesas e autorizador de pagamentos com a interveniência dos Titulares das Secretarias, órgãos diretamente ligados ao Governador’.

5.2.2 Por outro lado, a Constituição do Estado de Roraima prevê, dentre as atribuições privativas do Governador, a nomeação e a exoneração dos Secretários de Estado (art. 62, inciso I), os quais são seus auxiliares diretos de confiança. Além disso, impõe a existência de controle interno no âmbito de cada poder (art. 49).

(...)

5.2.3 Além disso, independentemente da delegação de atribuições a seus auxiliares diretos, incumbe ao Governador o dever de escolher bem seus empregados e o dever de vigilância em relação às pessoas que estão sob sua direção.

5.2.4 No caso em tela, ocorre que o atual Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Jorci Mendes de Almeida, foi Secretário Adjunto de Fazenda na gestão do governo anterior, tendo sido multado por este Tribunal justamente em razão de irregularidades decorrentes da inobservância do disposto no art. 20 da IN/STN n. 01/1997, que obriga a manutenção de recursos oriundos federais em conta bancária específica (Acórdão 126/2000, in Ata n. 26/2000 - Plenário, TC 825.056/1997-7). Embora tenha interposto recurso, o teor do supracitado Acórdão foi mantido na íntegra (Acórdão 358/2002, in Ata n. 37/2002 - Plenário).

5.2.5 Ademais, cabe registrar a existência de seguidas determinações deste Tribunal feitas ao Governo do Estado de Roraima, no sentido de exigir o cumprimento do art. 20 da IN/STN n. 01/1997



nos convênios firmados com entes federais, proferidas nos processos TC nº 825.056/1997-7 (Decisão n. 529/2000, in Ata n. 26/2000 - Plenário) e TC n. 003.747/2001-7 (Decisão n. 373/2002, in Ata n. 30/2002 - Primeira Câmara).

5.2.6 Ainda é de se ressaltar que, por ocasião da auditoria, já havia sido fartamente divulgada pela imprensa nacional e local, denúncia sobre irregularidades na folha de pagamentos de pessoal do Governo do Estado, conhecida vulgarmente como ‘escândalo dos gafanhotos’ (pagamento a funcionários fantasmas), em cujas investigações, conduzidas por atuação conjunta da Polícia Federal com o Ministério Público Federal e Estadual (força-tarefa), constatou-se o desvio de recursos federais na fraude (matéria tratada no processo de representação TC n. 019.619/2003-4). A título de informação, o Ministério Público Federal já ajuizou as ações penais cabíveis, nas quais figuram, dentre os réus, o ex-Governador do Estado de Roraima, Sr. Neudo Ribeiro Campos.”

Sobressai, portanto, no presente caso concreto, que somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade pública. Do contrário, o controle dos recursos estará sendo burlado, escancarando, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados única e exclusivamente em benefício do bem comum.

Voto - Acórdão 1719/2014 – TCU – Plenário:

Concordo com a unidade técnica que a participação do recorrente Neudo Ribeiro Campos não se restringiu à de um agente político, no cumprimento de suas atribuições. Sua atuação foi fundamental para a ocorrência dos desvios verificados e contribuiu para o dano ao Erário apurado.

A prática ilegal de saques das contas específicas de recursos federais repassados na gestão do ex-Governador era recorrente e foi, por mais de uma vez, recriminada por este Tribunal, até mesmo com determinações ao Governo do Estado de Roraima, algumas delas feitas antes da assinatura do convênio e das retiradas ilegais apuradas nestes autos (Decisões 529/2000 e 886/2002, Acórdãos 126/2000 e 358/2002, do Plenário; Decisão 373/2002, da 1ª Câmara).

Destaco que houve descumprimento de expressa determinação deste Tribunal, endereçada diretamente ao Governo do Estado de Roraima, referente à manutenção dos recursos na conta bancária específica autorizada pelo órgão concedente e à limitação dos saques somente para pagamento de despesas previstas no plano de trabalho aprovado ou para aplicações no mercado financeiro (Decisão 529/2000-Plenário, sessão de 5/7/2000, comunicada e recebida pelo Governo do Estado de Roraima em 14/7/2000).

Como exemplo mais recente, ocorrido na sessão de 14/8/2013 (Acórdão 2136/2013, do Plenário), transcrevo trechos dos votos dos Ministros José Jorge (Relator) e Ubiratan Aguiar (Revisor) apresentados nos autos do processo 005.105/2002-1, em que essa mesma alegação do ex-Governador, de atuação como mero agente político, foi rechaçada pelo Plenário, culminando no não provimento de recurso de reconsideração contra o Acórdão 1464/2008-TCU-Plenário, que julgou suas contas irregulares, com condenação ao pagamento de débito e aplicação de multa. Nessa ocasião, foram vencidos os votos dos Ministros Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro, que apresentaram declarações de voto contrárias ao voto do Relator, especificamente sobre a atuação do ex-Governador como agente político.

Voto do Ministro José Jorge (Relator):

“9. No tocante ao ex-Governador, consta do voto condutor da deliberação recorrida que a sua responsabilização decorreu da movimentação dos recursos originários do Convênio PG 155/2000, firmado pelo ente federado com o então DNER, em conta diversa da estipulada no ajuste celebrado, fato que impossibilitou estabelecer o necessário vínculo entre os valores repassados, os dispêndios realizados e a consecução do objeto pactuado.



[...]

13. Passando adiante, é certo que esse Tribunal tem entendido pela impossibilidade de se responsabilizar o agente político nos casos em que reste comprovado que não praticou atos de gestão dos recursos impugnados.

14. De outro viés, também existe a compreensão de que aquele responderá pelos recursos federais a ele confiado nos casos em que se estabeleça a correlação entre a prática de ato omissivo ou comissivo de sua parte e o dano causado ao erário (Acórdãos n.º 2.391/2004-2ª Câmara; e os de n.ºs 468/2007, 1132/2007, 1467/2007 e 1063/2007, todos do Plenário).

15. Em meu modo de ver, essa última situação é a que está presente nos autos. Vejamos.

16. Mesmo ciente de ter assumido a obrigação de manter os recursos repassados em conta vinculada ao convênio, de natureza específica, com movimentação em observância ao disposto no Decreto 93.872/1986 e na IN/STN 01/1997, conforme expressamente consignado no aditivo celebrado para transferência da primeira parcela dos recursos, o recorrente baixou decreto que autorizava sua transferência para a conta única do DER/RR, autarquia que sequer fazia parte do convênio, haja vista que a avença ocorreu sem a interveniência de qualquer órgão da administração indireta estadual.

17. Houve, ainda, o descumprimento de expressa determinação deste Tribunal, endereçada diretamente ao Governo do Estado de Roraima, no sentido de manter os recursos na conta bancária específica que tiver sido autorizada pelo órgão concedente, devendo os saques ocorrer somente para o pagamento de despesas previstas no plano de trabalho aprovado ou para aplicações no mercado financeiro (Decisão 529/2000-Plenário, sessão de 5/7/2000).

18. E, por último, o recorrente, como ele mesmo admite em seu recurso, assinou, pessoalmente, 04 (quatro) ordens bancárias autorizando o saque dos recursos mantidos na conta vinculada ao convênio (fl. 86).

19. Vejo como incontroverso que a participação do responsável na questão que ora se trata suplantou em muito a de um agente político no cumprimento de suas atribuições, não se limitando a simplesmente firmar o convênio em questão, como entendeu este Colegiado quando da prolação do Acórdão nº 1.511/2010-Plenário.

20. Dessarte, tenho por inconteste que, ao adotar as condutas acima descritas, o ex-Governador assumiu integralmente o risco de ver as contas dos recursos transferidos impugnadas, pois não tenho dúvidas que ele tinha ciência da irregularidade dos atos que praticou, os quais culminaram no injustificado dano experimentado pelo Erário, haja vista a impossibilidade absoluta de se estabelecer um liame entre os recursos transferidos e as despesas porventura efetuadas.”

Voto do Ministro Ubiratan Aguiar (Revisor):

“6. Penso que a situação posta nestes autos possui agravantes que conduzem meu pensamento no sentido de acompanhar o Relator do Recurso pela manutenção da responsabilização do Sr. Neudo Campos, diferentemente do que defendi naquele outro (TC-003.289/2004-4). Explico.

7. A Decisão nº 529-TCU-Plenário, prolatada na Sessão de 05.07.2000, em seus itens 8.1 e 8.2, assim dispôs:

“8.1 determinar ao DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM EM RORAIMA - DER/RR que quando da condução de recursos federais que lhe forem repassados mediante convênio ou quaisquer outros instrumentos congêneres firmado com órgão ou entidade federal:

(...)

g) mantenha os recursos federais transferidos por meio de convênios ou assemelhados na conta bancária específica que tiver sido autorizada pelo órgão concedente, de onde só são permitidos



saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, consoante previsto no art. 20 da IN/STN n.º 01/97.

(...).....

"8.2 determinar ao Governo do Estado de Roraima que, na gestão de recursos federais que lhe forem repassados mediante convênio ou quaisquer outros instrumentos congêneres, firmado com órgão ou entidade federal, abstenha-se de utilizar os recursos repassados para outras finalidades, ainda que de modo transitório, e mantenha os recursos na conta bancária específica que tiver sido autorizada pelo órgão concedente, de onde só são permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, consoante previsto no art. 20 da IN/STN n.º 01/97, bem como observe que os recursos transferidos deverão ser obrigatoriamente aplicados no mercado financeiro, enquanto não empregados na sua finalidade, na forma prevista no art. 116, § 4º, da Lei n.º 8.666/93 e no art. 20, caput e §§ 1º e 2º, da IN/STN n.º 01/97."

8. Essa deliberação foi comunicada e recebida pelo Governo do Estado de Roraima em 14.07.2000 (fl. 454, verso, v.1 do TC-825.056/1997-7).

9. Quando da relatoria do TC-003.289/2004-4, cujo Acórdão nº 2.524/2007-Plenário foi mencionado pelo Ministro Aroldo Cedraz, verifiquei que tanto as cláusulas do convênio quanto a regulamentação da matéria à época - IN/STN-01/1997 - continham comandos obrigando a manutenção dos recursos oriundos de convênios em conta corrente específica, entretanto, constatei que na época da comunicação da decisão antes transcrita, a autorização estadual para que houvesse a transferência de recursos das contas bancárias específicas de convênios para outras contas correntes já havia ocorrido em abril de 2000, ou seja, antes daquela deliberação, o que serviu de atenuante à época.

10. Vejo que, no caso ora examinado, após determinação expressa deste Tribunal, conforme antes transcrevi, o Sr. Neudo Campos autorizou a transferência dos recursos do convênio para a conta única do Departamento de Estradas de Rodagem em Roraima - DER/RR e assinou, em 2001, 04 (quatro) ordens bancárias permitindo o saque dos recursos mantidos na conta vinculada ao convênio, o que considero agravante para a situação.

11. Penso que a gravidade dos fatos e a conduta do responsável neste episódio devem ser levados em consideração para o deslinde da matéria.

12. Feitos esses esclarecimentos, acompanho na sua totalidade a proposta contida no Voto da lavra do Ministro Relator José Jorge, no sentido de conhecer dos recursos de reconsideração apresentados para, no mérito, negar-lhes provimento."

As alegações do recorrente denotam mero inconformismo contra o juízo de mérito adotado, o que de modo algum enseja reexame da matéria pela via dos embargos.

Embargos de declaração não se prestam a restaurar nem rediscutir matéria decidida para ajustá-la ao entendimento sustentado pelos embargantes. Visam à correção de obscuridade, contradição ou omissão do julgado, não se prestando a nova análise de mérito.

Considerando que não há omissão, obscuridade, nem contradição, rejeito os embargos e voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de Acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2402/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.123/2010-0.

1.1. Apensos: 017.333/2013-0; 015.875/2012-1.



2. Grupo II – Classe de Assunto: I Embargos de declaração (em Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Governo do Estado de Roraima.
 - 3.2. Responsáveis: Francisco Flamarion Portela (081.646.303-49); Francisco Sá Cavalcante (018.705.563-72); Governo do Estado de Roraima (84.012.012/0001-26); Jander Gener Cesar Guerreiro (287.415.442-34); Jorci Mendes de Almeida (126.011.101-63); Neudo Ribeiro Campos (021.097.782-53).
 - 3.3. Recorrente: Neudo Ribeiro Campos (021.097.782-53).
4. Entidade: Governo do Estado de Roraima.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima (Secex-RR).
8. Advogados constituídos nos autos: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, OAB/DF nº 6.546 e outros. Procurações (docs. 46, 47, 55 e 63).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos por Neudo Ribeiro Campos, contra o Acórdão 1719/2014, que negou provimento a recurso de reconsideração do embargante, contra o Acórdão 1347/2013, ambos do 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. 34 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 287 do Regimento Interno, em:

 - 9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los.
 - 9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao embargante.
10. Ata nº 35/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/9/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2402-35/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.